

Los impactos económicos y ambientales de los subsidios agrícolas: una evaluación de la Ley Agrícola de EU de 2002 y la Ronda de Doha

Autores: Karel Mayrand, Stéphanie Dionne, Marc Paquin e Isaak Pageot-LeBel

El Acuerdo Agropecuario de la Ronda de Uruguay sometió a la producción y el comercio agrícolas mundiales a un régimen basado en normas que rigen el acceso a los mercados, el apoyo interno y los subsidios de exportación. Desde la integración de la agricultura a las negociaciones comerciales multilaterales del citado Acuerdo en los noventa, la liberalización del comercio agrícola se ha tornado en uno de los aspectos más controvertidos de los debates de política comercial. Conforme se abre una nueva ronda de negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC), el debate retoma el aspecto del apoyo interno a la agricultura.

Las políticas comerciales internacionales y la intervención gubernamental, mediante subsidios u otras formas indirectas de apoyo, pueden influir en las selecciones en materia de producción agrícola, como la clase de cosecha o ganado, el modo (tecnología e insumos) y la cantidad. Esas decisiones pueden afectar los niveles mundiales del comercio, la estructura industrial y la localización de la producción, lo que a su vez puede repercutir en el medio ambiente. Esta ponencia evalúa los efectos ambientales de los subsidios agrícolas usando el trigo como ejemplo y compara las consecuencias económicas de los cambios cuantitativos y cualitativos en las políticas de apoyo interno de la Ley Agrícola de EU y la Ronda de Doha.

El estudio concluye que dicha ley ofrece incentivos para un mayor producto agrícola mediante la intensificación de la producción con posibles repercusiones negativas en el medio ambiente. Estos subsidios tienden a ser regresivos y a apoyar a los grandes agricultores. Al otorgar incentivos para incrementar la superficie total de cultivos como la soya, el trigo o el maíz, la ley de marras también reduce la flexibilidad en los cultivos. El grado de este apoyo, combinado con la reintroducción o extensión de programas o pagos ligados al producto o al precio, es probable que eleve la producción agrícola de EU por encima de los niveles que suelen caracterizar a los mercados libres. Así, este superávit de producción afectará los mercados mundiales con crédito a la exportación y programas de ayuda alimenticia, con lo que deprimen los precios de las mercancías y distorsionan los flujos de comercio agrícola.

La reducción o eliminación en la Ronda de Doha del apoyo interno y los subsidios a la exportación y la liberalización del acceso a los mercados muy probablemente incrementarán los precios internacionales de los productos agrícolas y animarán el comercio respetivo. Además, la liberalización se podría traducir en una mayor producción en los países en desarrollo y un segmento de países de la OCDE. El resultado de este nuevo juego de ventajas comparativas podría ser pequeño en su conjunto, pero podría ser más significativo para ciertas mercancías como el trigo. Las naciones en desarrollo esperan beneficiarse de este nuevo ambiente competitivo y obtener una mayor tajada del comercio mundial.

De este análisis se desprende la conclusión de que la Ronda de Doha tal vez resulte en una reingeniería de las políticas de apoyo internas de los países de la OCDE: apartándose del apoyo ámbar a cambio de un respaldo “verde”. Ello tiene implicaciones importantes tanto para la política comercial cuanto para la medioambiental, ya que los efectos de la Ronda de Doha influirán en la transformación de las políticas de apoyo interno en los próximos 15 años. Esto, a la luz del nuevo contexto, con certeza llevará a las naciones de la OCDE a reevaluar su sistema de apoyo interno.

Con base en este análisis de los actuales subsidios en los países de la OCDE, la ponencia plantea que habría beneficios considerables si el apoyo interno de los subsidios más dañinos para el medio ambiente, como precios internos y pagos por producto e insumo, se reorientara hacia medidas de apoyo más neutrales desde la óptica ambientalista que también son las que menos distorsionan el mercado y son más equitativas. Este trabajo también presenta algunas consideraciones de política, incluido el potencial para el desarrollo de programas agroambientales en el marco de la reorientación del apoyo agrícola nacional.

Conclusiones

Tres conclusiones importantes se desprenden de este trabajo. Primero, los subsidios más elevados como los que se otorgan mediante la Ley Agrícola de EU podrían conducir a una intensificación de la producción agrícola de los países de la OCDE que puede considerarse como perjudicial para el medio ambiente. Además, los subsidios tienen un efecto de “candado” tecnológico que podría impedir el cambio por políticas menos dañinas desde la óptica ambiental y además pueden conducir a una mayor especialización de los cultivos y a la reducción de la agrobiodiversidad. Una baja en el apoyo interno favorecería la diversificación de la producción, elevando así la biodiversidad agrícola.

Segundo, la eliminación de las políticas ámbar como resultado de la Ronda de Doha podría beneficiar tanto la liberalización comercial como la protección ambiental. Disociar los subsidios de los niveles de producción y precio disminuye los incentivos para intensificar o extender la producción, por lo que mitiga las presiones ambientales. Asimismo, el trabajo de la OCDE sugiere que el reemplazo de un apoyo basado en la producción con pagos de ingreso directo pueden mejorar la eficacia y la eficiencia del apoyo a la agricultura, liberando recursos se podrían reorientar hacia programas ambientales agrícolas. Además, podría mejorar el desempeño de los programas agroambientales mediante la remoción de los contraincentivos.

Tercero, el apoyo agrícola de la OCDE sigue en gran parte concentrado en respaldar los precios de mercado y pagos por insumo-producto, que son la clase de subsidios más dañina para el medio ambiente, mientras que los programas agroambientales representan menos de cinco por ciento del apoyo verde de la OCDE. Esto subraya el reto de realizar una reforma ambiental de los programas de apoyo internos, siempre y cuando estén bien formulados, sean eficientes y congruentes con las disposiciones de la OMC, los programas agroambientales guardan la promesa de una agricultura más sustentable y económicamente sólida. La condicionalidad ecológica aparece también como una alternativa prometedora en este sentido.

La Ronda de Doha abre las puertas de una reingeniería de envergadura de los programas de apoyo agrícolas para generar resultados comerciales y medioambientales sólidos. Ello constituye una oportunidad para iniciar un rediseño multilateral de esa naturaleza mediante la eliminación gradual de las políticas ámbar y haciendo más estrictos los criterios para cumplir con los requisitos para el apoyo verde. Esta oportunidad se debe aprovechar para emprender una evaluación multilateral de la sustentabilidad de los programas de apoyo internos en las naciones de la OCDE. La conclusión de este proceso podría orientar el cambio de estrategias del apoyo agrícola interno en los países de esta organización y en última instancia ayudar a modificar la combinación de sus medidas de apoyo nacionales.

Asimismo, la ponencia recomienda la elaboración de un programa de cooperación que ayude a las naciones en desarrollo a hacer frente a las presiones ambientales adicionales generadas por la intensificación de su producción agrícola en las vísperas de la Ronda de Doha. Tal cooperación

garantizaría un mejor manejo ambiental en esos países y la sustentabilidad de largo plazo del abasto alimentario mundial, y evitaría los efectos ambientales indirectos transfronterizos.

Las recomendaciones de la ponencia describen una agenda ambiciosa de reforma en el campo de apoyo agrícola interno. Está claro, sin embargo, que la Ronda de Doha impulsará reformas en la formulación, el nivel y el otorgamiento de subsidios. Esta Ronda constituye una oportunidad única para dar forma a la siguiente generación de políticas agrícolas con objeto de propiciar una agricultura más eficiente, que distorsione menos el comercio y sea ambientalmente sustentable. Por último, la meta de las políticas agrícolas deberá ser internalizar los costos ambientales asociados con la producción, y los subsidios respectivos tienen una función relevante en esta transición.