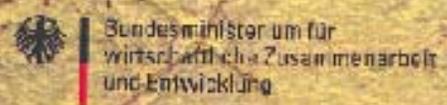


APORTES DE LOS BIOCOMBUSTIBLES A LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



APORTE DE LOS BIOCOMBUSTIBLES A LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



**Aporte de los biocombustibles
a la sustentabilidad del desarrollo
en América Latina y el Caribe:
Elementos para la formulación de políticas públicas**

**Héctor Pistonesi
Gustavo Nadal
Víctor Bravo
Daniel Bouille**



Este documento fue preparado por los consultores de CEPAL, Héctor Pistonesi, Gustavo Nadal, Víctor Bravo y Daniel Bouille. Contó con la revisión, elaboración de partes del mismo y coordinación de Fernando Sánchez Albavera, Director de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de Hugo Altomonte Jefe de la Unidad de Recursos Naturales y Energía de esa División.

También contó con el aporte y comentarios de Fernando Cuevas, Jefe de la Unidad de Energía de la Sede Subregional de CEPAL en México, Manlio Coviello y Jean Acquatella, Oficiales de Asuntos Económico de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL. Este documento se elaboró en el marco del proyecto "*Towards sustainable and equitable globalization. Component 2: Sustainable development, integrated management of natural resources and climate change*" GER/06/002, que se lleva a cabo con el apoyo financiero del Gobierno de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.178

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2008. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Índice	3
Resumen Ejecutivo	5
Introducción	9
Capítulo I	11
Contexto internacional de los biocombustibles	11
1.1 Motivaciones que impulsan las políticas de biocombustibles en la agenda mundial	13
1.2 La agenda mundial: visión desde diferentes países y regiones	15
1.3 Principales metas de la política de sustitución de combustibles fósiles por biocombustibles.....	18
1.4 Sustentabilidad de las metas de penetración de biocombustibles.....	25
1.5 Los biocombustibles de segunda generación en América Latina y el Caribe	33
1.6 Principales conclusiones e interrogantes respecto al contexto mundial de los biocombustibles.....	33
Capítulo II	35
Los biocombustibles en el marco de la política energética	35
2.1 Algunos aspectos relevantes de la situación energética de la región	36
2.2 Aporte de los biocombustibles a la sustentabilidad energética	38
2.3 Ámbitos a tomar en cuenta para el análisis de las políticas de biocombustibles y su vinculación con las dimensiones de desarrollo sustentable.....	44
Capítulo III	53
Situaciones “estilizadas” para el desarrollo de los biocombustibles	53
3.1 Criterios para la identificación de situaciones estilizadas	55
3.2 Esquemas estilizados con respecto a los “ámbitos” del desarrollo sustentable.....	61
3.3 Tipología de países para el bioetanol	62
3.4 Tipología de países para el biodiesel.....	72
Capítulo IV	77
Hacia una agenda propia de las políticas de los biocombustibles	77
4.1 Lineamientos de políticas públicas que aporten a la sustentabilidad del desarrollo.....	77
4.2 Principales factores que pueden conspirar contra la posibilidad de fijar una agenda propia en materia de biocombustibles	83
4.3 Evaluación de las políticas sobre biocombustibles	84

Resumen Ejecutivo

Frente a las crecientes dificultades para asegurar el abastecimiento de petróleo y derivados, y la fuerte alza en sus precios, la adopción de los programas de biocombustibles por parte de los países desarrollados, particularmente Estados Unidos y la Unión Europea, plantea una serie de oportunidades, desafíos y riesgos para los países de la región. Es por ello que el desarrollo de la producción de biocombustibles debe plantearse en el marco de políticas nacionales para que pueda expresarse en un avance simultáneo en crecimiento económico, protección del patrimonio natural y en equidad social.

Las políticas públicas sobre los biocombustibles no deberían descuidar los objetivos nacionales que tienen que ver no sólo con la especialización productiva –Agronegocios– sino con la mayor cobertura energética de la población y la protección del patrimonio natural. Por tanto cada país tiene que definir su propia agenda y aprovechar la demanda de los países desarrollados para resolver sus propios problemas, y para abrir nuevas oportunidades para el desarrollo rural sustentable.

Dada la complejidad y multidimensionalidad que presenta la formulación de políticas públicas sobre biocombustibles, en este trabajo se puede constatar que sólo bajo ciertas condiciones de implementación es posible garantizar el aporte de los biocombustibles a la sustentabilidad del desarrollo.

Un buen número de gobiernos de países de la región han establecido metas para el mercado local y han promulgado legislaciones tendientes a desarrollar los biocombustibles, sin examinar previamente y de manera consistente los impactos que ese desarrollo podría implicar, tanto en el plano agrícola y en el uso de los recursos naturales, como en el plano social especialmente en su efectivo aporte al combate a la pobreza y su impacto en los precios de los alimentos.

Por tanto, una tarea pendiente es la definición de una agenda propia de políticas públicas que constituya un real aporte a la sustentabilidad del desarrollo. Es decir, a pesar de las conveniencias que la producción de biocombustibles puedan aportar, desde el punto de vista micro económico, especialmente en el plano de los intereses de los agronegocios, desde la perspectiva de la sustentabilidad del desarrollo, se plantean un conjunto de interrogantes que

habría que examinar con cuidado antes de formular dichos lineamientos. Sería entonces importante:

- investigar el balance neto de energía fósil, considerando por una parte la sustitución de los derivados del petróleo en el consumo interno, particularmente del sector transporte, en comparación con el consumo de energía de origen fósil a lo largo de todos los eslabones de las cadenas productivas de los biocombustibles. En la medida en que este balance no sea significativamente positivo, se arriesga a provocar otros impactos negativos sin compensación alguna en términos de ahorro de energía fósil o en el uso de divisas para los países dependiente de las importaciones.
- verificar, en el caso en que el balance anterior no sea significativamente positivo, si la introducción de los biocombustibles asegura los efectos positivos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y constituye una contribución real y permanente al cumplimiento del objetivo último de la Convención Marco de Cambio Climático.
- evaluar en aquellos casos que la producción de biocombustibles se base principalmente en monocultivos, los impactos en las condiciones sociales que definen el mercado de trabajo, la concentración de la propiedad y la distribución social de los beneficios de la explotación. Si predominaran sólo los monocultivos, el aporte de los programas de biocombustibles al empleo, la mejora de las asimetrías distributivas y al desarrollo rural podría resultar negativo.

En todo caso, dentro de la región las situaciones de los países presentan diferencias muy marcadas, con relación a la producción y destino de los biocombustibles, con la dotación de recursos naturales, con la experiencia previa y el desarrollo tecnológico en la materia, con la disponibilidad de alternativas energéticas para el transporte, en el grado de cobertura de los requerimientos básicos de energía y respecto de las condiciones de pobreza y subalimentación. En consecuencia, no es válido expresar la conveniencia o no de la adopción de los programas de biocombustibles de manera generalizada.

Los países que tienen una larga tradición en la producción y utilización del bioetanol, un desarrollo tecnológico logrado en todos los eslabones de la cadena productiva, una industria automotriz madura y un mercado interno de gran magnitud estarían en condiciones de convertirse en exportadores a gran escala de ese biocombustible. En el caso de los principales exportadores de aceite vegetal y que disponen además de abundantes recursos naturales, existen actores dispuestos a incursionar en el negocio de exportación de biodiesel. Sin embargo, estos casos, tales alternativas podrían implicar serios riesgos de deterioro de sus recursos naturales y a la biodiversidad y profundizar las asimetrías sociales.

En general, los impactos sobre la actividad agrícola podrían ser en general poco significativos, si es que la producción de biocombustibles no permitiera una mayor incorporación del progreso técnico para obtener una mayor productividad de los cultivos preexistentes, y para una ampliación sustentable de la frontera agrícola. Pero, al mismo tiempo deberían asegurar un mejor manejo de los suelos y recursos hídricos y un mejoramiento de las variedades existentes, y de ser conveniente, de nuevas variedades adaptables a las condiciones ecológicas.

En países de la Región con escasa dotación de recursos naturales y, algunos de ellos con marcadas condiciones de pobreza y/o subnutrición e insuficiente cobertura de los requerimientos básicos de energía, no resulta sostenible plantear la opción de exportación ya que la misma provocaría efectos negativos sobre los diferentes ámbitos del desarrollo sostenible.

CEPAL ha venido insistiendo en que no es conveniente aumentar solamente la oferta, que a escala planetaria puede tener consecuencias imprevisibles, en un contexto de consumos de

energía fuertemente crecientes. Debería darse mayor prioridad a moderar los estilos de consumos, especialmente en los países desarrollados, por lo que el ahorro de energía parece una alternativa mucho más compatible con el desarrollo sustentable que la de los biocombustibles. Por otra parte, esta opción parece constituir tan solo una solución marginal y de corto plazo a los problemas centrales de energía y ambiente.

Dada la escasa experiencia nacional y regional en la formulación de políticas públicas, en este trabajo se analizan a modo de ejemplo, algunas situaciones tipo para reflejar la complejidad del análisis que se propone. Desde la óptica de la sustentabilidad del desarrollo, lo correcto quizá sería satisfacer los requerimientos básicos de energía de la población propiciando políticas que promuevan el desarrollo rural. Esta orientación privilegiaría la superación de los problemas de pobreza, de indigencia y de subnutrición; así como las asimetrías distributivas y de deslocalización de pequeños productores que la producción de biocombustibles podría provocar.

Estos problemas tienen un alcance superior y van mucho más allá de lo que en este documento se pretende tratar. En este trabajo se considera, a modo de ejemplo, la formulación de políticas en cuatro situaciones tipo que se resumen en países:

- dependientes de petróleo y/o derivados que presentan problemas de balanza de pagos por el alto costo de la factura energética y que además muestran baja cobertura de requerimientos básicos de energía de la población pobre;
- dependientes del petróleo con un nivel medio de cobertura de requerimientos básicos de energía;
- que cuentan con una variada canasta de recursos energéticos y pueden diversificar aún más su matriz energética con la producción de bioetanol y/o biodiesel, pero que sin embargo son importadores de derivados;
- cuyas ventajas comparativas y curva de aprendizaje tecnológico que le permiten insertarse en el mercado mundial.

Finalmente, este trabajo plantea que la racionalidad global que debe primar en la formulación de políticas públicas para la producción y uso de biocombustibles es multidimensional y requiere por tanto de una conducción centralizada. Esto es, además de la autoridad política de energía, resulta necesaria la participación de las autoridades de política agropecuaria, de la industria y el transporte, de hacienda, de recursos naturales y medio ambiente, del área social y de salud y de las entidades regionales. Sólo con un acuerdo previo, sobre bases informadas, resulta posible formular una política coherente sobre biocombustibles. Una vez alcanzado ese consenso en el seno del poder público, resulta pertinente evaluar las reacciones de los actores involucrados de la sociedad civil en general e incorporar sus contribuciones a la propuesta de política elaborada. Por eso, las reglas de juego para la inversión deben corresponder

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2076

