

Colombia en el Plan Puebla Panamá

*“Las motivaciones para liderar la
agenda de los biocombustibles”*

Nievas, Lucía Soledad

Tel: 4805-8013

E-mail: lucianievas@hotmail.com

Marzo 2009

A Sabrina Santos... Por su amistad.

Índice

Capítulo I	
<i>Introducción</i>	4
<i>Objetivos de la investigación</i>	6
Capítulo II	
<i>Acerca de esta investigación</i>	7
Capítulo III	
<i>Marco teórico conceptual</i>	9
<i>Herramientas teóricas</i>	9
<i>Conceptos sensibilizadores</i>	14
Capítulo IV	
<i>Antecedentes</i>	16
<i>Iniciativa Mesoamericana Energética</i>	20
<i>Colombia como miembro pleno</i>	22
<i>Conclusión Preeliminar</i>	26
Capítulo V	
<i>LA Integración en América Latina</i>	28
<i>La Crisis de la Comunidad Andina</i>	29
<i>Los nuevos ejes de integración: Infraestructura y energía</i>	30
<i>Conclusión preliminar</i>	36
Capítulo VI	
<i>Un Programa de Biocombustibles</i>	37
<i>Biocombustibles en Colombia</i>	40
<i>Biocombustibles en América Central</i>	46
<i>Conclusiones Preliminares</i>	47
Capítulo VII	
<i>Conclusiones finales</i>	48
<i>Bibliografía</i>	51

I

Introducción

1

La globalización es un proceso que describe la dinámica actual del sistema internacional teniendo en cuenta que implica, en líneas generales, una mayor interacción entre actores, sociedades y acontecimientos, que dan lugar a una integración entre asuntos locales y externos¹. En cuanto a la dimensión económica de la globalización, los escépticos, afirman que la economía más que “globalizarse” se ha “regionalizado”, ya que lo que se ha observado mayormente es un creciente intercambio de bienes, productos, capitales y servicios, pero al interior de bloques regionales económicos particulares. Sin embargo, también existe un tipo de integración conocida como “regionalismo abierto” que desde finales de los años ’90, ha buscado un cambio radical en cuanto a la orientación y el ritmo del movimiento integracionista.

En el año 2001, los nueve Estados del Sur-sureste de México² y los restantes siete países de Centroamérica³, a instancias del primero, optaron por integrarse en lo que denominaron el Plan Puebla Panamá (de ahora en adelante, PPP) con el objetivo de profundizar el desarrollo de la región mesoamericana. El Plan contiene ocho grandes iniciativas y a cada una de ellas le corresponden diversos proyectos vinculados mayoritariamente a la construcción de grandes obras de infraestructura básica. Sin embargo, el Plan ha sido fuertemente criticado por organizaciones de la sociedad civil argumentando que se trata de un intento de profundizar el modelo neoliberal.

Colombia, luego de una profunda crisis que atravesó la Comunidad Andina de Naciones (de ahora en adelante CAN)⁴—de la que formaba parte—, emprendió una nueva estrategia de inserción regional al integrarse al PPP en calidad de miembro pleno a mediados del 2006.

¹ HELD, David and MCGREW, Anthony; “The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate”; Great Britain: polity press. pp 3, 2000.

² Los Estados del Sur este de México son: Puebla, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Chiapas.

³ Belice; Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Honduras; Nicaragua y Panamá.

⁴ La crisis al interior de la CAN se desarrolla en el capítulo V de esta investigación.

En adición a lo expuesto cabe resaltar para esta investigación que, debido a la crisis del petróleo de los años '70, los biocombustibles volvieron a ser considerados una alternativa capaz de sustituir a los derivados de petróleo. Hace más de una década que Colombia inició el desarrollo de fuentes de energías alternativas, consolidando una importante política en materia de biocombustibles. Se ha convertido en el tercer productor después de Brasil y los Estados Unidos en el continente. Es así como avanza en el impulso, no sólo de un proyecto de autoabastecimiento de biocombustibles, si no en un plan estratégico enfocado en convertir al país en exportador de biocombustibles, teniendo en cuenta la creciente demanda energética del escenario mundial.

En este contexto, cuando Colombia se convirtió en un miembro más del PPP, el Presidente Álvaro Uribe volvió a manifestar la importancia que tenía para su país compartir la experiencia adquirida en biocombustibles con los países del Plan. En razón de ello a Colombia se le asignó oficialmente la coordinación y el liderazgo del nuevo Grupo de Biocombustibles para el Plan. Desde allí impulsa la promoción y financiación de nuevas plantas pilotos de biocombustibles en países como El Salvador, Honduras y Nicaragua.

La motivación inicial para la implementación de un programa de biocombustibles fue, reducir la dependencia externa y asegurar el abastecimiento del mercado nacional a partir de fuentes locales. Pero otros aspectos se han ido sumando para promover su impulso en América Latina. Se destacan, entre otros, la supuesta sustentabilidad ambiental, el aumento en el consumo energético que se espera de nuevos actores junto al alza de los precios del petróleo. No obstante los biocombustibles se han convertido en el principal enemigo de lo que se ha denominado “seguridad alimentaria”.

Los hechos mencionados hasta aquí actuaron como disparador del interrogante que dio origen a esta investigación: ¿Cuáles fueron las motivaciones que llevaron a Colombia a integrarse al PPP como líder de la agenda de biocombustibles?

Objetivos de la investigación

2

Esta investigación tiene como objetivo general examinar los principales factores que motivaron el ingreso de Colombia en el PPP. Por lo tanto los objetivos específicos son:

- 1- Describir el estado de situación del PPP, haciendo hincapié en el área energética, al momento del ingreso de Colombia como nuevo miembro pleno de derecho.
- 2- Describir la situación de Colombia en relación con la CAN.
- 3- Caracterizar la política de biocombustibles de Colombia.

II

Acerca de esta investigación

2

El carácter de esta investigación es de tipo descriptivo. Se describen hechos enmarcados en un proceso más amplio caracterizado por la interacción de factores de índole nacional, regional e internacional para dar cuenta de las motivaciones que llevan a Colombia a ingresar como miembro del PPP y que dan como resultado la inclusión de los biocombustibles en la agenda energética del Plan.

La delimitación espacial está circunscripta a Colombia y la región Mesoamericana ésta última formada por nueve estados del sur-sureste de México y Centroamérica. En cuanto a la dimensión temporal, la investigación tiene como punto de partida la “Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla” del 15 de junio de 2001, donde se puso en marcha el PPP y culmina con la “X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla” celebrada en el mes de junio de 2008, hecho en el cual se da por terminada la reestructuración del PPP. Esta elección se basa en el hecho de que, si bien la incorporación de Colombia como miembro pleno al PPP fue el 27 de Octubre de 2006 se entiende que su liderazgo sobre la agenda de biocombustibles fue resultado de un largo proceso de negociación que se encuentra enmarcado en el período señalado.

El abordaje metodológico es cualitativo ya que el diseño de la investigación es flexible con el fin de explicar un proceso de cambio. La técnica de recolección utilizada en la presente es el análisis documental -informes gubernamentales, declaraciones resultantes de cumbres y conferencias internacionales, tratados, leyes nacionales e internacionales-. Se utilizan fuentes primarias y secundarias para desarrollar diversos conceptos sensibilizadores y los principales ejes analíticos que guiarán la investigación. Se procederá a una triangulación de las mismas junto con el material teórico seleccionado para la presente investigación. A partir de lo expuesto, se

deduce que las técnicas de recolección elegidas no son reactivas ya que no alteran el estado natural del fenómeno en estudio.

La elección del tema se basa en un seguimiento de las actividades del PPP en el que llama la atención la solicitud de Colombia para ingresar en el Plan y su reiterado ofrecimiento de promover el intercambio de experiencias en materia de biocombustibles con los países miembros. Todo ello en un contexto global de crisis energética y a su vez creciente demanda de los países industrializados, en la que los biocombustibles se convierten en una opción para América Latina debido a su condición de productor de materias primas de origen agrícola.

La incorporación de Colombia y su papel de precursor en el tema de los biocombustibles en el PPP es reciente, en razón de ello el tema no ha sido estudiado y no se cuenta con bibliografía específica sobre el interrogante que motiva la presente investigación; por lo que se desarrolla el estado de la cuestión en términos históricos.

III

Marco teórico – conceptual

1

Para abordar el fenómeno en estudio se han seleccionado, por un lado, supuestos de las teorías de las Relaciones Internacionales como la Interdependencia Compleja y el Institucionalismo Neoliberal. Por el otro, se tendrá en cuenta el análisis del concepto, idea y práctica de poder que realiza Kenneth Galbraith. Finalmente, se ha procedido a describir “conceptos sensibilizadores” considerados fundamentales para entender el objeto de estudio.

Herramientas teóricas

2

En relación con las herramientas teóricas que se estiman pertinentes desarrollar para abordar el fenómeno en estudio, y como ya fuese adelantado, se destacan las siguientes:

Los autores Robert Keohane y Joseph Nye⁵ caracterizan al realismo a partir de tres supuestos: 1- los **Estados** como los únicos actores de la política mundial y como unidades coherentes; 2- la **fuerza** como instrumento utilizable y eficaz en la política; y 3- la existencia de una agenda en la que existe una jerarquía de problemas encabezada por las cuestiones de seguridad militar, que se define como criterio para diferenciar entre **la alta y baja política**.

“Estos supuestos realistas definen un modelo ideal de política mundial. El mismo nos permite imaginar un mundo en el que la política estaría continuamente caracterizada por los reales o potenciales conflictos entre los Estados y en la que el

⁵ KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph (h). “Poder e Interdependencia. La política mundial en transición”. GEL, Bs. As., 1988.

empleo de la fuerza sería posible en cualquier momento”⁶. Por ende, cada Estado procuraría defender su territorio e intereses de estas amenazas convirtiéndose en actores egoístas, más aún teniendo en cuenta que sus relaciones se dan en un contexto de anarquía, es decir, que no hay una autoridad superior por sobre ellos. Finalmente, y a consecuencia de lo expuesto, la integración entre éstos sería escasa y duraría en cuanto sirviera a los intereses de los Estados más poderosos.

Los autores plantean alternativas a estos supuestos y, por lo tanto, un modelo ideal alternativo para explicar la política internacional, al que denominan “Interdependencia Compleja”. Por un lado, sostienen que “**...otros actores, además de los Estados, participan activamente en la política mundial...**”⁷. La existencia de canales múltiples da cuenta de la existencia de relaciones informales entre élites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre élites no gubernamentales y organizaciones transnacionales.

Por otro lado, en este modelo “**...no existe una clara jerarquía de cuestiones...**”⁸ en la política mundial, que es caracterizada por una multiplicidad y variedad de temas, por lo que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda. Muchos temas surgen también de la política interna considerados en distintos departamentos gubernamentales y en distintos niveles. De esta manera la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa.

Finalmente, se considera que la “**...fuerza es un ineficaz instrumento de política...**”⁹ porque puede ser irrelevante para resolver desacuerdos sobre aspectos económicos entre los miembros de una alianza. Si bien la fuerza militar puede ser importante para las relaciones de esa alianza con un bloque rival, no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la Interdependencia Compleja.

Las tres características mencionadas con anterioridad dan como resultado diversos procesos. Primer, cabe mencionar a los “canales múltiples” que van

⁶ Ibidem pp: 40.

⁷ Ibidem: pp 40.

⁸ Ibidem: pp 40.

⁹ Ibidem: pp 40.

desdibujando la línea entre política interna y política externa, dando lugar a que la agenda de las relaciones internacionales incluya una multiplicidad de temas sin una jerarquía clara donde las cuestiones de seguridad militar ya no forman parte de la alta política. La formación y control de la agenda se vuelve más importante debido a la complejidad de actores y los problemas de la política mundial.

La interdependencia implica efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países pero éstos no son equilibrados “Son las asimetrías en la dependencia los factores que más probablemente han de proporcionar fuentes de influencia a los actores en sus manejos con los demás... **Los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en la negociación sobre un tema y tal vez hasta para incidir en otras cuestiones**”¹⁰

Para este estudio resulta oportuno tomar los supuestos planteados en el modelo de la Interdependencia Compleja porque en el PPP convergen relaciones por estos canales múltiples de una diversidad de actores y temas que definen una determinada agenda regional. Es de interés para esta investigación hacer hincapié en la interdependencia como un instrumento o estrategia de poder en la formación de esa agenda, teniendo en cuenta que Colombia ingresa a este proyecto de integración y promueve la incorporación de los biocombustibles como tema, no considerado hasta su entrada, como miembro pleno de derecho.

Interesa también a este trabajo las consideraciones del Institucionalismo Neoliberal de Roberto O. Keohane cuando sostiene “...**Las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos**... Las acciones estatales dependen considerablemente, de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan:

- El flujo de información y las oportunidades de negociar;
- La capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles; y

¹⁰ Ibídem: pp 24, 25.

- Las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales.”¹¹

Estas observaciones valen para explicar que el proceso general de institucionalización del PPP, y específicamente de los biocombustibles, le permite a Colombia afianzar las relaciones con los países del Plan. En consecuencia, este fortalecimiento entre los países facilita la cooperación y favorece el liderazgo de Colombia en la agenda de los biocombustibles en éste ámbito de integración regional.

En último lugar tomamos las herramientas teóricas brindadas por John Kenneth Galbraith en su libro “La anatomía del Poder”¹² en el que se pregunta cómo se impone el poder y qué da acceso a los métodos de imposición.

Para Galbraith el poder se somete a una regla de tres: considera que hay tres instrumentos para ejercerlo o imponerlo y, hay tres fuentes de poder, los atributos o instituciones que conceden el derecho a su uso.

El primer instrumento es el **poder condigno** que se “obtiene por la capacidad de imponer a las preferencias del individuo o del grupo una alternativa lo suficientemente desagradable o penosa como para que sean abandonadas esas preferencias”¹³. El segundo es el **poder compensatorio** que se alcanza “...mediante el ofrecimiento de una recompensa afirmativa... para el individuo que se somete”¹⁴. Ambos instrumentos tienen una característica en común, el individuo que se somete tiene conciencia de sumisión.

El tercer instrumento es el **poder condicionado**, a diferencia de los dos anteriores, ni quienes lo ejercen ni quienes se hallan sometidos a él, necesariamente tienen conciencia de que está siendo ejercido. “...Esta preferencia puede ser cultivada deliberadamente, mediante la persuasión o la educación. Se trata de condicionamiento explícito. O puede venir dictada por la cultura misma, se considera que la sumisión es

¹¹ KEOHANE, Roberto O. “Instituciones Internacionales y Poder Estatal”. GEL, Bs. As., pp 14 y 15, 1993.

¹² GALBRAITH, John K. “La Anatomía del Poder”. Plaza & Janes Editores, S.A. 1984.

¹³ *Ibidem*; pp 22.

¹⁴ *Ibidem*; pp 23.

normal, adecuada o tradicionalmente correcta. Se trata de condicionamiento implícito”¹⁵.

En cuanto a las fuentes que dan acceso al poder en primer lugar considera a la **personalidad** asociada fundamentalmente con el poder condicionado, con la capacidad de disuadir. En segundo lugar a la **propiedad o la riqueza** asociada principalmente con el poder compensatorio.

La tercera y más importante fuente de poder es la **organización** en las sociedades modernas y “...se halla relacionada principalmente con el poder condicionado. Se da por supuesto que cuando se busca o se necesita un ejercicio de poder, es preciso disponer de una organización. Desde la organización viene luego la necesaria persuasión y la sumisión resultante de los designios de la organización. Pero la organización, tiene también acceso al poder condigno y acceso al poder compensatorio”¹⁶.

Agrega además que “El poder condicionado es el producto de un continuo que va desde la persuasión visible, objetiva, hasta lo que el individuo inserto en el contexto social se le ha llevado a creer que es intrínsecamente correcto... Ese poder puede ser explícito... Una de las formas más explícitas de poder condicionado en las sociedades industriales modernas se ejercita por medio de la publicidad. Con habilidad y reiteración se induce, a la gente a creer... En la deseabilidad o la imprudencia de una iniciativa política concreta... Para conseguir creencia la educación es mucho más honorable que la publicidad.”¹⁷

Para Galbraith “los gobiernos democráticos no rehúyen el poder condigno, el compensatorio ni el condicionado, si no que ejercitan los tres. La diferencia radica en la combinación realizada, en las limitaciones a que se hayan sometido los instrumentos y, en la extensión en que el Estado se reserva para si el uso exclusivo del poder condicionado”¹⁸. Se considera oportuno abordar estos conceptos porque esta

¹⁵ *Ibidem*; pp 47.

¹⁶ *Ibidem*; pp 24.

¹⁷ *Ibidem*; pp 52, 53.

¹⁸ *Ibidem*; pp 60.

investigación entiende que Colombia utiliza los tres tipos de poder para incluir el tema de los biocombustibles en la agenda del PPP.

Conceptos sensibilizadores

3

A continuación se explican los conceptos más importantes que se utilizan con frecuencia a lo largo de la investigación.

En primer lugar se destaca el concepto de **Biocombustibles** que Elizabeth Bravo define como “...productos que se obtienen a partir de materias primas de origen agrícola, procesadas para obtener energía. Los biocombustibles se derivan de cultivos de plantas e incluyen: Biomasa que es directamente quemada (por ejemplo la leña); Biodiesel de semillas oleaginosas (por ejemplo, de palma, soja, colza); Etanol (o metanol) que es el producto de la fermentación de los granos, pasto, paja, o madera (incluyendo por ejemplo, maíz, caña de azúcar, remolacha)”¹⁹.

En relación con los tipos de biocombustibles, vale la pena mencionar el **etanol** “...también conocido como alcohol etílico de grano, se obtiene a partir de tres tipos de materia prima: los productos ricos en sacarosa como la caña de azúcar, la maleza y el sorgo dulce; las fuentes ricas en almidón como cereales (maíz, trigo, cebada) y tubérculos (mandioca, batata, papa); y mediante la hidrólisis de los materiales ricos en celulosa como la madera y los residuos agrícolas.

El etanol es un líquido inflamable, incoloro y es el alcohol de menor toxicidad. Se utiliza en las bebidas alcohólicas, al igual que como desinfectante o disolvente. Posee un alto octanaje y una mayor solubilidad en gasolina que el metanol”²⁰.

Otro tipo de biocombustible es el **biodiesel** “... este es un éster que puede ser obtenido de diferentes tipos de aceites o grasas animales o vegetales como soja, colza o palma aceitera. Puede ser utilizado como sustituto total o parcial del gasoil en motores

¹⁹ Elizabeth Bravo. “Encendiendo el debate sobre biocombustibles”. Ediciones Le Monde diplomatique “el diplo”/ Capital Intelectual, Bs. As., 2007.

²⁰ *Ibidem*, pp 33.

de diesel convencional. Si se utiliza como combustible puro (100 % de biodiesel), se lo conoce como B100. El B30 tiene un 30 % de biodiesel y un 70 % de diesel petrolífero. Puede usarse también como aditivo de combustibles derivados del petróleo en proporciones del 1 al 5 %”.²¹

En segundo lugar, se hace referencia al concepto de **regionalismo abierto** que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) define como “... el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desregularización, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales”.²²

Se entiende por **regionalismo cerrado** lo que en 1959 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone como modelo económico de sustitución de importaciones. Debido a las características de los países en desarrollo el proceso se debía hacer mediante un cierto proteccionismo en el comercio exterior en el cual el Estado debía alentar y proteger las nuevas industrias.

Estos dos últimos conceptos son de utilidad para analizar las variantes de “integración” sobre las que se definieron las bases de la política exterior de Colombia respecto de la sub-región.

²¹ *Ibidem*; pp 37.

²² SANAHUJA, José A. “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, pp 77 y 78, 2005.

IV

El Plan Puebla Panamá

1

En el siguiente capítulo, se describen los orígenes, el proceso de institucionalización y la incorporación de Colombia al PPP, principalmente a partir de los datos que provee el Portal Oficial de este proceso de integración²³. Se detallan el objetivo y los proyectos contenidos en la Iniciativa Mesoamericana Energética (de ahora en adelante IME) y las reuniones claves que dan cuenta del ingreso de los biocombustibles a la agenda energética.

Antecedentes

2

En las cuatro últimas décadas del siglo XX se han discutido grandes proyectos regionales para Centroamérica. Este es el caso de los Corredores Viales en los '70, el Sistema de Integración Eléctrica de América Central en los '80 o el Corredor Biológico Mesoamericano en los '90. Pero es recién a mediados de esa década en que se consideran estos proyectos dentro de una visión más integral, como ser, en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible de 1994 y la Agenda Centroamericana para el siglo XXI en 1999. Todos estos proyectos fueron los antecedentes en que se basó la propuesta que la región presentó en la reunión del Grupo Consultivo de Madrid en marzo del 2001.

La presentación de esta propuesta, que incluía 32 proyectos regionales, coincidió con la presentación del presidente de México Vicente Fox Quesada, de su iniciativa Puebla- Panamá que contenía 25 proyectos regionales, lo que llevó a un proceso de discusión de las similitudes y complementariedades entre ambos proyectos y que dio lugar al PPP. Este contempla ocho amplias iniciativas, en las cuales se integran esos grandes proyectos regionales: el de Centroamérica y el de México.

²³ Portal Oficial del PPP: www.planpuebla-panamá.org (ultima consulta junio de 2008).

En la Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en la ciudad de San Salvador el 15 de junio de 2001, se puso en marcha el PPP como el instrumento capaz de impulsar el desarrollo y la integración regional con el firme objetivo de profundizar el entendimiento político y la cooperación internacional.

Los presidentes de la región Mesoamericana, que incluye a los países de Centroamérica Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y los nueve estados del Sur-sureste de México Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, acordaron allí reafirmar el Mecanismo de Tuxtla como instancia fundamental para seguir consolidando la asociación y constituir en este marco el PPP.

En este escenario se adoptaron las siguientes iniciativas con impacto en la integración y el desarrollo integral:

- 1- Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable.
- 2- Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano.
- 3- Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales.
- 4- Iniciativa Mesoamericana de Turismo.
- 5- Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial.
- 6- Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial.
- 7- Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética.
- 8- Iniciativa Mesoamericana de Integración de los servicios de telecomunicaciones.

A su vez, se institucionalizó la Comisión Ejecutiva para el PPP integrada por los comisionados presidenciales y el comisionado designado por el Primer Ministro de Belice, como instancia específica de seguimiento y coordinación de las iniciativas y proyectos. Se asignó a la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano (de ahora en adelante SG-SICA) como la secretaría de apoyo de la Comisión Ejecutiva.

Ante inquietudes de la sociedad civil por conocer los alcances del PPP, los Presidentes y Jefes de Estado de México y Centroamérica - reunidos en Mérida con motivo de la V Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, efectuada en junio de 2002-, resolvieron oficializar el compromiso de impulsar mecanismos de vinculación con la sociedad civil organizada. A partir de dicha Declaración, se creó el Programa de Información Consulta y Participación (PICP) cuya misión es involucrar oportuna y continuamente a las organizaciones de la sociedad civil y comunidades de base para que tengan un papel activo en las etapas del PPP.

Continuando con la misma política, en la Ciudad de Panamá, los días 26 y 27 del mes de junio de 2003 se crea el Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica - de ahora en adelante (GAPIE)- constituido por funcionarios gubernamentales y representantes indígenas de cada país, con la intención de apoyar la interlocución entre el PPP y los pueblos indígenas de la Región Mesoamericana.

Finalmente, el 25 de marzo de 2004 se firma el acta que institucionaliza el mecanismo del PPP en la VI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla efectuada en Managua. Se establecen la Comisión Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva, la Comisión de Promoción y Financiamiento, el Grupo Técnico interinstitucional y el Consejo Consultivo del PPP.

La Comisión Ejecutiva permaneció compuesta por los comisionados presidenciales de todos los países miembros. Están a cargo de la planificación, coordinación y seguimiento de las iniciativas y proyectos que se adopten. La Dirección Ejecutiva, actúa como instancia de apoyo.

La Comisión de Promoción y Financiamiento quedó integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración económica (BCIE), la Cooperación Andina de Fomento (CAF), y el Instituto de Crédito Oficial de España (ICO) con propósito de apoyar a los países en la promoción y búsqueda de recursos financieros que se requieran para el diseño y la ejecución de los proyectos.

El Grupo Técnico Interinstitucional quedó constituido por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Centroamericano de Administración de empresas (INCAE), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la SG- SICA, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CAF, el Instituto español de Comercio Exterior (ICEX), el Instituto de crédito Oficial (ICO) de España, la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la Organización de los Estados Americanos (AICD), el GAPIE que actúan también como apoyo a la Comisión Ejecutiva en el proceso de definición de iniciativas y proyectos.

Por último, y con el objetivo de propiciar la participación de los diferentes actores organizados de la sociedad civil, incluyendo el sector privado y la banca de desarrollo e instituciones no gubernamentales, se creó el Consejo Consultivo.

Durante la etapa de institucionalización del Plan se conoció la noticia de que Colombia había expresado su interés de ser incorporado al PPP. La Comisión Ejecutiva analizó esta solicitud y en la reunión realizada el 17 de junio de 2004 en Veracruz, se resolvió recomendar a los respectivos gobiernos de los países integrantes del PPP, analizar la conveniencia de que Colombia participara en calidad de observador del Plan.

El 13 de agosto de 2004, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA acogió con beneplácito el interés de Colombia de incorporarse al PPP y avalaron la recomendación de los Comisionados Presidenciales para que Colombia ingresara como observador del Plan, resolviendo recomendar a los Presidentes del SICA la aceptación de dicho ingreso.

Finalmente los Jefes de Estados y de Gobierno de los países miembros del PPP aprobaron, mediante la firma de Resolución del 19 de noviembre de 2004, el ingreso de Colombia en calidad de observador.

Hasta aquí hemos abordado brevemente la evolución del PPP pero es de particular interés para esta investigación también tener en cuenta una de las iniciativas del Plan: la IME, para así dar cuenta de lo desarrollado en esta área hasta el ingreso de Colombia al Plan.

La IME, se crea con el objetivo de alcanzar una mayor y mejor cobertura de los servicios eléctricos, para reducir el costo de la electricidad de los usuarios, beneficiar a las comunidades rurales que actualmente no cuentan con el servicio, mejorar la competitividad de las empresas y atraer la participación del sector privado en el financiamiento de nuevos proyectos de generación que demandan este tipo de escenario.

Recae como responsable de esta iniciativa el Comisionado Presidencial de Guatemala, el Sr. Eduardo Rodas Marzano, quién tiene una oficina de coordinación técnica en la sede del Instituto Nacional de Electrificación de Guatemala, que es coordinada por el Ing. Mario Roberto García.

La IME cuenta con dos proyectos ejecutados: a)- Evaluación potencial geotérmico y b)- Exploración de condiciones de producción del campo Geotérmico de Tecuamburro.

Existen además ocho proyectos en ejecución, a saber:

1. Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC);
2. Interconexión eléctrica Guatemala- México;
3. Electrificación rural para Guatemala;
4. Programa para la Explotación de Recursos Geotérmicos para Guatemala para
Proyectos de Generación Eléctrica;

5. Apoyo al programa de desarrollo de la FTN (GVEP);
6. Refuerzos a sistema de transmisión nacional El Salvador;
7. Electrificación rural para Honduras;
8. Proyecto central Hidroeléctrica El Chaparral (65.9 MW).

Asimismo, hay tres proyectos en gestión de financiamiento:

- a)- Centro de adiestramiento regional geotérmico;
- b)- 3ra Unidad de la Central hidroeléctrica Cerrón Grande;
- c)- Proyecto Hidroeléctrico Fina Lorena (20.6 MW).

Y por último hablamos de dos en estado de diseño:

- a)- Interconexión Eléctrica Panamá- Colombia;
- b)- Interconexión Eléctrica Guatemala- BÉlice.

De los proyectos ejecutados, en ejecución, en gestión de financiamiento o en estado de diseño, no se registra hasta este momento ninguno vinculado al desarrollo de los biocombustibles en el marco del PPP.

Sin embargo la IME, si contempla la figura de la Reunión de Ministros de Energía de Mesoamérica. Ministros y representantes de Ministros responsables del área energética de Centroamérica, México y Colombia se congregaron el 10 de junio de 2005 en Guatemala con el fin principal de explorar adecuada e integralmente las consecuencias derivadas del aumento de los precios del petróleo e integrar un plan conjunto para impulsar acciones destinadas a fortalecer la capacidad de gestión de los países de este tipo de problemas.

En la Reunión de la Comisión Ejecutiva, efectuada en la ciudad de Granada en octubre de 2005, que incluyó a Colombia como país observador, se discutieron importantes temáticas alrededor de la problemática energética, destacando la presentación de la Estrategia Energética diseñada por el BCIE para los años 2005-2010

que comprometería recursos de inversión en proyectos que aminoren los impactos de los precios internacionales del petróleo, y promuevan la diversificación de la matriz energética regional. El Comisionado Presidencial de Guatemala presentó el plan de acción de la IME conteniendo acciones en materia de geotermia, energía hidroeléctrica, eficiencia energética y energías renovables en general. Colombia, por su parte “hizo un importante ofrecimiento de cooperación técnica, principalmente en materia de biocombustibles, eficiencia energética y ahorro en sistemas de transporte, entre otros”²⁴.

Ese mismo año la IME, el Gobierno de Nicaragua y el BID, organizaron el foro “Medidas de Emergencia para el Ahorro de Combustibles en los Sectores Eléctrico y Transporte” con el objetivo de acercar experiencias exitosas en el uso de programas de emergencia para el ahorro de energía, analizar el impacto de las medidas de emergencia recientemente adoptadas por los países y encontrar soluciones adicionales que permitan coadyuvar a mitigar los impactos negativos de las escaladas de los precios del petróleo.

Colombia como miembro pleno

4

En la Declaración de la VIII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en la ciudad de Panamá el 11 de Julio de 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del PPP expresaron la aceptación al ingreso de Colombia como miembro de pleno de derecho, manifestando estar conscientes de que su ingreso y participación contribuirían a fortalecer los lazos de cooperación de los países de la región.

El viernes 27 de Octubre de 2006, se concretó el ingreso definitivo de Colombia al PPP en calidad de miembro pleno, mediante la firma del Convenio de Adhesión suscrito en el marco de la Reunión de la Comisión Ejecutiva de esta iniciativa, en la ciudad de San José de Costa Rica.

²⁴Dirección Ejecutiva. “Comisionados Presidenciales se reúnen en Granada, Nigaragua”. Boletín Institucional del PPP, 2005.

Los Comisionados Presidenciales y representantes de los organismos internacionales que forman parte del Grupo Técnico Interinstitucional del PPP, se reunieron en la ciudad de Medellín los días 23 y 24 de noviembre de 2006, con el objetivo de reflexionar sobre el significado de la incorporación de Colombia al Plan Puebla Panamá y los mecanismos de su integración a las iniciativas. Durante el encuentro, funcionarios del Gobierno de Colombia presentaron oficialmente los proyectos con los cuales deseaban integrarse al PPP, entre los que destacaron la interconexión eléctrica y de gas, la autopista de la información, integración turística, los ecosistemas estratégicos, los convenios de formación con el Sena, la prevención y mitigación de desastres, la integración económica para la productividad y competitividad, las telecomunicaciones, y la Carretera Panamericana.

Los delegados de los gobiernos de México, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá se reunieron el 13 y 14 de Diciembre de 2006 en Bogotá, para acordar estrategias de cooperación multilateral dentro del PPP. El resultado de la reunión fue la elaboración de planteamientos sobre la forma en cómo Colombia podía cooperar para fortalecer los proyectos y programas de las Iniciativas Mesoamericanas del PPP.

En este período el PPP decide entrar en una segunda fase, en razón de ello los Presidentes y Jefes de Estado de México, Centroamérica y Colombia se reunieron el 9 y 10 de Abril de 2007 en el marco de la “Cumbre Para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá”, durante la cual reiteraron el compromiso de reposicionar y fortalecer esta iniciativa a través de la consolidación de sus mecanismos institucionales con el objetivo de responder a las nuevas realidades de la región mesoamericana. En ese ámbito el Presidente Álvaro Uribe manifestó la importancia que tiene para Colombia compartir y recibir, avances y experiencias en biocombustibles con los países del PPP, por lo que ofreció la instalación de dos plantas piloto en dos países del Plan.

En el marco de la reunión de Comisión Ejecutiva del PPP, los Comisionados Presidenciales acordaron que Colombia sería el país encargado de promover la Iniciativa Mesoamericana de Turismo. Asimismo, atendiendo al interés de Colombia en el tema de los biocombustibles, se le asignó oficialmente la coordinación y el liderazgo del nuevo Grupo de Biocombustibles para la región. En dicha reunión se decidió que los

dos países beneficiarios de las dos plantas ofrecidas en Campeche, por el Presidente Uribe, fueran para Guatemala y Honduras.

En razón de la reestructuración del PPP se decidió también que Colombia, en iguales condiciones que México y SICA, fueran los tres miembros permanentes de los Consejos Asesores de cada Iniciativa PPP junto a cada país coordinador, siempre con el apoyo del Grupo Técnico Interinstitucional, BID, la CAF y el BCIE.

El 7 y 8 de julio de 2007 una delegación compuesta por altos funcionarios estatales y representantes del sector empresarial de Centroamérica y México, visitó Bogotá con el objetivo de conocer la experiencia de ese país en la producción de biocombustibles. Estuvieron en las plantas donde se elaboran alcohol carburante y biodiesel con fines industriales para buscar formas de replicarla en los países de la región mesoamericana.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de Colombia con los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala), el 9 de agosto de 2007, se presentó una solicitud de El Salvador como beneficiario de una tercera planta piloto de biocombustibles que rápidamente fue aceptada por el Presidente Álvaro Uribe.

En el marco de la reunión de Comisión Ejecutiva del PPP celebrada en octubre de 2007 en México D.F., el Comisionado Presidencial por Colombia, Fabio Velencia Cossio y el Viceministro de Agricultura de ese país, Rolando Arbelaez anunciaron que las plantas de biocombustibles que Colombia entregará a los países del Triángulo Norte, estarán listas y debidamente instaladas en Septiembre de 2008. La construcción de este proyecto quedó establecida en los Memorandos de Entendimiento sobre Cooperación Técnica en materia de Biocombustible suscritos en el mes de septiembre de 2007 entre Colombia y los países centroamericanos.

En la XXXI Cumbre del SICA, celebrada en la Ciudad de Guatemala el 12 de diciembre de 2007, los Presidentes y Jefes de Estado de Centroamérica suscribieron el tratado marco para la operatividad de la Unión Aduanera, uno de los proyectos más emblemáticos y fundamentales para impulsar el proceso de integración en la región centroamericana.

Como parte del plan de acción impulsado para fortalecer al PPP, en el marco de la Reunión Anual de Gobernadores del BID, la Comisión Ejecutiva y las autoridades del BID, BCIE y CAF instalaron oficialmente la Comisión de Promoción y Financiamiento del PPP con el objetivo de apoyar las acciones encaminadas a gestionar, en las mejores condiciones posibles, el financiamiento de los proyectos impulsados por el mecanismo regional.

Colombia adjudicó a la unión conformada por las empresas Biogeos e Imgeomega, de Medellín, el proyecto para construir y poner en marcha tres plantas de biodiesel en Centroamérica. Se estableció que en Guatemala y El Salvador se producirá biocombustibles con fuentes de aceite distintas a las que se usan en Colombia, como lo son las jatrophas y la higuera, mientras que en Honduras, se trabajará con palma africana. En este sentido el Ministro de Agricultura de Colombia, Andrés Felipe Arias expresó: “Esto es muy importante, porque Colombia se está convirtiendo en una potencia latinoamericana en producción de biocombustibles. Ya producimos más de un millón de litros diarios de etanol, y al finalizar este año vamos a producir un millón de litros de biodiesel”²⁵

Finalmente en el marco de la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla el 27 y 28 de junio en Villahermosa, Tabasco, los presidentes de la región, anunciaron la transformación del PPP en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamerica); y se dio por finalizada la reestructuración del Plan.

Al cierre de esta tesis, se considera importante para futuras investigaciones, mencionar el nuevo debate que surge en la última Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en Villahermosa, Tabasco, respecto de los altos precios de los energéticos y la necesidad de buscar mecanismos para usar biocombustibles que no

²⁵ Declaraciones del Ministro de Agricultura de Colombia, Andrés Felipe Arias, Boletín institucional del PPP, febrero de 2008.

impliquen la utilización de alimentos. Este debate se centra en torno al concepto de “seguridad alimentaria”²⁶.

Conclusión preliminar

4

Retomando las consideraciones del Institucionalismo Neoliberal se observa que el PPP se encuentra atravesando un proceso de mayor institucionalización en general, y en el área de biocombustibles en particular, que permite a los Estados mejorar la información sobre el comportamiento del resto de los miembros, favoreciendo la cooperación entre si.

Al mismo tiempo se observa que la IME no incluía proyectos vinculados al desarrollo de los biocombustibles y, por lo tanto, se convierte en una motivación para que Colombia -teniendo en cuenta su trayectoria en el tema- promueva su liderazgo sobre éste tópico de la agenda.

A fines del año 2005, se registra la primera intervención de Colombia, en calidad de miembro observador, ofreciendo a los países del PPP cooperación técnica en materia de biocombustibles afectando “...el flujo de información y las oportunidades de negociar”.

A principios del año 2007, en calidad de miembro pleno, Colombia redobla la apuesta y ofrece la instalación de dos plantas piloto de biocombustibles en dos países del Plan, fortaleciendo “...la capacidad... para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos...”.

Posteriormente, atendiendo el interés de este país en el tema, se lo asigna oficialmente líder del nuevo Grupo de Biocombustibles para la región. Este hecho

²⁶ De acuerdo a lo publicado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana” .

afecta “las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales”.

Estos factores que se destacan contribuyeron a la mayor institucionalización del PPP, en particular en materia energética, teniendo a Colombia como protagonista en este proceso. Además se considera que, la ausencia en la IME de proyectos vinculados al desarrollo de biocombustibles, es un factor que le permite a Colombia liderar el proceso.

A su vez Colombia es estimulada por un escenario donde confluyen actores e intereses múltiples en relación de interdependencia en el cual los efectos no son recíprocos si no asimétricos en dependencia. En este caso la acción de Colombia influye de manera tal en los países del PPP que le es posible incluir un tema como los biocombustibles en la agenda y liderarlo.

V

Colombia en el Plan Puebla Panamá.

1

En este capítulo se abordan brevemente los antecedentes de integración en América Latina para comprender el actual escenario de la región y contextualizar la crisis al interior de la CAN y la ulterior inserción de Colombia al PPP. Posteriormente se da cuenta de la redefinición de los modelos de regionalización que trascienden los aspectos comerciales dando lugar a ejes de integración, como la infraestructura y la energía que están motivando realineamientos estratégicos en la región.

La integración en América Latina

2

De acuerdo con Osvaldo Sunkel “La integración en América Latina ha sido una aspiración e inspiración permanente de diversos líderes intelectuales y políticos latinoamericanos desde su Independencia hace ya dos siglos y se tradujo en varias ocasiones en iniciativas concretas. Sin embargo, las más importantes y efectivas, sobre todo en el plano económico, se iniciaron con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en la década del ‘50, hace ya medio siglo”²⁷.

Durante las dos guerras mundiales, y debido a la concentración de los esfuerzos bélicos, América Latina tuvo serias dificultades para mantener sus mercados en Europa y Norteamérica. Esta experiencia, sumada a la gran depresión del ‘30, dio cuenta de los peligros que implica la excesiva dependencia de las exportaciones de productos primarios y la importación de productos industriales y las oportunidades abiertas, por las dificultades externas, para la promoción del desarrollo industrial y la integración económica de la región. Esta interacción, junto a otros factores, hizo posible un

²⁷ SUNKEL, Osvaldo. “Desarrollo e Integración en América Latina” en Los Caminos para la Integración de América Latina. Patricio Leiva Lavalle, Editor, Universidad Miguel de Cervantes, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Santiago de Chile, pp 51, 2008.

sentimiento común entre los dirigentes latinoamericanos: que la integración regional era necesaria en vísperas de la industrialización y el desarrollo.

Este sentimiento se institucionalizó, a fines de los años '40, con la creación de la Unión Panamericana, inspirada por Estados Unidos, y con la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta última tuvo gran influencia en dar contenido intelectual a los movimientos de integración y desarrollo regional de América Latina. A estas instituciones se unió posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo, que agregó la fuerza financiera a las iniciativas de desarrollo e integración.

A fines de los años '50, la integración y la cooperación económica pasaron a ser un objetivo explícito de los países latinoamericanos lo que los llevó al establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y de mecanismo de integración subregional como lo son el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y posteriormente la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El objetivo era crear un mercado más amplio para las industrias que desarrollaba cada país en forma aislada para aprovechar las ventajas de las economías de escala y la especialización. Esto debía lograrse mediante un arancel externo común, la rebaja de los aranceles entre los países de la región, la armonización de las normas y procedimientos administrativos y el desarrollo de una infraestructura de transporte y comunicaciones. En el caso de la CAN, se realizaron esfuerzos adicionales de planificación industrial conjunta y desarrollo tecnológico.

Sin embargo, los resultados económicos no alcanzaron las expectativas ansiadas. Durante los años '70 y '80 la integración económica se diluyó perdiendo interés y credibilidad. Entre otros factores, esto se debió a los hechos trascendentales que marcaron el escenario del desarrollo económico en este período: “importantes vuelcos políticos a principio de los años '70, las dos crisis del petróleo de 1973 y 1979, el estampido de la deuda externa y el desinfe de la efervescencia crediticia de fines del decenio y comienzos del siguiente, así como el prolongado proceso de ajuste económico, reconstrucción y reforma de los años '80 y principios de los años '90”²⁸.

²⁸ *Ibidem*, pp62.

Sin embargo, en el nuevo contexto internacional de la posguerra fría según José Antonio Sanahuja "...se ha asentado la idea de que el regionalismo se ha configurado como un componente esencial en la agenda de desarrollo". Esta idea respecto al regionalismo fue propiciado, entre otros factores, por el escenario estratégico que pasó a estar dominado por la competencia de la tríada (Estados Unidos, Europa y Japón) y el consiguiente riesgo de marginación de regiones que, como América Latina, perdían importancia estratégica al desaparecer la dinámica de bloques.

Acontecimientos más inmediatos fueron el estancamiento, a principio de los '90, de las negociaciones comerciales de la ronda de Uruguay del GATT y el viraje estratégico de la política comercial de Estados Unidos, que lanzó la Iniciativa de las Américas -precedente del tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)-, que mostraba que ese país optaba por acuerdos regionales en América Latina.

Otro factor de gran relevancia fue la construcción del mercado interior europeo, desde 1986, y la conformación de la Unión Europea en 1992. Esto motivó una amplia reflexión teórica y práctica, que tuvo cierto eco en América Latina sobre el nuevo regionalismo.

En el ámbito regional, desde el punto de vista político, las dinámicas de concertación -Contadora, Esquipulas, Grupo Río-, contribuyeron a que los nuevos acuerdos se caracterizaran por una notable ampliación de la agenda respecto de las anteriores experiencias de integración, limitadas al ámbito económico. En palabras de Sanahuja "Con todo ello, el nuevo regionalismo es un concepto más amplio y difuso que el de integración económica"²⁹.

En el plano económico, la aplicación de las políticas del Consenso de Washington, y en particular la liberalización comercial unilateral, suponían una notable reducción de los costes de la apertura entre socios, haciendo que la integración fuera más factible. Se optó por un modelo de **regionalismo abierto** caracterizado por bajos niveles de protección externa, que contribuiría a maximizar las ganancias de eficiencia y

²⁹ *Ibidem*, pp 77.

atenuar los posibles discriminatorios de la integración para los no socios. El Consenso de Washington había rechazado el viejo regionalismo latinoamericano, al considerarlo como mera ampliación regional del proteccionismo, mostrando una clara preferencia por la liberalización comercial unilateral o en el marco multilateral.

La crisis en la Comunidad Andina de Naciones

3

Retomando a Sanahuja, éste sostiene que en América Latina: “La agenda se ha vuelto más compleja, debido al estancamiento del ALCA, a la proliferación de acuerdos bilaterales o plurilaterales y, en particular, a la importancia creciente de los acuerdos “Sur- Norte” con Estados Unidos y la Unión Europea, a la crisis de los esquemas de integración, como el MERCOSUR y CAN, y al surgimiento de nuevas propuestas, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), o las nuevas iniciativas para la integración en materia de energía e infraestructura”.³⁰

La firma de los Tratados de Libre Comercio (TLCs) de Estados Unidos con Colombia y Perú -países miembros de la CAN- ha tenido importantes consecuencias para la integración andina. A partir de esto, a principios del 2006, Venezuela abandonó la CAN fundamentando que los TLCs son contrarios a la normativa andina. Siendo la CAN un mercado dentro del cual los productos circulan libres de tarifas, que un país miembro firme un TLC con un país no miembro, promueve que productos e inversiones de éste último puedan ingresar al resto de los países miembros, usando como plataforma al país de la CAN que lo ha firmado-.

La posición fue compartida por el presidente Evo Morales de Bolivia, alegando que su país pierde su mercado más importante para la soya, Colombia, por la firma de un TLC entre este país y Estados Unidos. Sin embargo, los exportadores de Bolivia pidieron evitar la desaparición de la CAN ya que es un mercado muy amplio para sus exportaciones.

³⁰ SANAHUJA, José A. “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, pp 81, 2005.

Esta situación llevó a la comunidad a una crisis, proyectando una imagen de división que fue patente en la IV Cumbre Unión Europea-América Latina, celebrada en Viena en mayo de 2006. En las semanas posteriores a esa Cumbre, tras una intensa actividad diplomática a la que no fueron ajenos actores como Chile, Brasil o la propia Unión Europea, se logró evitar la total ruptura de la CAN.

En este contexto, Venezuela optó por unirse al MERCOSUR. Sin embargo, en este proceso de integración también surge el malestar de Uruguay y Paraguay, los dos socios menores del bloque comercial, que cuestionan el funcionamiento de esta unión aduanera, ya que sienten que Argentina y Brasil imponen su hegemonía, sin favorecer los intereses ni la integración de los países pequeños.

El mapa regional podría entenderse, en palabras de Osvaldo Sunkel, de la siguiente manera: “Hay también una evidente posibilidad de fragmentación y hasta polarización de los procesos regionales de integración si se tiene en cuenta que México, América Central y el Caribe siguen con sus procesos de acercamiento e integración formal al TLC, mientras el MERCOSUR se convierte en polo de integración alternativo, con Brasil como potencia hegemónica principal... Asimismo, impondría un grave dilema a los países del Pacto Andino y a Chile”.³¹

En este dilema para los países del Pacto Andino, Colombia se ubica en el grupo de los que promueven la integración a los TLCs. A su vez, consigue hacia fines del año 2006 ingresar al PPP en calidad de miembro pleno de derecho, un proyecto de integración que aboga por el regionalismo abierto.

En este sentido el representante del Comisionado presidencial de Colombia ante el PPP, Favio Valencia Cossio señalaba: “...Se propugna por una integración pragmática, espontánea, cambiante, y aperturista, más conocido como regionalismo abierto, que, desde finales de los años 90 ha buscado un cambio radical en cuanto a la orientación y el ritmo integracionista... El PPP es un ejemplo de regionalismo

³¹ Osvaldo Sunkel “Desarrollo en Integración en América Latina” en Los Caminos para la Integración de América Latina, Patricio Leiva Lavalle, Editor, Universidad Miguel de Cervantes, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, pp 66, 2008.

abierto... El PPP se convierte en el proyecto estratégico más importante de la política exterior colombiana, estamos refiriéndonos a un mercado de 183 millones de habitantes, a una superficie de 2,1 millones de kilómetros cuadrados, con OIB regional estimado a 2004 de 236,400 millones de dólares, con un PIB per cápita promedio estimado 2005: US\$ 5,500; inversión extranjera directa (IED) en 2005: aproximadamente US\$ 10,332 millones... En materia comercial podemos resaltar un escenario de 3 TLC's firmados entre México y Centroamérica vigentes; TLC Colombia – Triángulo Norte firmado recientemente; CAFTA vigente y con miras a un tratado con la Unión Europea... En el año 2005 comenzamos a pensar en el ingreso de Colombia al PPP... Dadas las dificultades al interior de la CAN, afortunadamente en vías de solución, pensamos en asociarnos con un gran número de países con similitudes políticas, económicas, sociales y culturales. Colombia se convierte en un actor esencial en la consolidación de la integración entre Centroamérica y México”³².

Se observa que en América Latina existen variantes respecto al tipo de integración económica y que Colombia opta en la subregión por el regionalismo abierto; es por ello que, frente a la crisis de la CAN, decide fortalecer su integración con el PPP, convirtiéndose en el proyecto más ambicioso de la política exterior colombiana.

Los nuevos ejes de integración: Infraestructura y energía

4

En América Latina ya es visible una redefinición de los modelos de regionalización en los que trascienden los aspectos puramente comerciales que marcaron experiencias anteriores como ALALC, ALADI y aún el MERCOSUR y la CAN para dar lugar al resurgimiento de los ejes de integración, como la infraestructura o la energía, que están motivando importantes realineamientos estratégicos en la región.

En la I Reunión de Presidentes de América del Sur, en septiembre de 2000, en Brasilia se lanzó la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA) concebida

³² COSSIO, Favio V. Comisionado Presidencial de Colombia ante el PPP. Discurso “Colombia Líder de Biocombustibles en el PPP”. Cartagena, pp 1, 2 y 3, 2007.

como un foro de coordinación e intercambio de informaciones sobre infraestructura entre los doce países de la región. En 2004 fueron seleccionados treinta y un proyectos prioritarios, conformando la Agenda de Implementación Consensuada 2005- 2010.

El viejo diagnóstico acerca de la importancia del desarrollo de vías de comunicación eficientes entre los países (carreteras, ferrovías, hidrovías, telecomunicaciones) es un dato elemental y estructurante de cualquier proyecto de integración. El comercio, el turismo y el intercambio cultural siempre serán obstaculizados por una infraestructura deficiente.

La energía así como la infraestructura, han asumido un papel de preponderancia en el proceso de integración en América Latina. La creciente crisis de abastecimiento que afectó, con mayor o menor intensidad, a casi todos los países de la región, dejó en evidencia la prioridad de la cuestión de la seguridad energética. Proyectos de gran importancia en el área de la energía han sido desarrollados en el plano bilateral. Dos de las mayores fuentes de energía de Brasil son resultado de la cooperación con países vecinos: la hidroeléctrica Itaipú con Paraguay y el gasoducto Gasbol con Bolivia.

El PPP responde desde sus iniciativas a temas como la infraestructura y la energía, la tendencia en éste último es el desarrollo de fuentes de energía renovable, pero los biocombustibles no formaban parte de la cartera de proyectos de la iniciativa hasta el ingreso de Colombia al Plan.

Pero en el ámbito de la cooperación energética, hay que destacar el papel de Brasil y los biocombustibles. La experiencia de este país se remonta a la década del '20 pero fue en 1975, con el lanzamiento del Programa Nacional del Alcohol (Pro Alcohol), se crearon las condiciones necesarias para su desarrollo. Actualmente, la mezcla obligatoria tiene porcentajes fijados entre el 20 y el 25 % de alcohol anhidro en la gasolina. Al momento concentra el 60 % de la producción de etanol hecha a partir de caña a nivel mundial, y es el primer productor de azúcar de caña. Brasil destina 6 millones de hectáreas al cultivo de caña, y más de la mitad se utiliza como insumo para producir etanol. Existen 367 plantas de etanol en operación y 77 nuevas plantas serán inauguradas hasta 2010. En el año 2004 se lanzó el Programa Nacional de Biodiesel,

posteriormente por ley se estableció que en 2008, el 2 % del petróleo diesel estará compuesto de biodiesel y en 2013, el porcentaje llegará a un 5 %.³³

De acuerdo al Embajador de Brasil en Chile, Mario Vilalva, la estrategia brasileña respecto al tema comporta tres vertientes: global, regional y bilateral.³⁴

- En la vertiente global, Brasil ha defendido la adopción de padrones y normas técnicas internacionales que permitan el establecimiento de un mercado global para estos productos. Con el objetivo de crear un mecanismo de coordinación entre los mayores productores/ consumidores de biocombustibles, se fundó, en marzo de 2007, en Nueva York, el Forum Internacional de Biocombustibles. Adicionalmente, Brasil tiene como objetivo estimular el desarrollo de estudios científicos e innovaciones tecnológicas que garanticen la sustentabilidad, a largo plazo, de la producción de biocombustibles, así como la no interferencia de su producción con el cultivo de alimentos.
- En el ámbito regional, Brasil ha estimulado la integración energética de América del Sur, con la promoción de la diversificación de la matriz en los países de la región y el incentivo al desarrollo de las fuentes de energía renovable.
- La tercera vertiente de actuación brasileña, la bilateral, abarca iniciativas de cooperación técnica y de promoción de intercambio científico y académico.

Detrás del liderazgo de Brasil, se observa en la región a Colombia con una estrategia similar en el marco del PPP. En la vertiente global, la gestión del presidente Uribe también tiene como objetivo el abastecer al mercado mundial; así mismo en la vertiente regional, promueve la diversificación de la matriz energética y el incentivo del desarrollo de las fuentes de energía renovable y, finalmente, en la vertiente bilateral

³³ BRAVO, Elizabeth. “Encendiendo el debate sobre biocombustibles. Cultivos Energéticos y soberanía alimentaria en América Latina”. Ediciones Le Monde diplomatique “el diplo”/ Capital Intelectual, pp 71, 2007.

³⁴ VILALVA, Mario. “La infraestructura física y la energía, dos pilares para la integración regional” en Los Caminos para la Integración de América Latina. Patricio Leiva Levalle, Editor, Santiago de Chile, 2008.

abarca las iniciativas de cooperación técnica y el intercambio de científicos y académicos.

Conclusión preliminar

5

Actualmente en América Latina existen diferentes procesos de regionalización. En el caso de Colombia ha pertenecido históricamente a la CAN pero, durante la crisis de este esquema de integración consigue convertirse -de miembro observador a miembro pleno de derecho- en el PPP, e inicia un proceso de participación en las estructuras burocráticas del Plan. Las motivaciones que llevan a Colombia a tomar esta decisión se relacionan con que el PPP es un proceso de regionalismo abierto a fin a su política exterior, que promueve la liberalización de los intercambios intrabloque pero, al mismo tiempo, lo hace con los países no socios.

Otro motivo que Colombia encuentra en el PPP es que, desde sus iniciativas, promueve proyectos vinculados a los ejes de regionalización, que actualmente están promoviendo los nuevos realineamientos estratégicos en la región: la infraestructura y la energía, éste último además alienta el desarrollo de los biocombustibles.

A partir de la posguerra fría, el nuevo regionalismo se convirtió en un componente esencial de la agenda de desarrollo de los países latinoamericanos y, al mismo tiempo, estos procesos de integración ampliaron su propia agenda incluyendo estos temas de la infraestructura y la energía. Esta diversificación de la agenda ha permitido que los países dominen o lideren algún área de los que se abordan en los procesos de integración. En el caso de Colombia está claro que su interés en el desarrollo de los biocombustibles en el PPP, responde a una estrategia tanto de política doméstica como regional y global.

VI

Los biocombustibles en el Plan Puebla Panamá

1

En el comienzo de este capítulo se hace hincapié brevemente al contexto que estimula la implementación de un programa de biocombustibles en los países de América Latina. Seguidamente se extraen datos del Ministerio de Minas y Energía de Colombia para dar cuenta de la política de biocombustibles en el país. En último lugar, se hace mención a las ventajas que presenta América Central respecto al tema en cuestión.

Un programa de biocombustibles

2

La biomasa fue durante siglos el principal combustible para la humanidad. Con el crecimiento de la demanda energética, a partir de la Revolución Industrial, que incluyó la introducción del carbón mineral y el petróleo, asociado a una amplia adopción de tecnologías adecuadas para su uso, la matriz energética se transformó para ceder paso a la utilización de recursos no renovables; así la biomasa fue paulatinamente perdiendo importancia. Posteriormente, a partir de la crisis del petróleo de los años '70, los combustibles derivados de la biomasa o biocombustibles vuelven a ser considerados alternativas capaces de sustitución, con ventajas sobre los derivados del petróleo. En el caso de Brasil, el primer colapso petrolero impactó seriamente en este país que en aquella época prácticamente no tenía producción propia de petróleo. A raíz de ello se crea en 1975 el Pro Alcohol para la fabricación de etanol.

De acuerdo al documento de la CEPAL: “La motivación inicial para la implementación de un programa de biocombustibles, como es el caso del alcohol energético, fue entonces reducir la dependencia externa en el suministro de combustibles y asegurar el abastecimiento del mercado nacional a partir de fuentes

locales, con potenciales ventajas en términos de balanza de pagos y equilibrio fiscal. Estas razones aún deben ser considerados vigentes, pero en la actualidad otros aspectos se agregan para promover los biocombustibles en un gran número de países desarrollados o en desarrollo. Así, pueden ser citados: a) la sustentabilidad ambiental de los biocombustibles, por ser una forma renovable de energía, o por presentar un menor impacto en su uso final; b) La posibilidad de dinamizar las actividades agrícolas y generar empleo en el medio rural por medio de la producción de biocombustibles, y c) La diversificación estratégica que los biocombustibles traen a los sectores agroindustriales eventualmente estancados o en retracción”.³⁵

Una de las motivaciones que más ha sido difundida es la sustentabilidad ambiental de los biocombustibles. Se considera que el biodiesel y el etanol reducen sustancialmente las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) porque cuando se quema un biocombustibles, se está quemando un carbono que ya estaba en la atmósfera y que fue absorbido por las plantas a través de la fotosíntesis. En el caso de los combustibles fósiles, se estaría quemando un carbono que no estaba presente en la atmósfera, pues estaba represado en el subsuelo, y se incorpora en la atmósfera durante la combustión.

En 1992, en el marco de la Cumbre de la Tierra que tuvo lugar en Río de Janeiro, los gobiernos del mundo adoptaron el Convenio de Cambio Climático, en el que los países que más dióxido de carbono producen se comprometieron a tomar medidas para reducir sus emisiones³⁶ Más tarde en 1997, se adoptó el llamado Protocolo de Kyoto que obliga a estos países a reducir estas emisiones en un 5,2 % entre 2008 y 2012, en relación a las emisiones que generaban en 1990. La especialista Elizabeth Bravo asegura “Con estos hechos en la mente, la Unión Europea se ha propuesto aumentar el uso de biocombustibles para cumplir sus compromisos asumidos en el Protocolo de Kioto.”³⁷

³⁵ HORTA NOGUEIRA, Luis A. “Perspectivas de un Programa de Biocombustibles en América Central”. Proyecto Uso Sustentable de Hidrocarburos Convenio CEPAL/ República Federal de Alemania, pp3, 2004.

³⁶ Los países que más dióxido de carbono producen están agrupados en el llamado Anexo 1 y son unos 40 países de América del Norte, Europa Occidental y del Este, Japón, Australia y Nueva Zelanda.

³⁷ BRAVO Elizabeth. “Encendiendo el debate sobre biocombustibles”. Ediciones Le Monde diplomatique “el diplo”/ Capital Intelectual, Bs. As. Pp 23, 24, 2007.

Sin embargo, cabe indicar, aunque no es objeto de esta investigación, que la sustentabilidad ambiental de los biocombustibles está siendo seriamente cuestionada. Los países europeos, en su afán por cumplir los compromisos internacionales mencionados en el párrafo anterior, se han planteado la importación de biocombustibles porque en su región no existen tierras suficientes para la producción en la cantidad que se necesita para impactar de manera efectiva en reducir el calentamiento global. Esto implica que tierras de vocación agrícola y, que al momento son usadas para la producción de alimentos, o ecosistemas naturales, van a ser utilizadas para la producción de biocombustibles, lo que repercutiría en la soberanía alimentaria³⁸ de los pueblos.

América Latina es productora de materias primas de origen agrícola necesarias para la elaboración de los biocombustibles por lo tanto reúnen las condiciones - disponibilidad de tierras para cultivos, agua, mano de obra y tecnología (en el caso de Brasil) avanzada para el cultivo de caña con alta productividad e industrialización. De esta manera, los biocombustibles se han expandido más que en cualquier otra región del mundo. Además en estos países se enfatiza la posibilidad de dinamizar las actividades agrícolas y generar empleo en el medio rural si se opta por la producción de biocombustibles teniendo en cuenta también la diversificación estratégica que éstos traen a los sectores agroindustriales eventualmente estancados o en retracción.

Por otra parte, se destaca el aumento del consumo de energía de nuevas potencias emergentes y al mismo tiempo la tendencia al alza de los precios del petróleo. El consumo global de energía en 1973 fue de 4606 Mtoe (millones de toneladas de

³⁸ El concepto de soberanía alimentaria fue introducido en 1996 por Vía Campesina en Roma con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Posteriormente tres eventos mundiales reunieron a los movimientos sociales y la sociedad civil en su conjunto para avanzar en el concepto de soberanía alimentaria: Agosto 2001, el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria de la Habana; Junio 2002, el Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria de Roma, paralelo a la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después (CMA:cad); Febrero 2007, Nyéléni 2007 – Foro Internacional sobre Soberanía Alimentaria, Sélingué, Mali.

La definición que este principio obtuvo en el Foro del 2002 de Roma fue: “La soberanía alimentaria es el DERECHO de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades.”

equivalente de petróleo), de las cuales los países de la OECD³⁹ consumieron aproximadamente 2855 Mtoe. En el año 2003, el consumo global fue de 7287 Mtoe, de las cuales aproximadamente 3750 Mtoe fueron consumidas por los países de la OECD. Si nos referimos solo a petróleo crudo, veremos que el sector que más crudo consume es el del transporte (57,8 % en 2003), seguido por la industria (19,9 % en 2003), luego otros sectores como la agricultura, los servicios públicos y el uso residencial (15,7%) y, finalmente, usos no energéticos del petróleo (por ejemplo la petroquímica) que significó el 6,6% del consumo total de crudo en 2003.⁴⁰

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su estudio titulado “Análisis estratégico para las oportunidades de los biocombustibles en Brasil y el hemisferio”⁴¹, para 2010 se estima que US\$ 100 billones serán invertidos en energía limpia, comparados con los US\$38 billones destinados en 2005 y de los US\$ billones invertidos una década atrás. Sin ir muy lejos, el Gobierno de China recientemente anunció que al 2020 invertirá US\$187 billones en energía limpia.

Biocombustibles en Colombia

3

En Colombia hace más de una década que diversas entidades se han integrado al desarrollo de fuentes de energía alternativas. En este país, existen fundamentalmente consideraciones vinculadas con la seguridad y sostenibilidad energética nacional,⁴² aunque una de las motivaciones que se destaca es la de convertir al país en proveedor de biocombustibles en respuesta a la creciente demanda del contexto global. El informe Política General en Materia de Biocombustibles elaborado por el Ministerio de Minas y Energías de Colombia indica que: “El Presidente Álvaro Uribe, desde el inicio de su mandato, ha promovido y fortalecido el sector de producción de biocombustibles, cuyo

³⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La integran: Australia, Japón, Austria, Luxemburgo, Bélgica, México, Canadá, Holanda, Corea del Sur, Nueva Zelanda, República Checa, Noruega, Dinamarca, Polonia, Finlandia, Portugal, Francia, Rep. Eslovaca, Alemania, España, Grecia, Suecia, , Hungría, Suiza, Islandia, Turquía, Irlanda, Reino Unido, Italia y Estados Unidos.

⁴⁰ IEA- International Energy Agency, 2006, *IEA Energy Statistics*, 2005.

⁴¹ A Blueprint for Green Energy in the Americas, Strategic Analysis of Opportunities for Brazil and the Hemisphere, Featuring: The Global Biofuels Outlook 2007, BID, pp 1, 2007.

⁴² En la actualidad Colombia consume 89 mil barriles diarios de combustible diesel y es deficitario.

primer paso fue el impulso del alcohol carburante y más recientemente el uso de biodiesel, no solo pensando en este programa con una visión nacional si no enfocados en ser fuente en un futuro cercano de suministro de biocombustibles para cubrir las necesidades del escenario mundial⁴³

A partir del año 2001 en Colombia se sancionó en Colombia la **Ley No. 693**, mediante la cual se reglamentó este uso, se crearon estímulos para su producción, comercialización y consumo junto a otras disposiciones. Esto ha permitido que hoy ya en el 75 % de las gasolinas que se distribuyen en el territorio nacional se mezcle alcohol carburante al 10%.⁴⁴ Se consumen alrededor de novecientos cincuenta mil litros por día. Existen cinco destilerías en producción y más de diez proyectos adicionales a nivel país en fase de conceptualización que permitirían cubrir el déficit de la demanda nacional a un 10 % de mezcla, además de avanzar a porcentajes superiores en no más de cinco años. Actualmente son 16 el número de departamentos que tienen mezclas del 10 % de alcohol carburante con las gasolinas⁴⁵.

Al mismo tiempo, se estimula el desarrollo del agro, particularmente del sector de la caña de azúcar, por ser éste un excelente cultivo para producir energía por su elevado nivel de eficiencia en el proceso fotosintético, además de sus excelentes condiciones de rendimiento por cada hectárea cultivada que la ubican como la primera opción para la producción de etanol combustible. No obstante esto, cultivos como la yuca y la remolacha, se encuentran en consideración para algunas regiones que hagan rentable su utilización y de hecho ya existen proyectos avanzando en esta dirección.

En Colombia se dedican alrededor de cincuenta mil hectáreas a la producción con destino al alcohol carburante de las más de tres millones de hectáreas que existen con posibilidades de producir este biocombustibles sin afectar las necesidades para la industria alimenticia del país. La meta es dedicar un millón de hectáreas para este propósito con lo cual se podría tener en este sector cerca de un millón de empleos agrícolas adicionales y fácilmente entre tres y cuatro millones de colombianos que

⁴³<http://www.minagricultura.gov.co>, “Política General en Materia de Biocombustibles”, pp 10, 2007.

⁴⁴ Se conoce con el nombre de biogasolina.

⁴⁵ <http://www.minagricultura.gov.co>, “Política General en Materia de Biocombustibles”, pp 1 y 2, 2007.

tendrían un sustento en este biocombustibles, además de la posibilidad de producir cerca de veinticinco millones de litros por día de alcohol carburante⁴⁶.

Respecto al alcohol carburante, un escenario atractivo para Colombia, es el futuro aumento de la demanda de Estados Unidos anunciado por el Presidente Bush con su “**programa veinte en diez**”, con miras a reforzar la seguridad energética reduciendo en un 20 % el uso de gasolina durante los próximos diez años. A su vez, el TLC que ha sido firmado recientemente entre ambos países, ha sentado las bases para un posible acuerdo marco para la promoción y el desarrollo de programas de producción de biocombustibles. De esta manera, Colombia intentará convertirse en un pilar importante del programa propuesto por el gobierno de los Estados Unidos.

El Programa del Uso de Biogasolina en Colombia cuenta además con las siguientes acciones adicionales:

- 1- Decreto 383 del 12 de febrero de 2007, se abre la posibilidad de que proyectos agroindustriales -con el compromiso de generar empleo agrícola y unos montos mínimos de inversión por proyecto- puedan ser considerados como Zonas Francas con los correspondientes beneficios en materia de reducción de impuesto de renta y aranceles.
- 2- Decreto 2629 del 10 de julio de 2007, en el cual se señala el año 2012 como aquel en el que el país irá a porcentajes superiores de mezcla del 20 % con alcohol carburante.
- 3- La expedición de la Resolución 18 0158 del 2 de febrero de 2007 por la cual se determinan los combustibles limpios de conformidad con lo consagrado en el Párrafo del Artículo 1° de la Ley 1083 de 2006 y entre los cuales se incluye al alcohol carburante, y teniendo como referencia que a partir del año 2010 serán de uso obligatorio en los sistemas de transporte en las ciudades del país.

⁴⁶ Ibídem, pp3

- 4- Establecimiento de un Fondo de Capital Semilla con un capital inicial de treinta millones de dólares para el impulso al desarrollo de proyectos de biocombustibles en el país, en el cual hacia el futuro es fundamental la participación del sector privado. El Fondo participaría como capital de riesgo en el desarrollo de proyectos en ciertas áreas del país.

- 5- Revisión permanente de las señales de precios del alcohol carburante en el país, teniendo en cuenta los costos de oportunidad de las materias primas utilizadas en su producción, de tal forma que exista un incentivo real a la producción de alcohol carburante y no a la destinación de las materias primas para el desarrollo de otros mercados.

Con respecto al impulso del Biodiesel en su mezcla con diesel de origen fósil, el Gobierno Nacional propuso el proyecto de **Ley No. 139/ Senado** para estimular la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en Motores Diesel. Finalmente fue promulgada la **Ley No. 939** de 2004, la cual está actualmente en proceso de reglamentación. En este sentido, en conjunto con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se expidió la Resolución 1289 de 2005, por la cual se establecieron los requisitos técnicos y ambientales del biocombustibles para uso en motores diesel y sus mezclas con diesel de origen fósil, cuya base fundamental fueron las normas técnicas y los estándares mundiales fijados en la materia a nivel mundial.

Sobre dicha Resolución, en el mes de mayo de 2007, se expidió una modificación que ajustó algunos de los parámetros señalados para el biocombustibles para uso en motores diesel, teniendo como referencia las características de las materias primas disponibles en el país para su producción. Asimismo, se estableció que a más tardar el 1° de enero del año 2008 en las principales ciudades se deberá distribuir mezclas de 5 % de biocombustibles para uso en motores diesel (biodiesel) con un 95 % de diesel de origen fósil⁴⁷.

⁴⁷ *Ibidem*, pp 5

Sin embargo, el biodiesel aún no se produce en el país, por ello el Ministerio de Minas y Energías consideró necesario dar señales claras en orden a promover el desarrollo de este mercado, para lo cual expidió los actos administrativos a través de los cuales se definieron la estructura de precios del ACPM o diesel de origen fósil, que se mezclará en las principales regiones del país con biodiesel.

Actualmente hay en curso cerca de nueve proyectos de producción de biodiesel a partir de aceite de palma en diversas regiones. Uno de los principales proyectos lo está llevando a cabo la Estatal Petrolera, Ecopetrol S.A. y apunta a producir cerca de dos millones de litros por día de biodiesel. Se proyecta cubrir la demanda del país hasta un 20 % de mezcla e inclusive pensar en mercados de exportación. A su vez que puedan ser generados más de cien mil empleos sostenibles a partir del proyecto.

La meta del país es dedicar dos millones de hectáreas para este propósito, con lo cual se podría tener en este sector cerca de setecientos mil empleos agrícolas adicionales y fácilmente entre dos y tres millones de colombianos que tendrían un sustento en este biocombustibles, además de la posibilidad de producir cerca de treinta y ocho millones de litros por día de biodiesel.

En cuanto al desarrollo del agro, los esfuerzos están dirigidos al sector del aceite de palma, por ser éste un excelente cultivo para producir energía por su elevado nivel de eficiencia en el proceso fotosintético, además de sus excelentes condiciones de rendimiento que la ubican como la primera opción para la producción de biodiesel. Cultivos como la *Jatropha* y la *Higuerilla* se encuentran en consideración para otras regiones, al punto que ya existen en Colombia diversos proyectos con dichos cultivos.

Están en curso acciones importantes entre las que se destacan:

- 1- La reglamentación de logística, la cual comprende la expedición de la regulación técnica y de logística para la comercialización de este producto y las mezclas del mismo con el diesel de origen fósil, con una primera fase en la expedición de la reglamentación que señale las obligaciones y requisitos que deben cumplir los productores de biodiesel, de tal forma que se garantice la calidad del producto

producido, la infraestructura adecuada para su manejo, así como unos inventarios mínimos para garantizar el abastecimiento de dicho producto.

- 2- El ya mencionado decreto Zonas Francas para productores de biodiesel.
- 3- El desarrollo de pruebas en laboratorio (caracterización de muestras de biodiesel y sus mezclas) y en ruta sobre el comportamiento en diferentes motores del biodiesel y sus mezclas con el diesel de origen fósil en diferentes porcentajes y en vehículos de transporte masivo.
- 4- En la misma dirección que en el caso del alcohol carburante, utilizar recursos del Fondo de Capital Semilla para el desarrollo de proyectos de biodiesel, en el cual hacia el futuro es fundamental la participación del sector privado.
- 5- Decreto 2629 del 10 de julio de 2007, en el cual se establece la obligatoriedad de la producción e importación de vehículos al país a partir del año 2012, que permitan su uso con mezclas de diesel de origen fósil y biodiesel en porcentajes del 20 % como mínimo, además de que se señala el año 2010 como la fecha en que se avanzará a un porcentaje de mezcla del 10 % en el país.
- 6- El desarrollo conjunto entre sector público y privado, con participación activa de agencias y entidades como el Ministerio de Agricultura, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ecopetrol S. A, el Ministerio de Minas y Energía, Fedepalma, la Federación Nacional de Biocombustibles , el sector mayorista y minorista de la distribución de combustibles, entre otros, de una campaña de socialización, que permita dar a conocer a los usuarios no solo el biodiesel de palma como alternativa para la sustitución del diesel fósil y sus beneficios sociales, energéticos, ambientales y económicos.

Muchos de los programas de biocombustibles en América Latina han sido desarrollados para la exportación y no par el consumo interno. El caso más significativo es la expansión de biocombustibles que está propiciando Brasil. A mediados del 2006, el gobierno de Brasil organizó una gira, encabezada por su Ministro de Industrias, para promocionar los biocombustibles en Centroamérica y el Caribe.

El dato no es casual si tenemos en cuenta lo siguiente: “Los países de Centroamérica y el Caribe pueden exportar etanol libre de impuestos a Estados Unidos, si sus exportaciones no exceden al 7 % de la producción doméstica estadounidense”.⁴⁸

Esta circunstancia ha abierto el sector del etanol en la región: Costa Rica, Jamaica y El Salvador están exportando etanol a Estados Unidos. Los países centroamericanos y caribeños están importando alcohol crudo y reexportándolo a Estados Unidos con algún valor agregado, por ejemplo, como etanol anhidro. En este contexto ya se ha verificado una exportación europea de alcohol de uva al Caribe, y luego de pasar por un proceso de refinación, este alcohol es reexportado a Estados Unidos como biocombustibles. Por tal razón, Brasil está invirtiendo en el campo de los biocombustibles en Centroamérica con el fin de acceder por esta vía al mercado estadounidense sin pagar impuestos.

Sin embargo, en América Central el desarrollo de biocombustibles es incipiente y, teniendo en cuenta que Colombia aspira a convertirse en pilar del proyecto “veinte en diez” propuesto por Estados Unidos, no es casualidad que en el marco del PPP el presidente Álvaro Uribe lidere el Grupo de Biocombustibles para la región y haya invertido en tres plantas pilotos con los países del Triángulo de Norte con lo que mantiene TLCs. Es probable que Colombia también aproveche las ventajas que tiene Centroamérica para exportar etanol libre de impuestos a los Estados Unidos.

⁴⁸ De acuerdo a las previsiones de la CaribbeanBasin Economic Recovery Act.

Conclusión preliminar

4

En el plano externo el programa busca convertir al país en exportador de biocombustibles para el mercado mundial, teniendo en cuenta el aumento en la demanda que se prevé para los próximos años. Su proyecto más ambicioso es el programa “veinte en diez” de los Estados Unidos, considerando el TLC que estos países han firmado.

Para exportar biocombustibles a Estados Unidos conviene a Colombia hacerlo desde América Central por las exenciones impositivas que la región tiene para con el país del norte. Colombia, al tener más estrategias y herramientas para la promoción del desarrollo de los biocombustibles, utiliza las relaciones interdependientes con el resto de los países del PPP como fuente de poder en la negociación de la agenda.

Sumado a lo anterior, América Central tiene un incipiente nivel de desarrollo de los biocombustibles, por lo que se considera que Colombia encontró un nicho a través del PPP que se convirtió en otro incentivo para liderar el proceso basándose en su experiencia en el tema. La diversificación de la agenda –característica del la política mundial- le permite a Colombia introducir este nuevo tópico en el PPP, aprovechando las ventajas que implican la trayectoria que tiene en el tema.

Colombia ha ejercido los tres instrumentos de poder que define Galbraith para introducir el tema de los biocombustibles en la agenda del PPP. Ejerce el “poder condigno” cuando se refiere a la necesidad de los países de reducir la dependencia externa de combustibles y asegurar el mercado nacional a partir de fuentes locales. Se manifiesta el poder compensatorio cuando decide financiar tres plantas piloto en los países del Triángulo del Norte. Hace uso del poder condicionado en los intercambios de funcionarios para que los expertos colombianos transmitan las ventajas de producir biocombustibles. Lo mencionado hasta aquí ha sido posible en el marco de una organización, el PPP, la fuente de poder más importante para ejercer la persuasión y la sumisión.

VII

Conclusiones finales

1

En el afán de no recaer en repeticiones, en este capítulo se retoman algunas conclusiones preliminares para dar lugar a observaciones más integradoras del objeto de estudio de esta investigación.

Este trabajo toma en consideración como uno de los principales temas de agenda de la política internacional, el abastecimiento energético. Debido a las sucesorias crisis mencionadas en la presente, a lo largo de esta investigación se observa que los Estados intentan reducir la dependencia externa (vulnerabilidad) y abastecer sus demandas domésticas a partir de fuentes locales, avanzar sobre la integración regional en este sentido o en última instancia asegurar nuevos mercados.

En este contexto los biocombustibles se convierten en una alternativa que gracias a su aparente sustentabilidad ambiental, serían una opción para los principales países de la Unión Europea que deben cumplir con las obligaciones del Protocolo de Kioto lo que revela un aumento en la demanda de esta región para los próximos años.

América Latina es considerada como uno de los sitios más próspero para los biocombustibles teniendo en cuenta las ventajas para producir materias primas de origen agrícola. De hecho Brasil lidera la producción de etanol en el mundo. Si se considera que numerosos programas de biocombustibles en la región son desarrollados para la exportación y no para el consumo interno, la región puede convertirse en proveedora de biocombustibles sobre todo de los países más industrializados.

A partir de esta reflexión se retoma la pregunta inicial de esta investigación para responder sobre las motivaciones que llevaron a Colombia a integrarse al PPP como líder de la agenda de biocombustibles.

En el plano global, el Presidente Uribe ha promovido y fortalecido el sector de energías alternativas (cuyo primer paso fue el impulso al alcohol carburante y más recientemente el biodiesel) con el fin de convertir al país en exportador de biocombustibles teniendo en cuenta el aumento de la demanda del mercado externo que se prevé en los próximos años. El indicador más importante para su gestión es el programa “veinte en diez” anunciado por los Estados Unidos.

En el ámbito regional, Colombia ha pertenecido históricamente a la CAN aunque, durante la crisis de este esquema opta y consigue convertirse en miembro pleno del PPP, convirtiéndose en un actor clave en los procesos de toma de decisión del Plan. En este caso ha sido motivado por las características del Plan en relación a las políticas de regionalismo abierto y las iniciativas que responden a temas como la infraestructura y la energía que son condiciones sine qua non para la producción de biocombustibles orientados a la exportación.

Colombia advierte que en América Central existe una incipiente industria sobre biocombustibles acompañado de exenciones impositivas para exportarlo a los Estados Unidos, al mismo tiempo que el PPP en la IME no contaba con proyectos vinculados a este tema. Por lo tanto, se encuentra como una oportunidad y motivación la posibilidad de liderar el tema de los biocombustibles en la región basándose en su trayectoria y teniendo en cuenta que la diversificación de la agenda –característica del la política mundial- le permite introducir este nuevo tópico en el PPP.

En consecuencia el PPP inicia un proceso de institucionalización general y, en el área de los biocombustibles en particular, teniendo a Colombia como protagonista, que permite a los Estados mejorar la información sobre el comportamiento del resto de los miembros, favoreciendo la cooperación entre si.

En este punto se observa la influencia que ejercen las relaciones de interdependencia características del sistema internacional. El PPP es un escenario donde confluyen actores e intereses múltiples en relación de interdependencia en el cual los efectos son recíprocos, pero no siempre simétricos. En este la acción de Colombia influye de manera tal en los países del PPP que le es posible finalmente liderar el Grupo de Biocombustibles para la región.

En el plano domestico, hace más de una década que Colombia está promoviendo un programa de biocombustibles con el objetivo de abastecer su mercado interno a partir de fuentes locales, de dinamizar las actividades agrícolas y de generar empleo en el medio rural.

Por lo expuesto a lo largo de esta investigación podemos reafirmar que se ha respondido a la pregunta inicial y, que las motivaciones que llevaron a Colombia a integrarse al PPP como líder de la agenda de los biocombustibles responde a factores del plano interno, regional y global convirtiéndose en uno de los proyectos más importante de la política exterior colombiana.

El PPP se crea con el objetivo de profundizar el desarrollo de la región aunque en este marco, un exceso en la producción de los biocombustibles genera preocupación en varios sectores respecto al uso de enormes extensiones de tierra, en una etapa difícil por los altos costos de los alimentos, la problemática en relación a la tenencia de la tierra y la consecuente falta de seguridad alimentaria. Todo ello pondría a la región al servicio de los países más industrializados pero lejos del progreso. Resulta oportuno preguntarse si ante estos desafíos, las motivaciones de Colombia seguirán ejerciendo influencia o si deberán adaptarse a estos nuevos retos que implica la problemática de los biocombustibles.

Bibliografía

a- Libros.

- BRAVO, Elizabeth; “Encendiendo el debate sobre biocombustibles. Cultivos energéticos y soberanía alimentaria en América Latina”; Ediciones Le Monde diplomatique “el diplo”/ Capital Intelectual, Bs. As., 2007.
- DERGHOUGASSIAN, Khatchik; “Crisis energética y conflictividad global” en Diálogo político crisis energética; Konrad Adenauer Stiftung, Bs. As., 2007.
- GALBRAITH, John K; “La Anatomía del Poder”; Plaza & Janes Editores S.A, Barcelona, 1984.
- HELD, David and MCGREW, Anthony; “The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate”; Great Britain: polity press, 2000.
- KEOHANE, Robert O; “Instituciones Internacionales y Poder Estatal”; GEL, Bs. As., 1993.
- KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph (h). “Poder e Interdependencia. La política mundial en transición”. GEL, Bs. As., 1988.
- SUNKEL, Osvaldo; “Desarrollo e Integración en América Latina” en Los Caminos para la Integración de América Latina; Patricio Leiva Lavalle, Editor, Universidad Miguel de Cervantes; Santiago de Chile, 2008.
- VILALVA, Mario; “La infraestructura física y la energía, dos pilares para la integración regional” en Los Caminos para la Integración de América Latina. Patricio Leiva Lavalle, Editor, Universidad Miguel de Cervantes; Santiago de Chile, 2008.

b- Documentos y artículos de investigación.

- “A Blueprint for Green Energy in the Americas, Strategic Analysis of Opportunities for Brazil and the Hemisphere, Featuring: The Global Biofuels”; BID, 2007.
- COSSIO, Favio V; “Colombia Líder de Biocombustibles en el PPP”; Comisionado Presidencial de Colombia ante el PPP; Cartagena, 2007.
- FIGUEROA, Diego C. “Colombia y el Plan Puebla Panamá”; CIEPAC, Bogotá, 2007.
- “Frente a la crisis del Sistema Andino de Integración el CCLA hace un llamado a la defensa de la Comunidad Andina”; CAN, 2006.
- GARRIDO C. Jannete. “El nuevo regionalismo: características y diferencias”; América Latina en Movimiento, 2006.
- GUTIERREZ, José A. “¿Crisis en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio CAN-UE?”; América Latina en Movimiento, 2008.
- HORTA NOGUEIRA, Luis A; “Perspectivas de un Programa de Biocombustibles en América Central”; Proyecto Uso Sustentable de Hidrocarburos Convenio CEPAL/ República Federal de Alemania, 2004.
- MARTINEZ T. Hernán; “Política General en Materia de Biocombustibles”; Ministerio de Minas y Energía Colombia, 2007.
- MARTINEZ T. Hernán; “Programa de Biocombustibles en Colombia”; Colombia; Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 2007.
- “Oportunidades y Riesgos del Uso de la Bioenergía para la Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe”; FAO, 2007.
- SANAHUJA, José A; “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”; Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2005.
- “Seguridad Alimentaria”; FAO, 2006.
- TRUCCHI, Giorgio; “Honduras: quieren sembrar caña en la zona más productiva de alimentos”; Biodiversidad en América Latina y el Caribe, 2008.

c- Instrumentos Jurídicos

- Declaración Conjunta. Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. San Salvador, El Salvador. 2001.
- Declaración de Mérida. V Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Mérida, Yucatán, México. 2002
- Acta que Institucionaliza el Mecanismo del Plan Puebla Panamá. VI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Managua, República de Nicaragua. 2004.
- Declaración de Villahermosa. X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla”. Villahermosa, Tabasco 2008.

d- Páginas Web

- América Latina Unida: <http://www.alainet.org>
- Biodiversidad en América Latina y el Caribe: <http://www.biodiversidadla.org>
- Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria: <http://www.ciepac.org>
- Comunidad Andina de Naciones: <http://www.comunidadandina.org>
- Diario El Espectador: <http://www.elespectador.com>
- Diario El Universal: <http://www.eluniversal.com>
- Ministerio de Minas y Energía: <http://www.minagricultura.gov.co>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: <http://www.fao.org>

- Portal Oficial del Plan Puebla Panamá: <http://www.planpuebla-panama.org>
- Presidencia de la República de Colombia: <http://web.presidencia.gov.co>