

XIII REUNIÓN DE ECONOMÍA MUNDIAL

Mercado agrícola mundial y medio ambiente en la ronda Doha

Global agricultural market and environment in Doha round

Joaquín Flores Paredes. UNAM FES-Cuautitlán. joaflo49@gmail.com

Gerardo Sánchez Ambríz. UNAM FES-Cuautitlán. gerardos@unam.mx

Guadalupe Calderón Martínez. UNAM FES-Cuautitlán.
mgcm.unam@gmail.com

RESUMEN:

El proceso de liberalización agrícola permanece estancado en la Ronda Doha. Además de acordar las condiciones para reducir subsidios, la emergencia de la crisis global genera escasez de recursos públicos para sostenerlos. Además, el empleo de algunos granos como insumos en la producción de biocombustibles, ha contribuido al incremento de los precios de diversos alimentos, aunque tal producción constituye una alternativa al empleo de los combustibles fósiles y reduce el riesgo de un mayor deterioro ambiental.

En este trabajo nos proponemos analizar las variables principales que deben tomarse en cuenta para negociar la liberalización del comercio agrícola, sin descuidar la equidad en el marco de la Ronda Doha.

Palabras Clave: Ronda Doha; mercado agrícola; subsidios; medio ambiente

Clasificación JEL: Q17

ABSTRACT:

The process of agricultural liberalization remains stalled Doha Round. In addition to agree the conditions to reduce subsidies, the emergence of the global crisis creates scarcity of public resources to sustain them. This is compounded by the use of some grains as inputs in the production of biofuels, which has contributed to increased prices of various foods, but such production is an alternative to the use of fossil fuels and reduces the risk of further environmental degradation.

In this paper we analyze the main variables to be taken into account when negotiating the liberalization of agricultural trade, while ensuring equity in the context of the Doha Round.

INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años el paradigma económico ha sido el libre comercio, las acciones de los principales organismos internacionales se han orientado a fortalecerlo, entre ellos la Organización Mundial de Comercio (OMC). No obstante, este organismo ha tropezado con las inconsistencias que heredó del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), donde las excepciones al principio fundamental del libre comercio no son menores e involucran a los países desarrollados (PD) como infractores de este.

La primera y única ronda de negociaciones en la OMC es la Ronda Doha, creada en noviembre de 2001 con el compromiso expreso de impulsar un desarrollo sostenible, particularmente entre los países de menor desarrollo que son la mayoría de sus miembros. Al mismo tiempo se declaró el compromiso de continuar impulsando la liberalización del mercado mundial, lo cual constituye un reto complejo en el caso particular del mercado agrícola.

A 15 años de haber iniciado sus funciones, la OMC debe incluir dos temas adicionales a la agenda de pendientes en la Ronda Doha: Contribuir a la recuperación del crecimiento económico global, promoviendo entre la comunidad internacional evitar el retorno al proteccionismo y el desafío de un incremento en los precios de alimentos básicos y materias primas de origen agrícola en el mercado mundial, provocado coyunturalmente por desastres climáticos en algunos países, pero también por cambios estructurales, relacionados con el uso de algunos productos agrícolas como insumos para la producción de combustibles.

Sumado a la enorme dificultad que implica lograr que a través del comercio los países en desarrollo logren auténticos avances hacia un desarrollo sostenible, se encuentra el hecho de que la mayoría de ellos dependen de la producción agrícola; adicionalmente, ha surgido el desafío de frenar el uso de combustibles fósiles que están provocando el cambio climático. Esto ha estimulado la producción de biocombustibles, para lo cual se requiere desviar hacia la industria una parte de la producción agrícola destinada a la alimentación.

El orden en que se presenta este trabajo inicia con una breve revisión de lo que han sido las negociaciones para liberalizar el comercio agrícola; a continuación se presentan en forma condensada los avances de las negociaciones en esta materia en la Ronda Doha; enseguida son identificadas las variables que los autores consideran clave, para que en estas negociaciones se armonice el interés por liberalizar el comercio agrícola con el cuidado del medio ambiente, así como con la necesidad de reducir la brecha entre los países desarrollados (PD) y los llamados países en desarrollo (PED); por último están presentadas las perspectivas que se vislumbran, ante un proceso que no permite arribar a conclusiones.

1. ANTECEDENTES

En su propósito liberalizador, la actividad negociadora del GATT instrumentó ocho rondas de negociación. La última de ellas fue la Ronda Uruguay, donde también se acordó su transformación en la hoy denominada OMC.

No obstante el espíritu librecambista que se pretendió impulsar con el GATT, las excepciones concedidas al comercio agrícola de Estados Unidos (EE UU) y asumidas después por la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE), legitimarían el proteccionismo a la agricultura y contribuirían a hacer de este un organismo multilateral promotor de la liberalización del comercio de bienes no agrícolas, hasta antes de la Ronda Uruguay.

Los actores principales en este foro multilateral han sido: La política agrícola norteamericana, con una posición predominante como exportador que ha sido sostenida desde el poder económico de sus grandes productores y empresas comercializadoras, lo cual se traduce en su capacidad de “cabildo” en el Congreso Norteamericano para proteger sus intereses; por otra parte la PAC, respondió originalmente a resolver el problema urgente de la dependencia alimentaria generada después de la segunda guerra mundial, proponiéndose como objetivo estratégico garantizar el autoabastecimiento en alimentos, aunque después se haya desvirtuado.

Hasta en tanto el GATT funcionó como la instancia promotora de la liberalización de productos no agrícolas en el mundo, no hubo interacción con la PAC. Sería hasta la década de los 80`s en que el mercado de cereales, oleaginosas y lácteos empieza a inundarse con precios bajos, y que ponen en evidencia los enormes montos de subvenciones a la producción y exportación, que la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) destina a la PAC, cuando principalmente EEUU promueve la negociación de reducciones a las subvenciones agrícolas en la agenda del GATT, alegando el atentado al libre comercio que ello significa, sin reconocer que, aunque menores a aquellas, sus propias subvenciones también lo distorsionan; omitiendo además, que fue este país quien solicitó y obtuvo por primera vez el trato excepcional a la agricultura en 1955.

Las normas de operación del GATT permitían concretar acuerdos, si dos terceras partes de los países miembros daban su consentimiento. Como generalmente se negociaban reducciones de tarifas entre los principales exportadores e importadores, era impuesta la dinámica de los países desarrollados, quienes lograban fácilmente esa proporción. De manera que, una vez que llegaron a un acuerdo EEUU y la UE en la Ronda Uruguay, invitaron a Japón y Canadá para sumarse a la propuesta de reducción de subvenciones a la agricultura. Estos se conocen como los Acuerdos de *Blair House*, firmados en 1993. Así, puede afirmarse que para llegar a este punto, tuvieron que iniciar la negociación los dos protagonistas principales y después un número suficiente de países fueron persuadidos para aceptarlos, con lo cual se formalizó el acuerdo.

Con aquellos acuerdos sobre agricultura, el GATT logró culminar su agenda de negociaciones en la Ronda Uruguay. Para reducir la protección frente a la competencia externa, los países desarrollados quedaron comprometidos a reducir los aranceles a la importación en un promedio de 36%, teniendo como plazo 6 años, con una reducción mínima del 15% de los aplicados a cada producto individual en el mismo período; por su parte los PED se comprometieron a hacer lo propio en un monto de 24% en un plazo de 10 años.

Las subvenciones donde se ubican a los diferentes tipos de ayuda interna quedaron en el llamado “compartimiento ámbar”, los cuales tienen un efecto directo sobre los precios y el comercio, también deberían reducirse. La reducción que harían los países desarrollados sería de un 20% en 6 años, mientras que los PED lo harían por un 13% en un plazo de 10 años.

La reducción de las subvenciones a la exportación se fijó en 36% para los países desarrollados, que deberían hacerlo en 6 años, mientras que los PED eran comprometidos a hacerlo en 21% en el mismo plazo. El acuerdo concedía un cierto margen de maniobra en la elección del período de referencia para aplicar las reducciones. Sin embargo, no se definieron reglas sobre créditos a la exportación, que pueden ser utilizados como una forma encubierta de subvención a la exportación.

Se diseñó el llamado “compartimiento azul”, donde fueron ubicados los pagos directos a los productores, considerados en el marco de programas destinados a limitar la producción, entre los cuales se encuentran los apoyos para el retiro de tierras. Este tipo de ayuda quedó exenta de compromisos de reducción, ya que existió la consideración de que no distorsionaba los precios del mercado.

Por último fue establecido el llamado “compartimiento verde”, donde los conceptos de ayuda tampoco estarían comprometidos a reducirse, en tanto se consideró que no distorsionan la producción y el comercio agrícola, o que lo hacen en grado mínimo. En estos están incluidos los servicios de investigación agrícola, el almacenamiento de productos con fines de seguridad alimentaria, ayudas en casos de catástrofe y para programas ambientales entre otros.

Los llamados países menos adelantados (PMA), los más pobres, quedaron exentos de cualquier compromiso con relación a subsidios, antes bien, se establecieron programas de ayuda humanitaria en alimentos hacia ellos.

Esta que fue la última de las Rondas del GATT, aportó una enorme contribución a la consolidación y el desarrollo del Sistema Multilateral de Comercio. Como sucesora del GATT, la OMC tiene entre sus funciones la de ser el foro para las negociaciones entre sus miembros, acerca de sus relaciones comerciales multilaterales en asuntos tratados en el marco de los tres grandes Acuerdos Multilaterales: Derechos de Propiedad Intelectual, Servicios y Mercancías. En este último fueron integrados doce acuerdos específicos, entre los que destaca el relativo a la Agricultura, que aquí es objeto de mayor atención.

Ha sido necesario reconocer que el mercado agrícola era diferente a los demás mercados y por tanto debería ser considerado de modo diferente. Particularmente desde el lado de la oferta, la producción agrícola está sujeta a los cambios climatológicos, a un ciclo biológico difícilmente manipulable y a la condición perecedera de sus productos, lo cual repercute en la inestabilidad de los precios. Por el lado de la demanda, puede demostrarse su baja elasticidad respecto al precio y a la renta de los consumidores, así como la dificultad para modificar los hábitos de consumo en el corto plazo. De existir un propósito racional en las negociaciones, este mercado agrícola debería ser regulado por una política que garantizara ingresos razonables a los agricultores y precios accesibles a los consumidores.

En contra de lo acordado en la Ronda Uruguay, los países desarrollados lograron evadir el cumplimiento cabal de los compromisos contraídos en materia agrícola, utilizando ciertos métodos de reducción de aranceles y subvenciones, que les permitieron seguir manteniendo sus niveles de protección y con ello frenaron la liberalización de este mercado.

Con relación a la reducción de aranceles a la importación, no obstante que el período de referencia para aplicarla debería ser 1986-1988, la laxitud extrema de los procedimientos que se aplicaron, permitieron a EEUU, la UE, Japón y algunos países de África y sur de Asia, emplear tácticas conocidas como “arancelización sucia” para seguir protegiéndose de la competencia externa con aranceles que permanecieron por encima de los niveles del período de referencia (Fritscher, 2004:120).¹ El método empleado por los países desarrollados para cumplir con el compromiso de reducir las subvenciones en materia agrícola, que se ubicaron en el llamado compartimiento ámbar, les permitió apoyar a su agricultura manteniendo elevados los ingresos de sus productores.

En materia de reducción a las subvenciones para exportar, el acuerdo concedía un cierto margen de maniobra en la elección del período de referencia para aplicar tales reducciones, lo cual permitió elegir aquellos años en que las subvenciones fueran mayores, y de ello terminaron beneficiándose los países desarrollados, manteniendo su posición competitiva como exportadores de muchos productos. Además, “*Los productos transformados quedaron exentos de la obligación de reducción en términos presupuestarios*” (Compés López 2001:51). De esto último se beneficiarían las Empresas Transnacionales (ET), procesadoras de alimentos y bebidas, que además de contar con materias primas baratas para su proceso productivo, no tendrían que enfrentar cambios como exportadoras, en las políticas de apoyo vigentes.

A diferencia del GATT, para alcanzar acuerdos en la OMC es requerida la totalidad de votos de sus miembros, es decir, se impone la búsqueda del consenso. Como la autoridad máxima son las conferencias ministeriales, esto dificulta operativamente lograr consensos entre tal cantidad de delegados. Al respecto, para algunos estudiosos como María y Díaz (2005), la toma de decisiones en la OMC está basada en principios democráticos modernos, pero estos deben profundizarse, debido a que hacen falta transparencia y legitimación de la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG's) y ET. Estos autores señalan la presencia de "grupos de interés", cuya participación no está regulada ni se ha legitimado en las negociaciones, como se sabe, son reuniones donde participan representantes de los gobiernos.

No obstante, se puede afirmar que las ONG's participan abiertamente y con actitud crítica, mientras que las ET lo hacen de manera soterrada, pero con mucho más poder de interlocución con los gobiernos de países desarrollados, cuyas posiciones deben ser en muchos casos reflejo de las de aquellas. Aún más, el poder de las corporaciones multinacionales les permite participar e

¹ Citando a Hathaway e Ingco (1996): “la Unión Europea declaró tarifas superiores para ocho de los nueve principales productos (varios granos, azúcar, leche y carnes), quedando por lo general muy por encima de los niveles que regían entre 1986 y 1988. Estados Unidos hizo lo propio en productos como el azúcar, la carne bovina y los lácteos...”

influir en los consejos consultivos de comercio exterior de algunos PED, y participar con sus ejecutivos en los equipos negociadores con que cuentan los países desarrollados en la OMC (Oxfam, 2004).

De haber cumplido cabalmente con sus compromisos, los cambios a la PAC con la *Reforma Mac Sharry* de 1993 y la *FAIR Act* norteamericana de 1996, se habría evitado el crecimiento de la oferta mundial agrícola a precios artificialmente bajos, como ocurrió en muchos casos.

Por su parte, no todos los PED son afectados de la misma manera por la reducción de los precios agrícolas, ya que presentan diversas facetas y dimensiones en que se han visto afectados:

- a) Algunos son importadores netos de alimentos básicos y su población consumidora se ha beneficiado con los precios bajos; pero si al mismo tiempo tienen un sector de agricultores tradicionales, estos están arruinados ante la imposibilidad de competir con las importaciones baratas.
- b) Países como los del África Subsahariana, donde fue introducido el cultivo de productos que son materia prima para la industria (algodón), también se han visto arruinados ante la caída de los precios internacionales, que ha resultado de las exportaciones subsidiadas de EEUU. Muchos de estos han logrado sobrevivir sorteando la miseria con la llamada "Ayuda al Desarrollo" que reciben de países desarrollados, sin salir del círculo perverso.
- c) Otros como Brasil, Argentina, Chile, China, India y Tailandia destacan como exportadores netos de alimentos, tales exportaciones representan una proporción importante de su producción, en algunos casos es una fuente de divisas relevante para sus economías. Esta última característica la comparten algunos pequeños exportadores como Uruguay, Paraguay, Bolivia y la mayoría de los países centroamericanos, del caribe, Asia Pacífico y del continente africano.
- d) Existe otro grupo de estos países que son exportadores importantes de verduras, frutas de ciclo corto y/o productos tropicales; pero que por otro lado son importadores netos de granos y oleaginosas, cuyo balance agrícola es deficitario. En este caso se encuentra México, Malasia e Indonesia.
- e) Finalmente existen otros que son importadores netos de alimentos, pero que cuentan con un sector industrial competitivo en el mercado internacional, el cual les proporcionan divisas suficientes para financiar sus compras externas de alimentos (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur), o bien que son de los más importantes exportadores de hidrocarburos (Medio Oriente, África del Norte y Venezuela), que tienen en este la fuente de financiamiento.

Así, en diferentes sentidos algunos PED se han visto afectados por el no crecimiento o la reducción de los precios internacionales de productos agrícolas; pero de igual forma, otros se verían afectados por un incremento de los precios.

2. NEGOCIACIONES EN MATERIA AGRÍCOLA Y MEDIOAMBIENTE DE LA RONDA DOHA

El máximo órgano previsto para la toma de decisiones en la OMC es la Conferencia Ministerial, en tales conferencias deben estar representados los países o uniones aduaneras, pudiendo tomar decisiones sobre cualquiera de los temas comprendidos en los Acuerdos Comerciales Multilaterales. Se han realizado las siguientes Conferencias Ministeriales:

- Singapur (1996). Los PD propusieron una cláusula social y medioambiental que limitaba la competencia de los PED
- Ginebra (1998). Sólo sirvió para lanzar una nueva ronda de negociaciones
- Seattle (1999). Se evidenciaron las diferencias profundas entre los PD y los PED, exhibiéndose el incumplimiento de los acuerdos de la Ronda Uruguay en materia agrícola por los primeros
- Doha (2001). Se lanza finalmente la nueva ronda de negociaciones, denominada como “Ronda del Desarrollo”, con una actitud más receptiva por los PD, quienes habían aceptado eliminar los temas propuestos en la reunión de Singapur y se estableció el compromiso de negociar medidas tendientes a la liberalización auténtica del mercado agrícola
- Cancún (2003). Fue conformado el Grupo de los 20 (G-20), liderados por Brasil y la India, a quien después se integró China, que encabezó las demandas sobre la reducción de las subvenciones agrícolas de los PED frente a los PD. Fracásó ante la negativa de los PED de aceptar el texto propuesto por los PD
- Hong Kong (2005). Llegaron a acuerdos preliminares para reducir la Medida Global de Ayuda (MGA) Total Final Consolidada, que incluye las subvenciones comprendidas en el compartimiento “ámbar” y “azul”, de acuerdo a diferentes bandas en que fueron ubicados los países miembros, de acuerdo a la MGA que otorgan a su agricultura; además, los PD se comprometieron a eliminar para el año 2013 las subvenciones relativas a la exportación
- Ginebra (2009). En plena crisis financiera y económica globales, esta sólo sirvió para expresar buenos propósitos, sin llegar a acuerdos concretos. Las prioridades de la comunidad internacional han cambiado, sin destrabar estas negociaciones.

De acuerdo a un especialista en materia agrícola, la principal razón del colapso de las negociaciones en la reunión ministerial celebrada en Ginebra, que ya iban bien encaminadas en 2008, fue la suspensión de salvaguardas agrícolas especiales por parte de algunos PED, importadores de alimentos, ya que con ello estos países pretendían protegerse de importaciones agrícolas repentinas, que podrían tener efectos negativos sobre su seguridad alimentaria (Donizeti, 2009).

La emergencia de la crisis financiera mundial desde el final de 2007 y su transformación en crisis económica en 2009, indudablemente trastocó las prioridades de la comunidad internacional. La agenda de la Ronda Doha pasó a un segundo plano, en tanto que los diversos organismos internacionales y sus miembros, se han preocupado principalmente por buscar estrategias para acortar la duración de esa crisis y mitigar sus efectos. En este sentido, la llamada “cumbre de los 20” que se llevó a cabo en abril de 2009 en Londres, frente al surgimiento de algunas iniciativas proteccionistas en EUA y Europa,

refrendó su compromiso con el libre comercio y acordó destinar 250,000 millones de dólares para reactivar el comercio global².

Las promesas de concluir las negociaciones proponiendo diversas fechas han perdido credibilidad, en tanto que no han sido respetadas. La OMC sólo ha logrado avances modestos en materia de comercio de servicios (GATS) y en el comercio relacionado con la protección a la propiedad intelectual (TRIPS); por su parte, el Acuerdo sobre Agricultura ha enfrentado señalamientos contundentes de los PED sobre incumplimiento de compromisos, principalmente por parte de los PD.

El Comité de Comercio y Medio Ambiente ha estudiado la posible negociación para reducir o eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios sobre los bienes de carácter medioambiental.

Aunque la Agenda de Doha no contempla esta área con la amplitud que algunos, entre ellos la CE, hubiera deseado, presta atención a algunos aspectos como la relación entre las Reglas de la OMC y las obligaciones comerciales específicas, establecidas en los Acuerdos Multilaterales Medioambientales, así como la posible reducción o eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias a los Bienes y Servicios de carácter medioambiental. La definición de estos bienes y la especificación de los que pudieran beneficiarse de tales medidas son objeto de una discusión en profundidad en el Comité de Comercio y Medioambiente, existiendo todavía grandes diferencias.

La Agricultura para muchos miembros, especialmente los PED es primordial para alcanzar el equilibrio final de la Ronda Doha, algunos la califican como la “locomotora de la Ronda”, y por ello se desarrollaron intensos trabajos dentro del Grupo de Negociación, que darían lugar a principios del año 2008 a la presentación de un nuevo texto revisado del Presidente, sobre la base del publicado en julio del 2007.

Los trabajos se han centrado, en primer lugar, en el pilar de la Ayuda Interna, con demandas dirigidas básicamente a los PD, particularmente a los EEUU y a la CE, aunque esta última ha mostrado su disposición a buscar un acuerdo dentro de los límites planteados por el Presidente. Además, seguían debatiendo sobre algunos aspectos relacionados con determinadas formas de ayuda incluidas en los compartimientos azul y verde, aspectos muy importantes para la aplicación de las reformas emprendidas por la CE en el marco de la PAC.

En cuanto al pilar de Acceso al Mercado, aunque todavía no se ha definido totalmente la fórmula de reducción, los trabajos están centrados fundamentalmente en las exenciones a la misma como son los Productos Sensibles (cuestión de gran interés para algunos PD entre ellos la CE), los Productos Especiales, de gran interés para los PED por su triple función en materia de desarrollo rural, seguridad alimentaria y/o seguridad de los medios de subsistencia y, finalmente, el Mecanismo de Salvaguardia Especial para los

² London Summit – Leader’s Statement (02/04/2009)

PED. En los tres casos queda pendiente de definir no sólo el número, sino el tratamiento que reciban cada uno de los tres casos.

Finalmente, el pilar de competencias a las exportaciones es sin duda el más desarrollado de los tres, al haber quedado resuelta la cuestión de la subvención a la exportación. Se siguen discutiendo las cuestiones técnicas relacionadas con los créditos a la exportación, las empresas comerciales de estado exportadoras de productos agropecuarios y la ayuda alimentaria, en las que algunos países exportadores mantienen una posición muy cerrada, con el interés de mantener los privilegios de los que hasta ahora las mismas han venido gozando.

De acuerdo con un especialista en el tema, los PD se resisten a reducir sus niveles de protección a algunos productos agrícolas, donde algunos PED son competitivos, hasta en tanto no obtengan compensación en aquellos que son insumos para la producción de biocombustibles. Pero también, afirma que la inclusión de los biocombustibles dentro de los productos ambientales no ha progresado mucho en la Ronda Doha (Furtado, 2009).

A 15 años de haberse creado la OMC y a 9 de haberse lanzado la Ronda Doha, ha sido evidente que la agenda de Doha ha estado supeditada a la agenda de la UE respecto a la PAC y a la de EEUU respecto a su política en materia agrícola. Los cambios que se llevan a cabo en estas, son la base para fijar las posiciones de las dos principales potencias agrícolas en las negociaciones. En febrero de 2011, el presidente de estas negociaciones planteaba la posibilidad de lograr acuerdos sobre los textos en todos los temas y concluir la ronda al finalizar este año. Los antecedentes no justifican ser optimistas al respecto³.

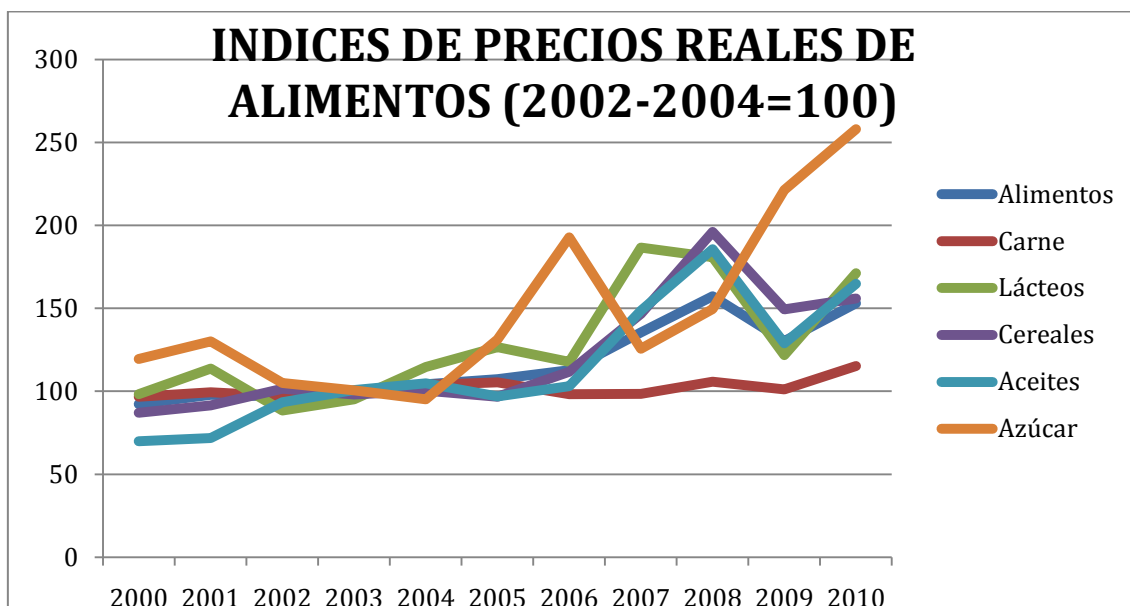
3. LAS VARIABLES CLAVE EN LAS NEGOCIACIONES DE DOHA SOBRE AGRICULTURA Y MEDIOAMBIENTE

La perspectiva de incremento de los precios mundiales de los combustibles fósiles, no sólo responden a conflictos coyunturales en las principales regiones productoras, sino también a razones estructurales del crecimiento de la población y del PIB mundial. La tendencia anterior, sumada a las amenazas del calentamiento global que el empleo de tales combustibles genera, están impulsando el crecimiento de la producción de biocombustibles.

En tanto que la producción de biocombustibles utilizan como insumos algunos productos agrícolas, se genera una tendencia hacia el incremento sustancial de precios en algunos alimentos en el mercado internacional. En el gráfico número 1 puede observarse este fenómeno. Entre los alimentos que presentan la mayor tendencia alcista se encuentra el azúcar y en menor medida los lácteos, cereales y aceites de origen vegetal. Más allá de las compras de futuros que con fines especulativos se pudieron haber hecho en el año 2008, los cambios estructurales que están ocurriendo en la demanda de algunos productos agrícolas, presionan al alza sus precios.

³ En su declaración del 17/02/2011, el presidente de las negociaciones sobre agricultura David Walker, subrayaba que en casi dos semanas de reuniones y consultas, no había escuchado nada nuevo. Accesible en: http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/agng_17feb11_e.htm

GRÁFICO NÚMERO 1



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO (2009). *The State of food and agriculture 2009*

Los biocombustibles que requieren como insumos algunos productos agrícolas son bioetanol y biodiesel. Los cultivos agrícolas con potencial para producir tales combustibles de origen biológico, son diversos y con rendimientos variados en función de las condiciones del clima, el suelo, la humedad, las técnicas y variedades agronómicas utilizadas y otras más (IICA, 2007).

Aunque este trabajo no propone hacer una evaluación de la viabilidad económica y ambiental de la producción de biocombustibles, existe consenso respecto a la necesidad de frenar la emisión de gases de efecto invernadero, que son los principales responsables del cambio climático. Para contribuir de manera efectiva a este propósito, se deben realizar acciones desde el lado de la demanda, mejorando la eficiencia del uso de energía, y desde el lado de la oferta, invirtiendo en nuevas tecnologías (Banco Mundial, 2009). A este último caso correspondería la producción de biocombustibles.

Como se puede constatar en los cuadros 1 y 2, en términos generales los productos que actualmente tienen mayor potencial para la producción de biocombustibles, son cultivados en PED, tanto por su rendimiento en litros de biodiesel y etanol, como en su balance energético.

CUADRO NÚMERO 1

RENDIMIENTOS DE ETANOL Y BIODIESEL DE DIFERENTES CULTIVOS
BAJO CONDICIONES FAVORABLES

CULTIVO	Lts. Biodiésel/ha	Lts. Etanol/ha
Palma africana	4000-5000	
Colza	900-1300	
Soya	300-600	
Girasol	600-1000	
Jatropha curcas	1000-1200	

Algas (biocomb. 2 _a Generación)	20000	
Caña de azúcar		4500-6000
Maíz		2500-3500
Sorgo dulce		2500-6000
Switchgrass (biocomb. 2 _a Generación)		3000-7000

Fuente: IICA, 2007. Accesible en <http://www.iica.org>

CUADRO NÚMERO 2

BALANCE ENERGÉTICO EN LA PRODUCCIÓN DE BIODIESEL Y ETANOL A PARTIR DE DIFERENTES CULTIVOS

Balance energético (unidad retornada de energía por cada unidad de energía no renovable usada)	ETANOL		BIODIESEL	
		Trigo	2	Girasol
	Remolacha	2	Canola	2.7
	Maíz	1.5	Soya	3
	Caña de azúcar	8.3	Palma	9

Fuente: ADEME, Comisión Europea. Citado en IICA, 2007. Accesible en <http://www.iica.org>

Aceptando que los biocombustibles de 2_a generación se encuentran en etapa experimental, los cultivos que les siguen con gran potencial como insumos para biocombustibles son: La palma africana para biodiesel y la caña de azúcar para etanol, ambos se producen en regiones correspondientes principalmente a PED.

El comercio internacional del biodiesel está escasamente desarrollado. Donde existe ya una experiencia acumulada por décadas produciendo etanol, es Brasil, quien "...tiene mayor potencial competitivo y de exportación, Brasil es verdaderamente el único país que tiene condiciones de lanzarse como gran exportador. En el 2006 el fue responsable por aproximadamente la mitad de las exportaciones mundiales etanol" (Furtado, 2009:7).

El comercio mundial del bioetanol se ha desarrollado en forma dinámica gracias a la expansión de su demanda en el mercado. Tal demanda está siendo impulsada por las políticas nacionales en diversos países, que han inducido la mezcla del etanol con gasolina, aunque su status comercial está lejos de alcanzar el nivel de *commodity* (Furtado, 2007).

Según estimaciones de De la Torre (2009), cada día son consumidos en el mundo 21 millones de barriles de gasolina y otros tantos de diesel. Si estos combustibles fueran sustituidos por bioetanol y biodiesel, demandarían 30 millones de barriles del primero y 23 millones de barriles del segundo. Para producir esa cantidad de bioetanol, es necesario cultivar 300 millones de has. de caña de azúcar o 590 millones de has. de maíz, que equivalen a 15 y 5 veces más respectivamente, de lo que actualmente es cultivado. Para lograr producir la cantidad de etanol referida, se requeriría cultivar 225 millones de has. de palma, lo que significa 20 veces más que en el presente. Aunque esta estimación estaría lejos de llevarse a la práctica, el autor subraya que el efecto de esta sustitución sería que la demanda superaría la oferta de biocombustibles, con lo que serían generados los recursos necesarios para invertir en su producción y beneficiar a los productores agrícolas.

Otra perspectiva a partir del incremento de la producción de biocombustibles, señala que pueden desplazar la producción destinada a cultivos alimentarios en ciertos PED, que son deficitarios en este rubro, los cuales se han identificado en la primera sección de este trabajo (antecedentes) creando situaciones de tensión entre el apoyo a la producción de bioenergéticos y la producción de alimentos (Rosegrant et al, 2009).

Con base en el Modelo Internacional para el Análisis de las Políticas de Productos Básicos y Comercio Agrícola (IMPACT por sus siglas en inglés), este especialista presenta tres escenarios a partir de la proyección de la oferta y demanda con algunas variantes. En el primero supone un crecimiento agresivo de los biocombustibles sin cambios en la productividad; en el segundo considera las tecnologías de conversión de celulosa de segunda generación; y en el tercero supone un crecimiento agresivo en los biocombustibles, combinado con cambios en la productividad y en la conversión de celulosa.

Para los fines de este trabajo, interesa presentar los tres escenarios que reflejan los cambios en los precios de cultivos que son insumos para biocombustibles, en tanto que muchos de ellos son también alimentos. Como se puede observar, aún en el mejor escenario (3^o), destacan con el mayor incremento en sus precios, el caso de las oleaginosas y la caña de azúcar, que son insumos para biodiesel y etanol respectivamente, así como parte muy significativa de los alimentos en muchos países, ya que aunque la yuca muestra el mayor incremento de entre todos ellos, su uso como alimento en el mundo es más limitado.

CUADRO NÚMERO 3

CAMBIOS PORCENTUALES EN PRECIOS MUNDIALES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS UTILIZADOS COMO INSUMOS PARA BIOCOMBUSTIBLES

CULTIVOS	ESCENARIO 1: CRECIMIENTO AGRESIVO DE BIOCOMBUSTIBLES SIN MEJORAS TECNOLÓGICAS		ESCENARIO 2: BIOCOMBUSTIBLE DE CELULOSA	ESCENARIO 3: CRECIMIENTO AGRESIVO DE BIOCOMBUSTIBLES CON CAMBIOS DE PRODUCTIVIDAD Y CONVERSIÓN A DERIVADOS DE CELULOSA
	2010	2020	2020	2020
YUCA	33	135	89	54
MAÍZ	20	41	29	23
OLEAGINOSAS	26	76	45	43
REMOLACHA AZUCARERA	7	25	14	10
CAÑA DE AZUCAR	26	66	49	43
TRIGO	11	30	21	16

Fuente: Rosegrant et al (2009) con proyecciones de IFPRI IMPACT

El posicionamiento de los líderes en el mercado agrícola mundial, EEUU y la UE en las negociaciones de la Ronda Doha, obedece a la estrategia de crecimiento de sus economías y a la importancia que otorgan en ella a su sector agrícola. Ambos buscarán mantener subvenciones encubiertas a sus productores con diversos argumentos: El primero las califica como inversión para apoyar su agricultura familiar, mientras que la segunda como apoyo al modelo social europeo. No obstante las evidencias muestran que, en los dos casos, son los grandes productores los principales beneficiarios de estos subsidios.

En el actual marco financiero de la UE (2007-2013), la PAC seguirá siendo el principal elemento en el presupuesto incluso en su último año. Además, en la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década, la Comisión Europea reconoció que “un sector agrícola sostenible, productivo y competitivo hará una importante contribución a la nueva estrategia...” (Matthews, 2010). Este autor considera que, con las reservas que impone la crisis financiera y fiscal, para el presupuesto 2014-2020 la forma en que la UE procurará cumplir sus compromisos en la OMC respecto a su apoyo a la agricultura, será cambiando las medidas de apoyo hacia el compartimiento verde, donde, de acuerdo a la clasificación de ese organismo, se ubican aquellas medidas que no distorsionan los precios o lo hacen en grado mínimo.

En la UE se promueve la producción y el consumo de biocombustibles, tanto por la dependencia de importaciones de combustibles fósiles, cuyo precio tiende a incrementarse, como por los compromisos contraídos al suscribir el Protocolo de Kioto. De acuerdo con un grupo de especialistas en el tema, los apoyos canalizados hacia los biocombustibles por los estados miembros de la UE alcanzaron un monto de €3,010 millones en el año 2008, menor que el monto alcanzado el año anterior que ascendió a €3,700 millones (Jung et al, 2010). Como se puede observar en el cuadro número 4, aunque en términos absolutos las mayores transferencias las ha recibido el biodiesel con relación a las que se canalizaron al etanol, la tendencia se ha invertido a partir de 2008, decreciendo el primero y aumentando el segundo, tanto en términos absolutos como el apoyo por litro consumido.

CUADRO NÚMERO 4

APOYOS PARA ETANOL Y BIODIESEL EN LA UE (2007-2008)

	Unidades	Etanol		Biodiesel	
		2007	2008	2007	2008
Apoyo total estimado	€Millones	800	841	2,497	2,170
Apoyo por litro consumido	€/litro	0.34	0.24	0.34	0.22
Apoyo por litro de petróleo o diesel equivalente	€/litro equivalente	0.44		0.30	

Fuente: Elaboración propia con información de: Jung et al, 2010. *Biofuels – At What Cost? Government support for ethanol and biodiesel in the European Union – 2010 Update-July.*

Evidentemente es mayor el consumo de biodiesel comparado con el etanol en la UE; inclusive requieren importar de EEUU algunas cantidades del primero y de Brasil el segundo. Para las importaciones del etanol ya se proponen eliminar las tarifas de importación (Jung et al, 2010).

Por su parte, en los EEUU existe un esquema amplio de subsidios a la producción, la distribución y el consumo de biocombustibles, tanto del gobierno federal como de gobiernos estatales. Según información generada por un grupo de especialistas en el tema, existen subsidios a apoyar diversas etapas y actividades ligadas al mercado, a la producción de estos bioenergéticos, la inversión de capital y para la producción de materias primas(Koplow, 2006):

- Apoyos para garantizar el mejor precio en el mercado.
- Depreciación acelerada para el capital invertido en construcción de plantas; préstamos sin intereses por parte del gobierno; diferimiento en el pago de impuestos y como una vía adicional de apoyo, los subsidios al crédito para este propósito.
- Subvenciones a la producción de la materia prima más importante para la producción de etanol es el maíz, el cual concentra entre 90-95% de las destinadas a este propósito.

Adicionalmente, existen también incentivos estatales para vehículos que consumen biocombustibles, así como para la distribución y el almacenamiento de estos. Considerando todo este conjunto de apoyos que recibe la producción de biocombustibles en EEUU, una estimación hecha para el 2006 que diferencia un cálculo elevado de subvenciones aplicando exenciones fiscales y otro bajo donde no aplican, registraba valores entre USD\$6,300 y USD\$8,700 millones para etanol y entre USD\$1,700 y 2,300 para biodiesel.

Los mayores montos de apoyo se concentran, en orden de importancia, en aquellos ligados a la producción de estos bioenergéticos, a la producción de maíz para etanol y a la depreciación acelerada. Es sorprendente que el subsidio al cultivo de este grano fue el más elevado entre 1995 y 2005, estimándose una cifra cercana a US\$42,000 millones. Esto a su vez está ligado a una diferencia notable respecto al biodiesel, en tanto que el etanol había recibido apoyos estimados en 4 veces lo que la industria recibió anualmente (Koplow, 2006).

En suma, los actores principales en las negociaciones de la Ronda Doha son: EEUU, la UE y los líderes del G-20 (Brasil y China principalmente). Las variables clave a considerar en estas negociaciones son:

- Establecer claramente la relación entre alimentos de origen agrícola y materias primas para biocombustibles; por lo que se deben delimitar los programas de apoyo destinados a unos y otros.
- Los precios del petróleo con tendencia al alza, no sólo obedecen a circunstancias coyunturales de conflictos en las principales zonas productoras, sino a la demanda adicional que genera el crecimiento de la economía mundial.
- Los biocombustibles son una alternativa para atenuar presiones sobre el precio del petróleo y contribuir a frenar los problemas ambientales que traen consigo el consumo de hidrocarburos.
- Aceptar que el mercado agrícola no puede liberalizarse completamente. Pero a partir de este reconocimiento, se debe encontrar una fórmula que permita garantizar la producción suficiente de granos básicos, a precios

que se ubiquen en un nivel que sea accesible para los países deficitarios y que garanticen rentabilidad razonable a los países productores.

- Entre los biocombustibles desarrollados hasta ahora y los principales cultivos agrícolas utilizados en su producción, parece claro que el bioetanol supera en rendimientos al biodiesel por hectárea cultivada.
- En virtud que la palma africana es el cultivo que logra mayores rendimientos para la producción de biodiesel, se debe apoyar el cultivo de esta materia prima en los PED con ecosistemas propicios.
- Si esta probado que la producción de bioetanol es más eficiente utilizando caña de azúcar, establecer un programa a mediano plazo para que los países productores de algunas frutas tropicales que ven continuamente depreciado sus productos en el mercado mundial, sustituyan tales cultivos por el de caña de azúcar.
- Estimular la creación de un programa de Investigación, Desarrollo e Innovación, con financiamiento de los PD y líderes del G-20, para acelerar el desarrollo de cultivos como algas para producción de biodiesel y el de *switchgrass* para bioetanol, que serán los biocombustibles de 2ª generación.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Las circunstancias que vive hoy la comunidad internacional, justifica la prioridad de maximizar esfuerzos para llegar a acuerdos en la Ronda Doha, con una visión global sin mezquindades, donde sea contemplada la necesidad de establecer compromisos auténticos para integrar al comercio agrícola en un marco de equidad, atendiendo sus particulares condiciones.

En un escenario donde aún no es claro el proceso de recuperación de la crisis financiera mundial iniciada en 2010, se debe otorgar prioridad al ordenamiento del mercado agrícola que evite el alza de precios de alimentos básicos, reconociendo que existe una tendencia hacia el incremento de precios de biocombustibles, donde algunos de esos productos constituyen un mercado paralelo de materias primas para estos.

Los biocombustibles son una entre varias opciones para la generación de energía limpia, que sumados a las tecnologías desarrolladas para hacer más eficiente el uso de la energía, deberán contrarrestar la tendencia actual hacia el deterioro ambiental. No obstante, la naturaleza de los biocombustibles y su relación con el mercado agroalimentario, les otorgan una prioridad distinta.

La producción de biocombustibles constituye una alternativa positiva para frenar el crecimiento de los precios del petróleo, así como el incremento de su consumo que ha afectado ya las condiciones climáticas del planeta, pero no debe ser una opción que, al utilizar como materia prima algunos cultivos agrícolas en un mercado desregulado, se convierta en un catalizador del aumento de los precios de algunos alimentos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2009). *Comercio internacional y cambio climático – perspectivas económicas, legales e institucionales*. Banco Mundial – Mayol, Colombia. 147 pp.

Compés, R. (et al). (2001). *Agricultura, comercio y alimentación – la OMC y las negociaciones comerciales multilaterales*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

Donizeti, A. (2009). “Estado actual y perspectivas de las negociaciones multilaterales de la OMC (Ronda Doha)”. *IICA - Comunica*, Año 5, enero – abril.

FAO (2009). *The state of food and agriculture 2009*. Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rome.

Fritscher, M. (2004). “El tema agrícola en las disputas multilaterales: Fracasos en la OMC”, en Valle, C. Del (Coord.). *El Desarrollo Agrícola y Rural del Tercer Mundo en el Contexto de la Mundialización*. UNAM-IIE-P y V, México.

Furtado, A.(2009). *Biocombustibles y comercio internacional: una perspectiva latinoamericana*. Naciones Unidas – CEPAL, Santiago. Accesible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/36181/lcw247e.pdf>

Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA, 2007). *Preguntas y respuestas más frecuentes sobre biocombustibles*. IICA, San José de Costa Rica. Accesible en <http://www.iica.org>

Jung, A. et al (2010). *Biofuels – At What Cost? Government support for ethanol and biodiesel in the European Union – 2010 Update-July*. Report for International Institute for Sustainable Development (IISD). Geneva.

Koplow, D. – Earth Track Inc.(2006). *Biofuels – At What Cost? Government support for ethanol and biodiesel in the United States - Report for International Institute for Sustainable Development (IISD)*. Geneva.

María, A. y Díaz, M. A. (2005). “Una nota sobre la democracia en la OMC”, *Boletín Económico del ICE* (2845) (16-28 de mayo).

Matthews, A. (2010). “How Might the EU’s Common Agricultural Policy Affect Trade and Development After 2013? An analysis of de European Commission’s”. International Centre for Trade and Sustainable Development, Issue Paper No. 29, December, 2010. Disponible en http://ictsd.org/downloads/2010/12/eu_agriculture-web_1smaller.pdf

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2008). “Insumos para la Producción de Biocombustibles” – Estudio exploratorio PSA 028/07, Buenos Aires.

Oxfam International (2004). “One Minute to Midnight – Will WTO negotiations in July deliver a meaningful agreement? ”. Oxfam Briefing Paper (July).

Rosegrant, M. W. (2009). “Los biocombustibles el balance alimentario mundial”. En Hazell, P. y Pachauri, R. K. *Bioenergía y agricultura: promesas y retos*.

International Food Policy Research Institute, Washington. (Enfoque 14, Resumen 2 de 12, diciembre 2006).

Torre, D. G., De la (2009). “Desarrollo de bioenergía: asuntos económicos y sociales”. En Hazell, P. y Pachauri, R. K. *Bioenergía y agricultura: promesas y retos*. International Food Policy Research Institute, Washington. (Enfoque 14, Resumen 2 de 12, diciembre 2006).

Otros sitios web consultados

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

www.wto.org

www.usda.gov

www.fao.org