

ZEF POLICY BRIEF N.º 37

¿PROMOVIENDO BIOECONOMÍAS INCLUSIVAS? LECCIONES APRENDIDAS DE LA GOBERNANZA AGROALIMENTARIA Y LA POLÍTICA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA DEL SUR

Por Mairon G. Bastos Lima y Karen M. Siegel

- La bioeconomía no necesariamente es inclusiva o sostenible, sino que también puede conllevar a la marginalidad y comprometer el cumplimiento de los ODS.
- El sesgo en las políticas agroalimentarias y la selección «a la carta» de determinados ODS impiden el carácter inclusivo en la promoción de la bioeconomía.
- Las bioeconomías inclusivas requieren de una participación activa de parte de la sociedad civil en la gobernanza, de sistemas de producción bien diseñados y de un mayor énfasis en los impactos fuera de fronteras.

La Bioeconomía y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Un número creciente de gobiernos, así como de otros actores, han presentado estrategias de bioeconomía impulsadas, en parte, por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos 17 objetivos son el centro de la Agenda para el Desarrollo Sostenible para el 2030 de las Naciones Unidas y muchos de éstos, que van desde la mitigación del cambio climático hasta el fomento de la inclusión, están vinculados a la bioeconomía.

La bioeconomía contempla múltiples sectores económicos, a menudo novedosos, basados en la biomasa como recurso renovable. La opción de desarrollar productos renovables y biodegradables es crucial para abandonar los combustibles fósiles y, por lo tanto, para abordar el cambio climático, la contaminación de plásticos en los mares y otras cuestiones ambientales. Adicionalmente, la bioenergía y los bioproductos, tal como como los bioplásticos y las fibras orgánicas, pueden impulsar el desarrollo sostenible. La bioeconomía promueve un paradigma de agricultura multipropósito y de «redes de valor» a partir de la biomasa, donde se alcanzan sinergias con múltiples cadenas de valor y se satisface la demanda de diversos mercados “aguas abajo” (Bastos Lima 2018; Scheiterle et al. 2018).

Sin embargo, no se pueden dar por sentados los beneficios de la sostenibilidad (Dietz et al. 2018). Si no se hace foco en los aspectos sociales y ecológicos, el desarrollo de la bioeconomía podría afectar el cumplimiento de los ODS. La pérdida de la diversidad biológica, la definición de qué uso se le da a la tierra, así como el antiguo debate de alimentos versus combustibles, demuestran lo complejo que es promover la sostenibilidad en la bioeconomía. Al igual que ocurre en otras transiciones hacia la sostenibilidad, ésta

también es un proceso político donde múltiples actores e intereses determinan la agenda política. En consecuencia, resulta fundamental analizar cómo es la gobernanza de estas bioeconomías emergentes.

En el presente documento identificamos cinco lecciones asociadas a la gobernanza de las bioeconomías que surgen de nuestra investigación sobre las políticas agroalimentarias y los ODS en América del Sur. Nos centramos especialmente en la inclusión, que sustenta uno de los principios generales de la Agenda 2030 de «no dejar a nadie atrás». La bioeconomía, al basarse en gran medida en la agricultura, entra en el ámbito de la gobernanza agroalimentaria, un ámbito de discusión muy controvertido. La comprensión de la política de los ODS en esta área es fundamental ya que puede influir de forma relevante en la dirección que tome la promoción de la bioeconomía.

Hemos analizado tres países de América del Sur: Brasil, Paraguay y Uruguay. Estos países comparten importantes características y tendencias regionales en materia de gobernanza agroalimentaria, aunque tienen diferencias significativas en sus instituciones políticas y en su realidad doméstica (véase tabla 1).

Tabla 1. Indicadores socioeconómicos y políticos clave de Brasil, Paraguay y Uruguay.

	Brasil	Paraguay	Uruguay
Población en 2020^a	213 millones	7,1 millones	3,4 millones
PIB per cápita en 2019 (en USD)^b	8.717,2	5.414,8	16.190,1
Desigualdad de ingresos (Coeficiente de Gini) en 2017^c	53,3	48,8	39,5
Índice de democracia en 2019 (0-10)^d	6,86 (52%)	6,24 (70%)	8,38 (15%)
Índice de percepción de la corrupción en 2019^e	35 (106%)	28 (137%)	71 (21%)

^a Worldometers 2020; ^b World Bank 2019; ^c World Bank 2017; ^d The Economist 2020; ^e Transparency International 2020.

Cinco lecciones aprendidas de América del Sur

1. La selección “a la carta” pone en riesgo el compromiso de inclusión.

Investigaciones sobre la Agenda 2030 muestran que lo que presenta un mayor riesgo crítico para la inclusión no es el rechazo total de los ODS, sino la selección “a la carta” de determinados objetivos y metas particulares. Con 169 metas, los ODS constituyen un amplio programa de políticas que incluyen múltiples visiones y prioridades,

incluyendo la gobernanza agroalimentaria. Trabajar hacia la reconciliación de estas políticas es crucial puesto que la agenda debe ser «indivisible» (Asamblea General de la ONU, 2015, párr. 55).

Sin embargo, nuestras conclusiones muestran que, en Brasil y Paraguay, tanto los gobiernos como el sector agroindustrial escogen objetivos particulares (p. ej., Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico) o metas dentro de los objetivos (p. ej., 2.1: Poner fin al hambre) en los que trabajar y pasan por alto la mayoría de los demás. A través de una suerte de metonimia (es decir, tomando una parte para representar el conjunto) persiguen ciertos elementos específicos de la Agenda 2030 dando la impresión de adherirse a ella en su totalidad. Esto es particularmente problemático si los que se descuidan son precisamente los objetivos y metas que abarcan la inclusión de manera más explícita, o si la selección «a la carta» favorece los intereses de los actores dominantes.

Del mismo modo, si se escogen a voluntad elementos vinculados a la bioeconomía (por ejemplo, la reducción de las emisiones) sin tener en cuenta otros (como la biodiversidad o la igualdad social), se corre el riesgo de afectar las posibilidades de inclusión y sostenibilidad. Al igual que en la Agenda 2030, también se puede considerar que un programa de bioeconomía sostenible es indivisible en lo que a sus objetivos ecológicos, económicos y sociales se refiere.

Recomendaciones para la gobernanza de la bioeconomía:

- ➔ Examinar los procesos de gobernanza de la bioeconomía actuales (¿Qué objetivos o cuestiones son prioritarios y cuáles corren el riesgo de ser pasados por alto?) y abordar las desigualdades.
- ➔ Abordar explícitamente la inclusión en las estrategias de promoción de la bioeconomía, ya que de otro modo la “selección a la carta” de los ODS podría ponerla en peligro.

2. No hay *tabula rasa*: los mecanismos de gobernanza preexistentes influyen en el nivel de inclusión.

Ni la implementación de los ODS ni la promoción de la bioeconomía tienen el lujo de comenzar desde cero o poder hacer borrón y cuenta nueva (una *tabula rasa*). Por un lado, la gobernanza agroalimentaria ya tiene configuraciones institucionales que incluyen legislación, normativas y mecanismos de toma de decisiones. Las relaciones de poder y la desigualdades en las capacidades también hacen que los puntos de partida de esas agendas estén lejos de competir en igualdad de condiciones. Es por ello que resulta crucial tener en cuenta estas desigualdades y desequilibrios iniciales al aplicar los ODS o al diseñar políticas de bioeconomía.

Por lo tanto, un paso fundamental para lograr una mayor inclusión es garantizar que se tengan en cuenta las diferentes perspectivas, especialmente cuando hay puntos de vista divergentes sobre un mismo tema, como

suele ocurrir en la gobernanza agroalimentaria.

De los tres países que examinamos, solo Uruguay proporcionó sistemáticamente canales para la inclusión de diferentes perspectivas (por ejemplo, consultas y talleres, incluso a nivel subnacional, así como la coordinación con las instituciones existentes que cuentan con representación formal de los actores no estatales). Anteriormente, Brasil lo había hecho a través de una comisión que incluyó a múltiples actores interesados, abolida por el gobierno de Bolsonaro en 2019. Por otra parte, Paraguay cuenta con poca información específica sobre la participación de actores no estatales, con excepción de lo que se refiere a la cooperación entre el gobierno y los agronegocios en la implementación de los ODS.

Recomendaciones para la gobernanza de la bioeconomía:

- ➔ Garantizar la inclusión tanto *económica* como *política* de los distintos actores. Se debe asegurar explícitamente que se tengan en cuenta las diversas perspectivas cuando se tomen decisiones de orientación política, se decidan los presupuestos y se implementen las políticas o los proyectos.
- ➔ Se deben crear instrumentos políticos de *rectificación*, es decir, medidas que corrijan las formas preexistentes de exclusión de acuerdo con la determinación de la Agenda 2030 de «llegar primero a los más rezagados» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015, pág. 3).

3. La capacidad y la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil son fundamentales para aportar variedad de perspectivas a la agenda.

La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y su participación en la gobernanza son fundamentales para la inclusión. Estos actores desempeñan un papel importante en la tarea de hacer que los gobiernos rindan cuentas de sus compromisos internacionales, a las vez que pueden proporcionar información adicional —a veces contrastada— más allá de los informes oficiales y llamar la atención sobre perspectivas marginales o divergentes.

Por ejemplo, nuestra evaluación detectó importantes diferencias entre las organizaciones de la sociedad civil brasileña y paraguaya en lo que respecta a la gobernanza agroalimentaria y los ODS. En parte gracias a las preocupaciones mundiales de siempre sobre el Amazonas, las organizaciones brasileñas gozan de un mayor acceso a las redes y financiación internacionales y tienen más experiencia en la colaboración con socios internacionales. Para muchos de ellos, los ODS se han convertido en un marco útil, un lenguaje común reconocido mundialmente para exponer y desafiar a la deteriorada agenda de sustentabilidad del gobierno. En cambio, el caso paraguayo demostró que sin la experiencia de una colaboración internacional exitosa que utilice marcos internacionales para fines nacionales, existe un riesgo mucho mayor de que las organizaciones de la sociedad civil se sientan alienadas por marcos internacionales como los ODS.

Recomendaciones para la gobernanza de la bioeconomía:

- ➔ Centrarse en la mejora de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la rendición de cuentas pública y evitar que las élites se apoderen de los programas de bioeconomía.
- ➔ Fortalecer las redes internacionales de la sociedad civil y asegurar que los niveles de cooperación existentes se mantengan incluso en entornos políticos hostiles.

4. El cambio transformador es posible, aunque el riesgo de legitimar el *statu quo* y afianzar la marginación también existe.

La bioeconomía tiene el potencial de fomentar un cambio transformador, es decir, un cambio estructural que aborde no solo los efectos sino también las causas de la exclusión, la pobreza, la desigualdad y la destrucción del medioambiente (UNRISD 2016). Sin embargo, si su gobernanza no es inclusiva, existe un alto riesgo de legitimar el *statu quo*. Aún más preocupante es que si se reproducen los patrones de exclusión existentes, la marginación se puede afianzar aún más.

Al afirmar que están persiguiendo los ODS, o buscando una transición hacia la bioeconomía, confiere legitimidad a los actores y sus acciones adquieren más autoridad que antes. Estas acciones también pueden aparecer como más dignas de atención, inversiones y apoyo político, haciendo que sus estrategias o trayectorias logren una mayor justificación.

Nuestras investigaciones demuestran cómo marcos internacionales como estos pueden resultar vulnerables de ser capturados por las élites, vaciados, en la práctica, de su principio de inclusividad y servir para legitimar intereses de los más poderosos. En Brasil, por ejemplo, los comerciantes de productos básicos agrícolas utilizan ocasionalmente el ODS 2 (Hambre cero) para apoyar estratégicamente la expansión de monocultivos convencionales, reproduciendo al mismo tiempo formas arraigadas de exclusión social y degradación ambiental.

Recomendaciones para la gobernanza de la bioeconomía:

- ➔ Diseñar cadenas de valor de bioeconomía o redes de valor basadas en la biomasa que incluyan equitativamente a los agentes anteriormente desfavorecidos, como los pequeños agricultores.
- ➔ Aprovechar la bioeconomía como una oportunidad para responder a las demandas en favor de sistemas agrícolas más biodiversos y sostenibles y alejarse de las prácticas habituales.

5. Las cadenas internacionales de productos básicos requieren una mayor atención al «teleacoplamiento».

La interconexión mundial hace que la gobernanza agroalimentaria sea más difícil. Las decisiones de políticas y sus repercusiones están cada vez más «teleacopladas», es decir, conectadas a través de relaciones a larga distancia debido a los flujos de material, capital e información (Liu *et al.* 2018).

A medida que los sistemas agroalimentarios se hacen cada vez más transnacionales, el hecho de centrarse en la aplicación de los ODS dentro de un solo país tiene claras limitaciones. Para los países productores puede ser muy difícil hacer avances significativos por sí solos sin coordinar con sus socios comerciales. América del Sur, por ejemplo, se ha convertido en un granero de proteínas para el mundo, mientras que los países de Asia y Europa han dependido considerablemente del creciente cultivo y exportación de soja.

Las agendas de los ODS y de bioeconomía no tienen en cuenta suficientemente el teleacoplamiento. La economía de Paraguay, por ejemplo, depende tanto de las exportaciones de soja que es poco lo que el país puede hacer por sí mismo para transformar su agricultura. A la inversa, algunos países, como por ejemplo los que consumen productos básicos producidos a expensas de la deforestación en Brasil, son posiblemente corresponsables de hacer más sostenibles los sistemas agroalimentarios. Sin embargo, nuestra investigación muestra que, hasta la fecha, esa coordinación internacional para la aplicación de los ODS en la agricultura de América del Sur sigue siendo escasa.

A medida que los programas de bioeconomía ganen terreno y se introduzcan cada vez más en los sistemas agroalimentarios internacionales, es probable que el teleacoplamiento demande aún más atención. Es importante comprender qué implicaciones puede tener más allá de las fronteras de un país el aumento del uso de la biomasa o el cambio de uso de los cultivos. Además, el logro de los ODS mediante la promoción de la bioeconomía puede beneficiarse de ser considerado no solo a nivel nacional sino también en el extranjero. Si no se tienen en cuenta las interconexiones mundiales podrían producirse fácilmente impactos negativos.

Recomendaciones para la gobernanza de la bioeconomía:

- ➔ Adoptar un enfoque sistémico para la sostenibilidad agroalimentaria y fomentar la colaboración entre los países productores y consumidores de productos básicos agrícolas.
- ➔ Explorar el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos) tanto en el contexto de la bioeconomía como en general, como una forma para que los países y los agentes internacionales persigan los objetivos más allá de sus fronteras.

Pronóstico: Fortalecimiento de la inclusión en la bioeconomía

Para asegurar que la bioeconomía no deje a nadie atrás, la inclusión económica y política es clave. Para gobernar en pos de bioeconomías más inclusivas es necesario conocer cuáles son las instituciones, los instrumentos de política y los arreglos de la cadena de valor (o la red de valor) que funcionan mejor.

Nuestras observaciones arrojan algo de luz sobre esto, pero es importante examinar otros países sudamericanos y comparar los resultados con otras regiones del mundo. Las lecciones de los casos exitosos—o fallidos—de promoción de la bioeconomía serán inestimables, así como las investigaciones sobre las dinámicas políticas y de gobierno que contribuyen a la búsqueda efectiva de vías más inclusivas.

Bibliografía

Bastos Lima MG (2018) Toward multipurpose agriculture: food, fuels, flex crops, and prospects for a bioeconomy. *Global Environmental Politics* 18(2): 143-150

Dietz T, Börner J, Forster JJ, von Braun J (2018) Governance of the bioeconomy: a global comparative study of national bioeconomy strategies. *Sustainability* 10: 3190

Liu J et al. (2018) Spillover systems in a telecoupled anthropocene: typology, methods, and governance for global sustainability. *Curr. Opin. Environ. Sustain.* 33: 58-69

Scheiterle L, Ulmer A, Birner R, Pyka A (2018). From commodity-based value chains to biomass-based value webs: The case of sugarcane in Brazil's bioeconomy. *Journal of Cleaner Production* 172: 3851-3863

The Economist. (2020). The Economist Intelligence Unit's Democracy Index. Retrieved from <https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/> (accessed 29.10.2020)

Transparency International. (2020). Corruptions Perceptions Index 2019. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019> (accessed 29.10.2020)

UNRISD. (2016). Policy Innovations for Transformative Change. Policy Innovations for Transformative Change. Geneva. <https://doi.org/10.18356/ce8234ef-en>

World Bank. (2017). Gini index (World Bank estimate). Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/si.pov.gini> (accessed 29.10.2020).

World Bank. (2020). GDP per capita. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=PY-BR-AR-UY> (accessed 29.10.2020).

Worldometers. (2019). Worldometers. Retrieved from <https://www.worldometers.info/population/countries-in-south-america-by-population/> (accessed 29.10.2020).

PIE DE IMPRENTA:

Por Mairon G. Bastos Lima y Karen M. Siegel.

Dirección de contacto:
Karen Siegel
University of Münster
Institute of Political Science
Scharnhorststr. 100
D-48151 Münster
E-mail: karen.siegel@uni-muenster.de
Fon: +49 251 83-25380

Este informe de políticas se basa en:
Siegel, K.M. and Bastos Lima, M.G. (2020). When international sustainability frameworks encounter domestic politics: The sustainable development goals and agri-food governance in South America. *World Development*, 135, 105053. [Doi. org/10.1016/j.worlddev.2020.105053](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105053)

Los autores deseamos agradecer a Martin Persson, Daniel Kefeli, Thomas Dietz, Jan Börner y Julie Davies por sus comentarios y sugerencias sobre las versiones anteriores de este informe.

También agradecemos el apoyo financiero de la Universidad Tecnológica de Chalmers (Gotemburgo, Suecia) a través del proyecto *Governance Innovations for Bioeconomy and*

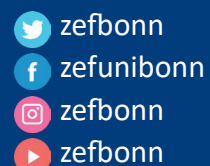
Bioenergy Systems, así como del Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de Alemania (BMEL) (subvención número 2219NR291) y de la Universidad de Münster a través del proyecto *Transformation and Sustainability Governance in South American Bioeconomies*. Además, el trabajo de campo en el que se sustenta este informe de política ha sido apoyado mediante la financiación del Carnegie Trust for the Universities of Scotland (subvención número 70720) y la Universidad de Glasgow, Reino Unido.

Center for Development Research (ZEF)
Genscherallee 3 | 53113 Bonn | Germany
E-Mail: presse.zef@uni-bonn.de
Fon: +49-(0)228 - 73 18 46
diseño: Yesim Pacal

Enero 2021



zef
Center for
Development Research
University of Bonn



www.zef.de