

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**El tratamiento de la seguridad alimentaria en el G-20. Las reformas
estructurales postergadas y la posición de los países desarrollados y
emergentes**

Alumno: Lande, Sebastian

Tutor: Turzi, Mariano

Junio, 2015

Firma del Tutor

Abstract

“El tratamiento de la seguridad alimentaria en el G-20. Las reformas estructurales postergadas y la posición de los países desarrollados y emergentes”

Una serie de tendencias globales que han reavivado el “fantasma malthusiano” de la inseguridad alimentaria, junto con la volatilidad de precios de los alimentos, que se ha presentado como un fenómeno novedoso y de graves consecuencias para las poblaciones más pobres y vulnerables, han llevado el debate de la seguridad alimentaria a un primer plano. Por su parte, la creación del G-20 reflejó los cambios en el balance de poder entre las economías globales y la emergencia de Brasil, Rusia, India y China como nuevos poderes en el comercio internacional y las finanzas. Los países que componen el G-20 dominan abrumadoramente los mercados internacionales de producción, comercio y consumo de alimentos. Debido a su posición privilegiada y a sus fuertes incentivos, desde el año 2009, el grupo incluyó en su agenda la volatilidad de los precios de los alimentos y la inseguridad alimentaria. Desde entonces, y especialmente desde un quiebre en la agenda del foro luego de 2011, el G-20 ha logrado escasos avances, concentrándose en políticas de producción e información, y evitando reformas estructurales necesarias en cuestiones como la regulación de los mercados financieros agrícolas, los mandatos de biocombustibles, las restricciones al comercio exterior y los subsidios a la producción agrícola.

Dado su rol dominante en los mercados y sus fuertes incentivos, las reformas coordinadas de las políticas domésticas de unas pocas naciones clave del G-20 podrían producir reformas estructurales en los mercados internacionales. Asumiendo esta premisa, el siguiente trabajo busca analizar las medidas que han tomado en los últimos años los principales países desarrollados (Estados Unidos y la Unión Europea) y los emergentes (Brasil, Rusia, India y China) del G-20, respecto a las cuestiones estructurales que el grupo ha evitado en sus iniciativas de los últimos años. Además, se planteará el interrogante de si es posible explicar las dificultades en la coordinación de políticas a partir de una diferencia en los intereses e incentivos marcada por la distinción emergentes-desarrollados.

Palabras Clave: Relaciones internacionales, G-20, Seguridad Alimentaria, Reformas Estructurales, Desarrollados, Emergentes.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I: Seguridad Alimentaria.....	5
La volatilidad del precio de los alimentos.....	10
Gobernanza global en la seguridad alimentaria.....	12
Capítulo II: El G-20.....	13
Capítulo III: Críticas al desempeño del G-20 en Seguridad Alimentaria.....	19
Un desajuste en la gobernanza global.....	19
Un régimen complejo de seguridad alimentaria.....	20
Políticas comerciales y la OMC.....	22
Capítulo IV: Medidas de los principales países desarrollados y emergentes del G-20.....	24
Regulación de los mercados financieros agrícolas.....	27
Estados Unidos.....	28
Unión Europea.....	29
Brasil.....	30
Rusia.....	31

India.....	31
China.....	32
Políticas de biocombustibles.....	33
Estados Unidos.....	34
Unión Europea.....	35
Brasil.....	36
Rusia.....	36
India.....	37
China.....	38
Restricciones al comercio exterior.....	38
Estados Unidos.....	39
Unión Europea.....	40
Brasil.....	41
Rusia.....	41
India.....	43
China.....	44

Subsidios a la producción agrícola.....	45
Estados Unidos.....	46
Unión Europea.....	47
Brasil.....	49
Rusia.....	49
India.....	51
China.....	51
Conclusión.....	52

“El tratamiento de la seguridad alimentaria en el G-20. Las reformas estructurales postergadas y la posición de los países desarrollados y emergentes”

Introducción

Mientras que durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, el mundo disfrutó de una sobreoferta estructural de alimentos, el escenario de la seguridad alimentaria internacional ha mutado sustancialmente desde principios del siglo XXI.

El elevado ritmo de crecimiento económico mundial, impulsado por el dinamismo de los países en desarrollo, y la alteración de los patrones de consumo de alimentos como consecuencia de los procesos de urbanización y la expansión de una clase media, dados los incrementos en los ingresos de estas poblaciones emergentes, se traducen en un crecimiento en la demanda de alimentos. Esta situación, sumada a la disminución de las tasas de crecimiento de productividad, el cambio climático que afecta a la producción y los mercados de energía, que se han entrelazado cada vez más estrechamente con los mercados agrícolas, constituyen una serie de tendencias que han reavivado el *fantasma malthusiano* de la inseguridad alimentaria.

La crisis de los precios de los alimentos de 2008 trajo a las políticas de seguridad alimentaria a un primer plano, y se reavivaron con urgencia los debates respecto a la capacidad de autosuficiencia que tiene el mundo en el largo plazo. A partir de esta situación, la agricultura ha adquirido un lugar más destacado en la agenda internacional, y se han registrado numerosas iniciativas que intentan construir nuevos mecanismos de gobernanza global.

La volatilidad del precio de los alimentos constituye una de las principales problemáticas que presenta el desafío de la seguridad alimentaria. Lo cierto es que no todo el mundo puede pagar más por los alimentos cuando los precios suben. Un aumento drástico de los precios de los alimentos puede fácilmente abrumar el presupuesto total de una familia

pobre, resultando en una disminución inmediata en el consumo de alimentos, así como un aumento en la pobreza¹.

La escala del hambre en el mundo es especialmente preocupante, dado que el mundo produce alimentos suficientes para satisfacer las necesidades humanas. Los datos de la FAO indican que en promedio, hay 2.800 calorías disponibles por persona, luego de haber alimentado la ganadería y después de haber contabilizado las pérdidas posteriores a la cosecha, lo que constituye una cantidad que supera con creces las 2.100 calorías que una persona promedio necesita por día para mantener salud².

La volatilidad de los precios de los alimentos no es solo perjudicial para los consumidores, sino también para los productores. Un estudio realizado por Oxfam y el IDS sugiere que los campesinos en los países en desarrollo están produciendo menores excedentes debido al aumento de los precios de los insumos. “Los altos costes de los insumos están reduciendo amargamente el poder adquisitivo de las poblaciones, lo que significa que los beneficios del cultivo y venta de las cosechas siguen siendo excesivamente bajos, especialmente para aquellos que tienen menos posibilidades de diversificar y protegerse contra las situaciones de riesgo”³.

La seguridad alimentaria es de complejo tratamiento, dado que es una cuestión nacional que, para afrontarla, necesita de coordinación internacional. Los países del G-20 dominan abrumadoramente los mercados internacionales; como productores y consumidores, como hogar de las compañías que controlan tanto el procesamiento de alimentos como el comercio de commodities, y como la fuente de inversiones públicas y privadas destinadas a la agricultura.

¹ALDERMAN, HAROLD, BEHRMAN, JERE, and HODDINOTT, JOHN. “Economic and Nutritional Analyses Offer Substantial Synergies for Understanding Human Nutrition”. *Journal of Nutrition* 137, no. 3. 2007. P. 537-544.

²FAO. “Food Security Indicators”: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.VXSyVc9Viko>

³HOSSAIN, NAOMI and GREEN, DUNCAN. “Living on a Spike: How is the 2011 food price crisis affecting poor people?”. Oxfam y el Instituto de Estudios de Desarrollo. Junio 2011.

A pesar de su riqueza, los países del G20 son hogar de casi la mitad de todos los que viven en hambre crónica. Si se incluyen los países europeos representados en el G20 por la Unión Europea, el grupo representa el 65% de todas las tierras agrícolas, el 77% de la producción global de cereales y el 80% del comercio mundial de productos agrícolas⁴.

Debido a su rol dominante en los mercados y a los propios incentivos, las reformas coordinadas de las políticas domésticas dentro del grupo, podrían contribuir a mejorar la estabilidad en los mercados internacionales; Esto se aplica en el caso de los mandatos que impulsaron la expansión de la industria de biocombustibles, las restricciones a las exportaciones que contribuyeron directamente a la volatilidad en los mercados internacionales en los últimos años, y las políticas de subsidios a la producción agrícola, que distorsionan el comercio internacional – entre otros . El liderazgo de unas pocas naciones clave del G20 podría producir reformas estructurales en los mercados internacionales⁵.

Ahora bien, asumiendo esta premisa de que las reformas coordinadas de las políticas domésticas de unas pocas naciones clave podrían contribuir a producir reformas estructurales en los mercados internacionales, en los últimos años, ¿cuánto han modificado las naciones clave del G-20 sus políticas domésticas respecto a la regulación de los mercados financieros agrícolas, los mandatos de biocombustibles, las restricciones al comercio exterior y los subsidios a la producción agrícola? ¿Qué tanto contribuye la insistencia en estas políticas a la profundización de la inestabilidad en los mercados internacionales? ¿Se pueden explicar las dificultades en la coordinación de políticas a partir de una diferencia en los intereses e incentivos marcada por la distinción emergentes-desarrollados? A estas preguntas se intentará responder en el siguiente trabajo.

El primer capítulo tratará la cuestión de la seguridad alimentaria. Se introducirá la evolución del concepto, su definición y el estado actual de la cuestión, marcando un paralelismo con los Objetivos del Milenio. En el segundo capítulo, se presentará el grupo

⁴ MURPHY, SOPHIA, “The G20 and Food Security: What is the right agenda?” The Stanley Foundation. March, 2013.

⁵ MURPHY, SOPHIA, “The G20 and Food Security: What is the right agenda?” The Stanley Foundation. March, 2013.

de las 20 economías más importantes del mundo, el G-20, como un reflejo de los cambios en el balance de poder entre las economías centrales y los países emergentes. Se expondrán los incentivos y ventajas que tiene el foro para tratar la cuestión de seguridad alimentaria, y se acompañará la evolución del tratamiento de la seguridad alimentaria en el G-20 entre 2009 y 2014. En el tercer capítulo, se presentarán las grandes críticas que se han realizado, en los últimos años, al desempeño del G-20 en el tratamiento de la seguridad alimentaria. Este capítulo introducirá, además, los obstáculos y desventajas que el G-20 enfrenta al tratar la cuestión. En el cuarto capítulo, se presentará el informe “La volatilidad de precios en los mercados agrícolas y de alimentos: Respuestas de políticas” y sus diez recomendaciones, que fue encargado por el G-20 a diez Organizaciones Internacionales para su presentación en el año 2011. A continuación, y una vez establecido el cambio en la agenda del G-20 y la decisión del foro de evitar reformas estructurales que podrían estabilizar los mercados internacionales, se presentarán las principales medidas que los principales países desarrollados (Estados Unidos y la Unión Europea) y emergentes (Brasil, Rusia, India y China) del G-20 han impulsado, en los últimos años, en el ámbito de las cuestiones estructurales, previamente identificadas, que el G-20 ha evitado en su agenda, a pesar de las recomendaciones de los organismos especializados: La regulación de los mercados financieros agrícolas, los mandatos de biocombustibles, las restricciones al comercio exterior y los subsidios a la producción agrícola. A través de la revisión de las iniciativas, se espera lograr una mayor comprensión de los incentivos que encuentran las principales economías del G-20 para impulsar reformas coordinadas en sus políticas domésticas, contribuyendo a enfrentar la volatilidad del precio de los alimentos. Se pretende, a su vez, comprender si es posible explicar las dificultades en la coordinación de políticas a partir de una diferencia en los intereses e incentivos marcada por la distinción emergentes-desarrollados.

Capítulo I: Seguridad Alimentaria

Uno de los principales objetivos del sistema internacional de la posguerra fue el de erradicar el hambre⁶. Esto se manifestó con la creación de la Food and Agriculture Organization (FAO) en 1945, la primer agencia especializada de la ONU, encargada de aumentar los niveles de nutrición en el mundo, mejorar la producción de alimentos y la distribución, y liberar a la humanidad del hambre.

En la década de 1960, frente al rápido crecimiento de la población y una rezagada producción de alimentos en los países en desarrollo, fue creado el World Food Programme (WFP) de la ONU, bajo el paraguas de la FAO, para proporcionar ayuda alimentaria a los países en desarrollo. La creación del WFP fue rápidamente seguida por los principales países productores de alimentos acordando un nuevo sistema de distribución de la carga de la ayuda alimentaria internacional en el marco de la Food Aid Convention (FAC).

El término seguridad alimentaria fue incorporado por primera vez en una política internacional durante principios de 1970. Una inesperada escasez de trigo causó pánico en los mercados internacionales de alimentos, lo que hizo subir rápidamente los precios de los granos. Los países importadores de alimentos reaccionaron desesperadamente para asegurarse el suministro de alimentos. Esta fue la primera crisis mundial de alimentos reconocida y llevó al hambre en muchos países. La crisis puso de manifiesto una nueva causa del hambre para los políticos: la volatilidad de precios y la falta de fiabilidad en el suministro de alimentos en los mercados internacionales⁷.

Como consecuencia de estos eventos, se instrumentaron nuevos mecanismos de cooperación internacional en la lucha contra el hambre. Varias instituciones internacionales nuevas surgieron de la World Food Conference de la FAO en 1974, incluyendo foros

⁶ Food and Agriculture Organization, Constitution of the Food and Agriculture Organization (Rome: FAO 1965).

⁷ MARGULIS, MATIAS. "Global Food Governance: The Committee for World Food Security, the Comprehensive Framework for Action and the G8/G20". 2012. P. 231-254.

multilaterales para la cooperación interestatal y una institución financiera internacional, el International Fund for Agricultural Development (IFAD)⁸.

Sin embargo, el retorno de la estabilidad en los mercados internacionales de alimentos disminuyó la sensación de urgencia que impulsaba una gran reforma del mercado internacional.

El concepto de seguridad alimentaria continuó evolucionando. El trabajo de la economista y ganador del Premio Nobel Amartya Sen, a principios de la década de 1980, demostró que el acceso a la comida es fundamental para entender el hambre, y que concentrarse únicamente en la disponibilidad de alimentos para guiar las políticas puede tener resultados desastrosos⁹. Este argumento reorientó las políticas internacionales a mirar más allá de la tradicional producción de alimentos y las cuestiones de suministro¹⁰.

De este modo, aunque se entiende que la producción de cantidades suficientes de comida es un requisito fundamental para la seguridad alimentaria, otros factores igualmente importantes deben abordarse para lograr un acceso a la comida adecuado para todos. El mundo produce, al día de hoy, en términos calóricos, más comida de la que se necesita para cumplir con este objetivo, y la producción de alimentos per cápita a nivel mundial ha ido en aumento, incluso a través del período de la crisis reciente¹¹.

La compresión multidimensional del hambre se institucionalizó en la definición de seguridad alimentaria en el World Food Summit de 1996, convirtiéndose en la base aceptada para la formulación de políticas de seguridad alimentaria a nivel nacional e internacional.

⁸ United Nations, Report of the World Food Conference, 5-16 November 1974 (Rome: Food and Agriculture Organization, 1974).

⁹ SEN, AMARTYA. "Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation". New York: Oxford University Press, 1981.

¹⁰ Food and Agriculture Organization, Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages (Rome: FAO, 2002).

¹¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations. "FAOSTAT".

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas, tienen en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias de alimentos a fin de llevar una vida activa y saludable. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización (la nutrición) y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria¹²”

Otra dimensión crítica de la seguridad alimentaria es el Derecho Humano a la Alimentación. Este fue articulado por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y recibió carácter legal en 1966, en la “International Convention on Economic, Social, and Cultural Rights”. El derecho a la alimentación tomó aún mayor relevancia cuando los Estados acordaron la definición y los derechos y obligaciones implícitos en la “World Food Summit” de 1996. La obligación de los Estados de respetar, proteger y cumplir con el derecho a la alimentación es, al día de hoy, una norma internacional aceptada. Asimismo, un creciente número de Estados, como Sudáfrica, Brasil e India han creado marcos constitucionales para proteger el derecho a la alimentación¹³.

Sin embargo, el hambre sigue siendo un grave problema mundial. Más de 840 millones de personas en el mundo sufren de desnutrición crónica. Sin embargo, debido a la manera en que se mide el hambre, esta cifra puede subestimar la verdadera magnitud del problema. El principal indicador del hambre utilizado por la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la prevalencia de la desnutrición (POU), es muy estrecho en su alcance¹⁴. Mide el número de personas que reciben consistentemente menos calorías de lo necesario para vivir una vida sedentaria durante un año¹⁵. Teniendo en cuenta que muchos, si no la mayoría, de las personas más pobres del mundo tienen niveles de actividad que

¹² FAO. “Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria”. Roma. P. 1.

¹³ FAO. “Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World”. Rome, 2011.

¹⁴ MOORE LAPPE, FRANCES ET AL, "How We Count Hunger Matters," Ethics & International Affairs, 2011. P. 251-259.

¹⁵ FAO, WFP and IFAD. “The State of Food Insecurity in the World 2012: Economic Growth is Necessary but not Sufficient to Accelerate Reduction of Hunger and Malnutrition”. Rome, 2012.

están lejos de sedentarismo, y a menudo experimentan hambre aguda sobre una base estacional, la POU corre el riesgo de no considerar una gran cantidad de personas que no tienen acceso adecuado a los alimentos¹⁶.

En la Declaración del Milenio, hace 15 años, se establecieron metas concretas para mejorar las condiciones de vida de la gente y para salvar la vida de las personas afectadas por las enfermedades y el hambre.

Se han alcanzado varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: En el mundo, la pobreza extrema se ha reducido a la mitad. El acceso a una fuente mejorada de agua potable se ha hecho realidad para 2.300 millones de personas, y la participación política de las mujeres ha seguido aumentando¹⁷.

Por su parte, el hambre sigue disminuyendo, pero será necesario realizar esfuerzos adicionales inmediatos para alcanzar el “Objetivo 1, Meta 1.C” de los Objetivos del Milenio, de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.

El porcentaje de personas con nutrición insuficiente bajó del 24% en el período 1990–1992 al 14% en el correspondiente a 2011-2013. Sin embargo, en la última década los avances se enlentecieron. Se estima que en el período 2011-2013 había 842 millones de personas (un octavo de la población mundial) que sufrían de hambre crónica. La vasta mayoría de ese total (827 millones) residía en las regiones en desarrollo¹⁸.

¹⁶ MOORE LAPPE, FRANCES ET AL, "How We Count Hunger Matters," *Ethics & International Affairs*, 2011. P. 251-259.

¹⁷ ONU. “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014”.

¹⁸ ONU. “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014”.

DATOS DE INTERÉS

La nutrición insuficiente crónica en los niños ha disminuido, pero 1 de cada 4 sufre todavía este problema.

En las regiones en desarrollo, aproximadamente una de cada cinco personas vive con menos de 1,25 dólares al día.

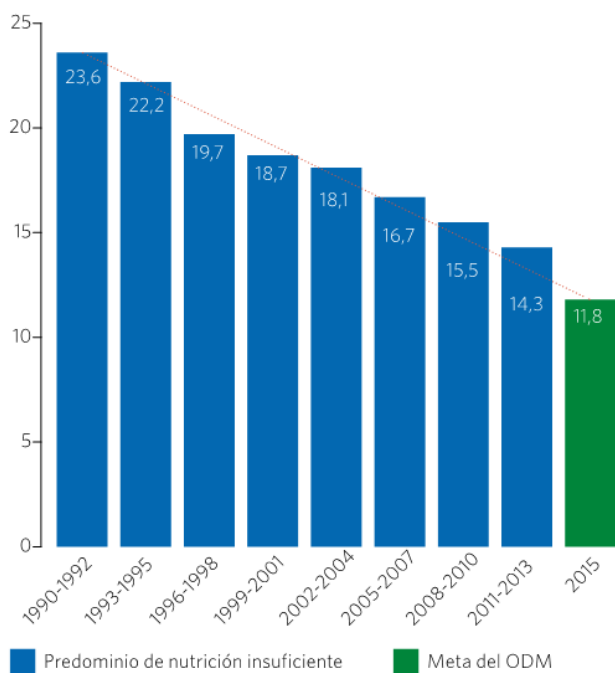
En todo el mundo, en 2011-2013, unos 173 millones de personas menos sufrieron de hambre crónica que en 1990-1992.

Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio. ONU, Informe de 2014

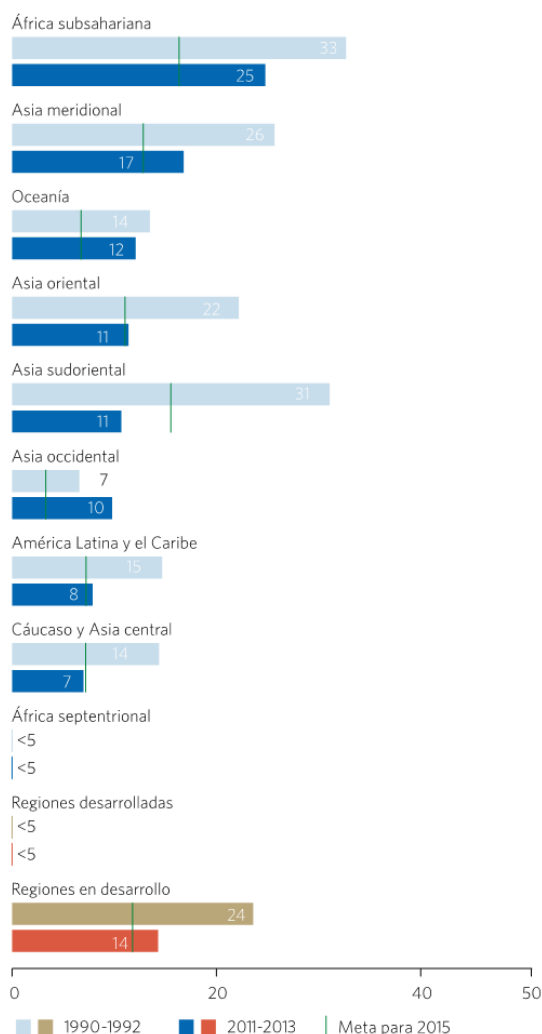
A pesar del avance general, en las regiones han persistido marcadas diferencias en la reducción del hambre. África subsahariana ha realizado avances limitados en los últimos años, y sigue siendo la región con la más alta prevalencia de nutrición insuficiente. Asia occidental tuvo un aumento en la prevalencia de nutrición insuficiente si se compara con el período 1990-1992, y Asia meridional y Oceanía presentan avances insuficientes para poder alcanzar en 2015 la meta del ODM respecto a la reducción de la proporción de personas que padecen hambre¹⁹.

¹⁹ ONU. “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014”.

Proporción de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo, 1990-2013 (porcentaje)



Proporción de personas con nutrición insuficiente, 1990-1992 y 2011-2013 (porcentaje)



Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio. ONU, Informe de 2014.

La Volatilidad del precio de los alimentos

Los precios mundiales de los alimentos han aumentado y se han vuelto notablemente más volátiles durante la última década. La volatilidad puede tener un enorme impacto en el acceso de la población a los alimentos, especialmente en los países más pobres del mundo²⁰.

²⁰ VON GREBMER, KLAUS ET AL. “2011 Global Hunger Index The Challenge of Hunger: Taming Price Spikes and Excessive Food Price Volatility”. International Food Policy Research Institute. Washington, 2011. P. 21.



Fuente: FAO²¹

La volatilidad hace referencia a las variaciones en las variables económicas en el tiempo. Mide la frecuencia e intensidad de la oscilación del precio de un activo determinado o de un tipo definido como la desviación estándar de dicho cambio con respecto a un valor medio a lo largo de un período de tiempo²².

La volatilidad de los precios introduce importantes riesgos para el agricultor y para quien comercializa los productos agrarios. Una alta volatilidad conduce, teóricamente, a menores beneficios de la producción agrícola y, en consecuencia, a menores espacios dedicados al cultivo, desalienta la inversión, la innovación y la búsqueda de una mayor productividad en la agricultura²³. Además, como ya se señaló, la volatilidad de los precios internacionales, acaba representando una seria amenaza para la gente más pobre y vulnerable²⁴.

²¹ <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>. Visitado en Mayo 2015.

²² FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, The WORLD BANK, the WTO, IFPRI, and the UN HLTF: "Price Volatility in Food and Agriculture Markets: Policy Responses, Policy Report including contributions", 2 de junio 2011

²³ ECLALC, FAO and IICA. "Price Volatility in Agricultural Markets (2000-2010): Implications for Latin America and Policy Options". Enero, 2011..

²⁴ HLPE. "Price Volatility and Food Security". Julio, 2011.

Una serie de factores complejos contribuyen a la volatilidad de precios de los alimentos. En el mediano y largo plazo, los factores de oferta y demanda de alimentos pueden influir en los precios de los alimentos y su variabilidad. Reservas de alimentos más bajas, por ejemplo, pueden llevar al pánico en los mercados, lo que puede llevar a precios más altos, mientras que cambios en la dieta pueden aumentar la demanda de granos en el largo plazo, afectando posiblemente tendencias de los precios a largo plazo²⁵.

Desde la reciente crisis de los alimentos, es ampliamente reconocido que otros factores de corto plazo jugaron un papel significativo desencadenando y exacerbando la volatilidad del precio de los alimentos²⁶. Estos incluyen una serie de políticas económicas aplicadas en los países ricos como la desregulación financiera, las políticas de biocombustibles, y las políticas comerciales.

Gobernanza Global en la seguridad alimentaria

En los últimos años se crearon dos mecanismos principales para la adecuada gobernanza de la seguridad alimentaria mundial:

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), creado en 1974 como órgano intergubernamental, es la plataforma internacional central de la seguridad alimentaria y la nutrición, donde pueden diseñarse políticas, coordinar intervenciones y, compartir opciones y elaborar decisiones en los diferentes niveles. Funciona en el ámbito administrativo de la FAO y sus miembros son los Estados Miembros de la FAO y otros grupos de interés. El CSA cuenta con el soporte técnico del Grupo de Alto Nivel de Expertos (HLPE), responsable de analizar los temas de seguridad alimentaria y proponer acciones comunes. Por su parte, el *Equipo de Tareas de Alto Nivel (HLTF)* sirve como mecanismo de coordinación de 22 organismos de la ONU. Tiene como presidente al Secretario General de la ONU y como vicepresidente al Director General de la FAO. El HLTF reconoce las

²⁵DAVIRON, BENOIT and VAGNERON, ISABELLE. “From Commoditisation to De-commoditisation and Back Again: Discussing the Role of Sustainability Standards for Agricultural Products”. *Development Policy Review*. January, 2011. P. 91–113.

²⁶HEADEY, DEREK and FAN, SHENGGEN. “Anatomy of a Crisis: the Causes and Consequences of Surging Food Prices”. 2008. P. 375-391

resoluciones del CSA como directivas de políticas de gobierno e intenta coordinar una respuesta conjunta de la ONU a los problemas globales.

Estos dos mecanismos formales brindan la base para el desarrollo de medidas coordinadas a nivel global. Sin embargo, requieren del involucramiento de los funcionarios de alto nivel con capacidad de decisión a cargo de los temas de seguridad alimentaria de los respectivos países²⁷.

Capítulo II: El G-20

La creación del G-20 reflejó los cambios en el balance de poder entre las economías centrales y la emergencia de países como Brasil, Rusia, India y China, que se perfilan como nuevos poderes en el comercio internacional y las finanzas.

El grupo de los veinte (G-20) consiste de 19 países (Argentina, Australia, Brasil, Alemania, India, Indonesia, Italia, Canada, China, La República de Corea, México, Rusia, Arabia Saudita, Turquía, Francia, Sudáfrica, Japón, Gran Bretaña, Estados Unidos) y la Unión Europea.

A pesar de su riqueza, los países del G20 son hogar de casi la mitad de todos los que viven en hambre crónica. Si se incluyen los países europeos representados en el G20 por la Unión Europea, el grupo representa el 65% de todas las tierras agrícolas, el 77% de la producción global de cereales y el 80% del comercio mundial de productos agrícolas²⁸.

El G-20 incluye a los mayores exportadores agrícolas, es hogar de las oficinas de los principales traders de commodities e incluye a los mayores productores de biocombustibles. Debido a su rol dominante en los mercados, las reformas domésticas dentro del grupo, así

²⁷ GPS. “Seguridad Alimentaria Global y Recursos Naturales Agrícolas”. Ediciones de Yeung. Septiembre, 2013.

²⁸ Murphy, Sophia. “The G-20 and Food Security: What is the right agenda?.” The Stanley Foundation. March, 2013. P. 3.

como también reformas coordinadas entre ellos, podrían mejorar la estabilidad de los mercados internacionales²⁹.

Sin embargo, hay varios factores limitantes a la hora de tratar las cuestiones de seguridad alimentaria. La seguridad alimentaria es, antes que nada, un asunto de política doméstica. En la medida en que también es un asunto para la diplomacia internacional, los gobiernos recientemente le han dado al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) un mandato como el primer coordinador de seguridad alimentaria³⁰. De hecho, el G-20 ha reconocido en sus comunicados tanto la autoridad de la soberanía nacional y la función de coordinación de la CFS.

La primera cumbre de jefes de Estado del G-20 fue en 2008, en plena crisis financiera global. Desde entonces, el foro se ha perfilado como es una voz de autoridad en la política internacional, inspirando respeto debido a los países involucrados y a la importancia de estos para la economía global.

Las principales medidas de seguridad alimentaria mundial desde la crisis de los alimentos de 2008 han venido de numerosos organismos e iniciativas que conforman el “régimen complejo” de seguridad alimentaria³¹:

El G-8 y el G-20 tienen una autoridad significativa para presionar por regulaciones económicas entre sus miembros que afectan la seguridad alimentaria. Por su parte, como un organismo de la ONU, la CFS tiene un mayor número de miembros, incluyendo representación de la sociedad civil, pero tiene comparativamente menos autoridad para adoptar medidas que exijan cambios en la política económica entre sus miembros³².

²⁹ Murphy, Sophia. “The G-20 and Food Security: What is the right agenda?.” The Stanley Foundation. March, 2013. P. 4.

³⁰ Committee on World Food Security. Ingresado en Abril, 2015: www.fao.org/cfs/es/

³¹ Matias E. Margulis, "The Regime Complex for Food Security: Implications for the Global Hunger Challenge," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 19, no. I (2013), 53-67.

³² Clapp, Jennifer and Murphy, Sophia. “The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance?.” *Global Policy* Volume 4. Issue 2. May, 2013.

El Banco Mundial encabezó varias iniciativas en respuesta a la precaria situación actual de seguridad alimentaria, mientras que la Organización Mundial de Comercio (WTO) también debatió cambios posibles en el régimen de comercio para mejorar la seguridad alimentaria.

Siguiendo los picos de precios de los alimentos de 2007-2008, la WTO abordó el tema de las restricciones a las exportaciones. Sin embargo, la falta de acuerdo generalizada entre los miembros de la WTO llevó a que las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha se estancaran en gran medida durante gran parte de la última década, debido a la reticencia de los países ricos de proporcionar espacio político para los países en desarrollo para promover políticas de seguridad alimentaria nacionales que involucran medidas con potenciales implicaciones en el comercio³³.

Los temas de seguridad alimentaria han estado en la agenda del G20 de una forma u otra desde 2009³⁴.

El primer paso del grupo fue el de sumar su apoyo a la Declaración de L´aquila del G-8, en la Cumbre de Pittsburgh en Septiembre de 2009. La Declaración de L´aquila comprometía a los gobiernos del G-8 a gastar 22 mil millones de dólares en asistencia para el desarrollo para la seguridad alimentaria en tres años.

En 2009, el G-20 estableció el Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP) bajo la administración del Banco Mundial para ayudar a canalizar las promesas de asistencia de los miembros a los proyectos de agricultura de los países en desarrollo.

Un año más tarde, en la Cumbre de Seúl de 2010, los líderes acordaron el Multi-Year Action Plan on Development que incluyó a la seguridad alimentaria como uno de los nueve pilares. Consistía de dos acciones: Mejorar la coherencia, coordinación y acción política y mitigar los riesgos de la volatilidad de precios y mejorar la protección de los más vulnerables. Los gobiernos del G20 se comprometieron a la iniciativa Principles for

³³ HAWKES and PLAHE. "Worlds apart: The WTO's Agreement on Agriculture and the right to food in developing countries". 2013. P. 21-38.

³⁴ Murphy, Sophia. "The G-20 and Food Security: What is the right agenda?." The Stanley Foundation. March, 2013.

Responsible Agricultural Investment, liderada por el Banco Mundial con varias agencias de la ONU.

En 2011, Francia propuso una agenda más amplia durante su presidencia del G20, haciendo hincapié en la necesidad de frenar la excesiva volatilidad del precio de los alimentos en los mercados internacionales. En preparación para la Reunión de Ministros de Agricultura, en Junio de 2011, se solicitó a diez agencias intergubernamentales preparar un informe sobre la volatilidad de precios de los alimentos en los mercados internacionales. El reporte, llamado “Price Volatility in Food and Agriculture Markets: Policy Responses,” presentaba 10 recomendaciones de política.

Los ministros de agricultura del G20 adoptaron sólo algunas de las recomendaciones del reporte.

La Declaración aprobada por los líderes del G-20 en la Cumbre de Cannes en 2011 identificó cinco objetivos principales para mejorar la seguridad alimentaria y la productividad agrícola, correspondientes al Plan de Acción sobre volatilidad del precio de los alimentos y agricultura: 1. Mejorar la producción agrícola y la productividad en países en desarrollo.; 2. Mejorar la información de Mercado y la transparencia. 3. Se estableció un ‘Rapid Response Forum’, para coordinar políticas más fuertes sobre temas de seguridad alimentaria; 4. Se aprobaron estrategias de gestión de riesgo basadas en el mercado, a pequeña escala, y redes de seguridad para las poblaciones más vulnerables. También se aprobó un proyecto piloto para una reserva de alimentos de emergencia, conocida como PREPARE; 5. Mejorar el funcionamiento de los mercados de derivados de commodities agrícolas.

Asimismo, se acordaron dos acciones a seguir: El G-20 aprobó la creación del Sistema de Información de Mercados Agrícolas (AMIS) para difundir información sobre la producción de commodities físicos y las transacciones de mercado, con la esperanza de que contribuya a un mercado internacional de alimentos menos volátil y con un mejor funcionamiento³⁵. Por otro lado, se consultó al World Food Programme (WFP) para desarrollar un estudio de

³⁵ University of Toronto, "G20 Leaders Summit (Cannes) Final Communique," 4 November 2011, <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html>.

viabilidad y un proyecto piloto para el establecimiento de una reserva de alimentos regional de emergencia para propósitos humanitarios.

En 2012, durante la presidencia de México, se puso el foco en la inversión en agricultura de pequeña escala. Se orientó la agenda aún más en dirección a la productividad. Se confirmaron los objetivos declarados en Cannes; compromisos que incluían la formación del Agriculture Market Information System (AMIS), el desarrollo del International Research Initiative for Wheat Improvement (IRIWI), el desarrollo del Excessive Food Price Variability Early Warning System, la creación del Tropical Agriculture Platform (TAP) y el lanzamiento del Global Agriculture Monitoring Initiative (GEO). A su vez, se lanzó la "Iniciativa AgResults", destinada a mejorar la seguridad alimentaria mediante el fomento de la innovación del sector privado de nuevos productos agrícolas y sistemas limitados por fallas de mercado en la agricultura.

En 2013, durante la presidencia del G20 de Rusia, la seguridad alimentaria sólo se menciona como uno de los sub-apartados de un enfoque más general de "Desarrollo para todos". La Declaración de los líderes del G-20 de Septiembre de 2013 en San Petesburgo, se limita a alentar los esfuerzos en curso para reducir el hambre, a través de una mayor coordinación en el G20 para promover la identificación e implementación de acciones efectivas de apoyo a la producción y el crecimiento de la productividad, así como la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición de la población vulnerable. Reconoce que el Sistema de Información del Mercado Agrícola (AMIS) precisa de un mayor esfuerzo para ser aplicado plenamente y reafirma la determinación de poner en práctica todos los compromisos e iniciativas anteriores del G-20, incluyendo el Plan de Acción del G-20 aprobado en 2011.

En la Cumbre de Brisbane, de Noviembre de 2014, los líderes del G-20 aprobaron el "G20 Food Security and Nutrition Framework", que busca fortalecer el crecimiento mediante el aumento de la inversión en los sistemas de alimentos, aumentando la productividad para expandir la disponibilidad de alimentos, y aumentando los ingresos y los empleos de calidad.

El “G20 Food Security and Nutrition Framework” presenta tres objetivos prioritarios e interrelacionados entre sí: Aumentar la inversión responsable en los sistemas de alimentos, Aumentar los salarios y los empleos de calidad en los sistemas de alimentos y Aumentar la productividad de forma sustentable para expandir el suministro de alimentos. Es un enfoque que destaca la nutrición, y la participación de las mujeres, los jóvenes y los pequeños productores. Destaca la necesidad de un crecimiento económico inclusivo y un enfoque de desarrollo, en colaboración con el sector privado.

Hay un quiebre evidente a partir de la presidencia de México en el G-20 respecto a la forma de encarar las cuestiones de seguridad alimentaria. Progresivamente, el foro se ha concentrado en políticas de producción, información y mecanismos para enfrentar la volatilidad antes que en medidas estructurales que afectan la distribución de alimentos.

Las principales respuestas se han concentrado en la adopción de medidas políticamente más "vendibles", que pueden emprenderse en el marco actual de gobernanza económica global³⁶.

Respecto a esto, Sophia Murphy sostiene que los temas estructurales fueron desplazados de la agenda de seguridad alimentaria del G20. Sostiene que el G20 perdió una importante oportunidad para rectificar algunas de las mayores cuestiones estructurales que han conspirado en contra de la seguridad alimentaria global en las últimas décadas: Se ha fracasado en tratar temas como la especulación en los commodities, biocombustibles y políticas de comercio desbalanceadas. Para Murphy, los países del G-20 podrían ayudar, por ejemplo, reformando ciertas políticas domésticas problemáticas (como los mandatos de uso mínimo de biocombustibles), aceptando disciplinas en el uso de restricciones a las exportaciones, y mejorando la regulación de la especulación y aumentando la transparencia en los mercados de commodities futuros³⁷.

³⁶ CLAPP, JENNIFER. “World hunger and the global economy: Strong linkages, weak action”. *Journal of International Affairs*. Spring/Summer 2014, Vol. 67, No. 2.

³⁷ MURPHY, SOPHIA. “The G-20 and Food Security: What is the right agenda?” *The Stanley Foundation*. March, 2013.

El G-20 identificó gran parte de esta agenda en 2011. Sin embargo, en 2012, el grupo se retiró a cuestiones políticamente más seguras, en las que tiene menos para ofrecer: Medidas productivistas que no evitan los problemas estructurales.

La gran influencia del G-20 es su habilidad para impulsar reformas que puedan tener externalidades positivas para los mercados internacionales y todos los países que dependen de ellos. Mientras que el G-20 debe evitar inmiscuirse en otros procesos intergubernamentales pertinentes que dan voz a todos los países, podría hacer una contribución significativa generando confianza reformando aquellos aspectos del mercado que están dentro de la jurisdicción de sus miembros³⁸.

Capítulo III: Críticas al desempeño del G-20 en Seguridad Alimentaria

En el siguiente capítulo se presentarán una serie de argumentos que permiten comprender mejor el desempeño del G-20 en cuestiones de seguridad alimentaria, y las dificultades que ha enfrentado en el tratamiento del asunto.

Un desajuste en la Gobernanza Global

En “The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance?,” Clapp and Murphy sostienen que, a pesar de la posición única y de los fuertes incentivos que tienen los países del G-20, su performance en asuntos de seguridad alimentaria ha sido una decepción.

Los autores argumentan que el G20 perdió una oportunidad importante respecto a la seguridad alimentaria, siendo altamente selectivo en la dirección de las políticas que apoya, concentrándose en producción, información y mecanismos para hacer frente a la volatilidad antes que medidas económicas y regulatorias que afectan la distribución de alimentos. A su vez, objetan que el replanteamiento del debate sobre la seguridad alimentaria evitando los problemas estructurales, ha tenido un efecto disuasivo en los debates de políticas en otros foros de seguridad alimentaria global.

Clapp y Murphy sostienen que hay algunas razones para cuestionar el rol del G20 en la gobernanza global de seguridad alimentaria. En primer lugar, los países pequeños,

³⁸ CLAPP, JENNIFER. “G20 and Food Security: Keep the Focus on Economic Policy Reform”. May, 2012.

vulnerables y dependientes de las importaciones no son parte de las discusiones del G20. Hay inquietudes respecto a la representación dentro del grupo. Vestergaard y Wade lo consideran “un oligopolio auto-seleccionado” que resulta del “multilateralismo de los grandes”³⁹. En segundo lugar, el proceso de toma de decisiones en el G20 se basa en el consenso, lo que supone un límite al alcance de lo que el grupo puede llegar a lograr en cualquier área. De esta manera, en seguridad alimentaria, la preferencia por evitar un conflicto político en casa o dentro del G20 significó que las visiones de unos pocos países grandes tiendan a prevalecer. En tercer lugar, el G20 no cuenta con una secretaría independiente, por lo que no tiene los conocimientos técnicos o la capacidad de implementación en los temas de seguridad alimentaria. Esto ha significado una fuerte dependencia del G20 con las existentes agencias de la ONU para llevar a cabo su investigación e implementar sus programas. El uso de instituciones multilaterales para los fines de un pequeño número de miembros socava la autoridad de aquellas instituciones frente a los demás miembros. La incursión del G20 en un rango de cuestiones políticas ha creado cierto resentimiento entre las organizaciones existentes y se arriesga a la replicación de responsabilidades, lo que sólo exacerba la fragmentación en áreas clave de gobernanza global⁴⁰. En cuarto lugar, las voces de la sociedad civil han sido calladas efectivamente del dialogo del G20 sobre seguridad alimentaria, mientras que otras voces, particularmente la de los actores de negocios, parecieran tener acceso privilegiado.

Un Régimen Complejo de Seguridad Alimentaria

Por su parte, Matias Margulis sostiene que ha habido un cambio de un régimen internacional de seguridad alimentaria a un régimen complejo para la seguridad alimentaria. El cambio ocurrió en la década de 1990, cuando la proliferación institucional resultó en la superposición de autoridades entre los regímenes de seguridad alimentaria internacional, de

³⁹ VESTERGAARD and WADE. “The G20 has served its purpose and should be replaced with a Global Economic Council on a firmer constitutional foundation”. 2012. P. 2.

⁴⁰ OCAMPO and STIGLITZ. “From the G-20 to a Global Economic Coordination Council” Journal of Globalization and Development. 2011. P. 5.

comercio internacional y de derechos humanos. Esto ha ensamblado un conjunto de instituciones con normas divergentes y reglas en la formación de un régimen complejo⁴¹.

La creación de la World Trade Organization (WTO) en 1995 fue un momento decisivo en la emergencia de un régimen complejo para la seguridad alimentaria. En particular, el Agreement on Agriculture (AA) y el Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) llevaron la agricultura y la gobernanza alimentaria bajo la ley internacional vinculante de la WTO. El AA engloba reglas específicas que determinan las políticas que los Estados están autorizados a realizar a fin de lograr la seguridad alimentaria⁴². Esto incluye, por ejemplo, subsidios domésticos de los alimentos y ayuda alimentaria directa, y apoyo financiero permitido para commodities estratégicos de seguridad alimentaria, prohibiciones de exportaciones y la operación de reservas de alimentos. El AA también contiene reglas para la provisión de ayuda alimentaria internacional.

Actualmente, el AA y el SPF están bajo renegociación como parte de la Ronda de Doha (2001-presente) de negociaciones multilaterales de comercio. Las reglas vinculantes de la WTO y su fuerte sistema de solución de diferencias, le dan una autoridad significativa en el gobierno de la seguridad alimentaria⁴³.

Por su parte, el régimen internacional de derechos humanos también ha adquirido gran autoridad en la gobernanza global de seguridad alimentaria por la promoción del derecho humano a la alimentación - explicado en el capítulo 1 de éste trabajo.

Margulis sostiene entonces que la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial tiene las características de un régimen complejo. En este régimen complejo para la seguridad alimentaria, hay una superposición de tres regímenes elementales: agricultura y alimentos,

⁴¹ MARGULIS, MATIAS E. "The regime complex for food security: implications for the Global Hunger Challenge". *Global Governance* 19. 2013.

⁴² GONZALEZ, CARMEN. "Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security and Developing Countries," *Columbia Journal and Food Security: Country Case Studies and Synthesis*. 2006.

⁴³ MARGULIS, MATIAS E. "The regime complex for food security: implications for the Global Hunger Challenge". *Global Governance* 19. 2013.

comercio internacional y derechos humanos - caracterizados por diferentes normas relacionadas con la seguridad alimentaria. Estos regímenes exhiben una participación superpuesta, ya que la mayoría de los Estados son miembros de la FAO y la WTO o han firmado en los tratados internacionales de derechos humanos⁴⁴.

Reglas superpuestas pueden introducir incertidumbres, causar problemas de coordinación y alentar comportamientos 'forum-shopping' y 'forum-shifting' entre los participantes⁴⁵. Reglas superpuestas en el régimen complejo para la seguridad alimentaria aumentan la incertidumbre para actores políticos y ha sido la fuente de conflicto transnacional entre Estados y organizaciones internacionales.

Mientras la WTO tiene una autoridad regulatoria significativa en el régimen complejo, la autoridad moral descansa en las instituciones de la ONU, enraizada normativamente en los regímenes de seguridad alimentaria internacional y de derechos humanos.

La reciente aparición del G8, G20 y el Banco Mundial como actores clave en la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial es evidencia de una densidad creciente en el régimen complejo para seguridad alimentaria.

Políticas Comerciales y la OMC

Otra cuestión fundamental para comprender los obstáculos que ha enfrentado el G-20, desde que incluyó en su agenda a la seguridad alimentaria, es la situación de las negociaciones comerciales en la Ronda de Doha de la OMC.

La agenda multilateral de comercio agrícola ha permanecido mucho tiempo en un impasse, en particular en el contexto de las negociaciones comerciales globales en la OMC, cuya Ronda de Doha ha estado estancada por muchos años.

La Ronda de Doha es la novena ronda desde la Segunda Guerra Mundial y la primera desde que la OMC heredó el sistema multilateral de comercio en 1995. Participan en esta ronda

⁴⁴ MARGULIS, MATIAS E. "The regime complex for food security: implications for the Global Hunger Challenge". *Global Governance* 19. 2013.

⁴⁵ ALTER, KAREN and MEUNIER, SOPHE. "The Politics of Regime Complexity". *Perspective on Politics* 7, no. 1. 2009. P. 13-24.

todos los Gobiernos Miembros de la OMC (157 en la actualidad). Las decisiones se adoptan por consenso, por lo que para alcanzar un acuerdo es necesario persuadir a todos los demás⁴⁶.

En cuestiones de agricultura, el objetivo de las negociaciones consiste en lograr un mayor acceso a los mercados, eliminar las subvenciones a la exportación, reducir la ayuda interna causante de distorsión, resolver una serie de cuestiones de interés para los países en desarrollo y atender a preocupaciones no comerciales, como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

En diciembre de 2013 se alcanzó un acuerdo sobre algunas cuestiones objeto de negociación en las prolongadas negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio. Estas cuestiones se conocerían como el “Paquete de Bali,” y comprendía tres elementos principales: la facilitación del comercio, la agricultura y las cuestiones relacionadas con el desarrollo⁴⁷.

Entre otras medidas, el paquete incluye el compromiso político de reducir las subvenciones a la exportación en la agricultura y de mantenerlas en niveles bajos, así como de reducir los obstáculos al comercio cuando los productos agropecuarios se importan en el marco de contingentes.

Para llegar a un acuerdo sobre la parte del Paquete de Bali relativa a la agricultura fue necesario resolver dos cuestiones: Los esfuerzos se centraron en gran medida en proteger los programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria de los países en desarrollo para que no pudieran ser impugnados jurídicamente aunque un país rebasara los límites convenidos para la ayuda interna causante de distorsión del comercio⁴⁸. La solución propuesta sería provisional hasta que se acordara una solución permanente, a la que se llegará en el plazo de cuatro años. En cuanto a la otra cuestión, la “administración de

⁴⁶ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/update_s.htm

⁴⁷ INFORMES DE FAO SOBRE LAS POLÍTICAS COMERCIALES. Negociaciones de la OMC sobre agricultura: <http://www.fao.org/docrep/019/i3658s/i3658s.pdf>

⁴⁸ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/update_s.htm

los contingentes arancelarios”, el acuerdo al que han llegado los Miembros prevé que en caso de subutilización de un contingente de importación se celebren consultas y se suministre información⁴⁹.

El WTO's Trade Facilitation Agreement se concluyó en la reunión ministerial de Bali en diciembre de 2013. Los miembros procedieron a buscar la ratificación del acuerdo de cada país. Sin embargo, India no fue capaz de hacerlo bajo los términos de la Public Stockholding for Food Security Purposes, ya que importa la mayor parte de sus suministros de alimentos. Este impasse en Julio de 2014 frenó el progreso de la ratificación, y el acuerdo estuvo en peligro hasta que el primer ministro de India, Narendra Modi, y presidente de EEUU, Barack Obama, acordaron una solución durante la Cumbre de Asia Oriental, el 12 de noviembre de 2014. Esto abrió el camino para el cumplimiento de los términos de la siguiente etapa del acuerdo.

Por otra parte, como se sostuvo anteriormente, la OMC ostenta la autoridad regulatoria en el régimen complejo de la seguridad alimentaria. Por lo tanto, constituye una limitación para el alcance de acción del G-20. Sin embargo, esto no impide a los miembros del G-20 buscar un acuerdo entre ellos. Como principales donantes de ayuda alimentaria, el resultado de facto de los miembros del G-20 podría ser efectivo. Con el mismo enfoque, el G-20 podría acordar entre sus miembros para regular el uso de las restricciones a las exportaciones y los impuestos extraordinarios.

Capítulo IV: Medidas de los principales países desarrollados y emergentes del G-20

Como ya se señaló anteriormente, en Noviembre de 2010, los dirigentes del G-20 pidieron a diez organizaciones internacionales que desarrollaran un informe sobre la volatilidad de los precios de los alimentos, en preparación para la Reunión de Ministros de Agricultura.

En respuesta, las diez organizaciones presentaron un informe de políticas con diez recomendaciones. El “Price Volatility in Food and Agriculture Markets: Policy Responses” fue elaborado en conjunto por el Banco Mundial, la FAO, la OECD, el IFAD, UNCTAD,

⁴⁹ INFORMES DE FAO SOBRE LAS POLÍTICAS COMERCIALES. Negociaciones de la OMC sobre agricultura: <http://www.fao.org/docrep/019/i3658s/i3658s.pdf>

WFP, WTO, y HLTF, y presentaba diez recomendaciones de políticas, y se dividía en tres tipos de intervención: Las *medidas diseñadas para calmar los mercados* incluían aumentar la productividad agrícola y establecer un sistema de información del mercado agrícola (AMIS) para aumentar la transparencia de los niveles de stock. Las *medidas diseñadas para mitigar el daño* luego de que la excesiva volatilidad de precios había ocurrido proponían eximir a la ayuda alimentaria de restricciones a las exportaciones, considerar un proyecto piloto para reservas de alimentos de emergencia, promover herramientas de gestión de riesgo, hacer disponible el financiamiento para ayudar a los países más pobres a mantener sus importaciones en tiempos de volatilidad de precios y fortalecer la coordinación de políticas a través de las organizaciones internacionales frente a una crisis. Finalmente, las *reformas estructurales para modificar las normas*, para que los mercados sean menos propensos a la volatilidad, consideraban coordinar la regulación de mercados futuros de commodities, una agenda de comercio para reducir subsidios agrícolas en los países ricos, y terminar con los subsidios y los mandatos de uso mínimo en biocombustibles⁵⁰.

Los ministros de agricultura del G-20 adoptaron sólo algunas de las recomendaciones del informe en su reunión ministerial de París. El “Plan de Acción” postergó la regulación del mercado de commodities a una reunión de ministros de finanzas y atenuó la recomendación de biocombustibles para pedir un nuevo estudio.

Como se argumentó anteriormente, el G20 perdió una oportunidad importante respecto a la seguridad alimentaria, siendo altamente selectivo en la dirección de las políticas que apoyó. Se focalizó en cuestiones de producción, intercambio de información y en mecanismos para hacer frente a la volatilidad, antes que impulsar medidas económicas y regulatorias que afectan la distribución de alimentos⁵¹.

Entre las medidas estructurales que necesitarían reformas en las políticas económicas de los miembros del G-20 se encuentran: regular los mercados financieros para terminar con la especulación en los mercados agrícolas; mejorar las políticas de comercio internacional,

⁵⁰ CLAPP, JENNIFER AND MURPHY, SOPHIA. “The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance?” Global Policy Volume 4. Issue 2. Mayo, 2013.

⁵¹ CLAPP, JENNIFER AND MURPHY, SOPHIA. “The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance?” Global Policy Volume 4. Issue 2. Mayo, 2013.

incluyendo la reducción de subsidios agrícolas en los países industrializados; fortalecer las reglas sobre restricciones a las exportaciones y asegurar salvaguardas adecuados para los países en desarrollo; y revocar las políticas de biocombustibles que distorsionan el comercio⁵².

Estas dimensiones han sido identificadas en diversos análisis de la crisis de los alimentos como responsables, al menos en parte, por la volatilidad de precios de los alimentos y por la vulnerabilidad a los shocks de precios en los países más pobres del mundo (Headey and Fan, 2008; Mittal, 2009; Clapp, 2009; UNHLTF, 2008)⁵³.

Bajo la premisa de que, debido a su rol dominante en los mercados, las reformas coordinadas de las políticas domésticas de unas pocas naciones clave podrían contribuir a producir reformas estructurales en los mercados internacionales⁵⁴, se analizará la posición de determinados miembros clave del G-20 respecto a las medidas estructurales que el grupo ha evitado en sus iniciativas.

Conociendo en qué situación se encuentran estas naciones tan relevantes para el régimen de producción, comercialización y consumo de alimentos, respecto a las cuatro dimensiones estructurales que el G-20 ha estado evitando, será posible lograr una mayor comprensión de los incentivos que encuentran estos países para impulsar las reformas coordinadas en sus políticas domésticas, contribuyendo así a una mayor estabilidad en los mercados internacionales.

Para esto, serán consideradas las posiciones de los principales países desarrollados y emergentes dentro del G-20. Entre los desarrollados, se analizará la situación de Estados Unidos y la Unión Europea. Entre los emergentes, se examinará la posición de Brasil, Rusia, India y China.

⁵² CLAPP, JENNIFER AND MURPHY, SOPHIA. "The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance?" Global Policy Volume 4. Issue 2. Mayo, 2013. P. 132

⁵³ CLAPP, JENNIFER AND MURPHY, SOPHIA. "The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance?" Global Policy Volume 4. Issue 2. Mayo, 2013. P. 132

⁵⁴ MURPHY, SOPHIA, "The G20 and Food Security: What is the right agenda?" The Stanley Foundation. March, 2013.

A través de la revisión de las iniciativas de los principales países desarrollados y emergentes del G-20 en los últimos años, respecto a la regulación de los mercados financieros agrícolas, los mandatos de biocombustibles, las restricciones al comercio exterior y los subsidios a la producción agrícola, se pretende alcanzar una mayor comprensión respecto a las trayectorias de políticas domésticas que han promovido estos países desde la irrupción del fenómeno de la volatilidad de precios y las preocupaciones en torno a la seguridad alimentaria.

¿Cuánto han modificado estos países sus políticas domésticas respecto a estas dimensiones desde la aparición de la volatilidad de precios? ¿Qué tanto contribuye la insistencia en estas políticas a la profundización de la inestabilidad en los mercados internacionales? ¿Es posible que unas pocas naciones clave puedan coordinar sus políticas domésticas respecto a estas cuestiones? ¿Se pueden explicar las dificultades en la coordinación de políticas a partir de una diferencia en los intereses e incentivos marcada por la distinción emergentes-desarrollados?

Regulación de los mercados financieros agrícolas

Las inversiones especulativas en los mercados de futuros y otros derivados agrícolas han aumentado considerablemente desde 2006, tras la desregulación de ciertos mercados financieros clave - incluyendo en los Estados Unidos y la Unión Europea - en la década anterior⁵⁵. El capital financiero, ligado estructuralmente con el capital productivo, contribuye a la “financierización” de los mercados agrícolas, impulsando la volatilidad de precios.

Hay una gran discusión en relación al efecto de la especulación financiera sobre las materias primas en la volatilidad del precio de los alimentos. Algunos argumentan que el crecimiento de la especulación de commodities aumentó los precios de los alimentos y los hizo más volátiles. Otros sostienen que a pesar de la correlación, hay poca evidencia contundente de que la especulación sea de las principales causas del aumento de precios de

⁵⁵CLAPP, JENNIFER and HELLEINER, ERIC. “Troubled Futures? The Global Food Crisis and the Politics of Agricultural Derivatives Regulation”. *Review of International Political Economy* 19, no. 2. 2012. P. 181-207.

los alimentos, y que la especulación de hecho juega un papel en suavizar los precios de mercado al proporcionar liquidez a los mercados agrícolas⁵⁶.

Olivier de Schutter, relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, señaló que los análisis que se focalizaban en la oferta y la demanda eran insuficientes para explicar el fenómeno de la volatilidad de los precios⁵⁷.

El G-20 ha ignorado esta cuestión en sus políticas concretas de seguridad alimentaria. En el informe de las diez organizaciones internacionales llamado “Price Volatility in Food and Agriculture Markets: Policy Responses”, se señalaba que existían desacuerdos sobre el impacto de la especulación en la volatilidad de los precios agrícolas, y recomendaba una mayor transparencia y reglas apropiadas para los contratos de futuros y, en especial, para los mercados de derivados OTC (mercado extrabursátil). Los Ministros de Finanzas del G-20, por su parte, endosaron el informe de situación del FSB (Consejo de Estabilidad Financiera) sobre derivados OTC, reconociendo la importancia de establecer estándares en los derivados OTC. Además, endosaron el informe del IOSCO (Organización Internacional de Comisiones de Valores) sobre los mercados de derivados y solicitaron un nuevo informe sobre la puesta en práctica de sus recomendaciones⁵⁸.

Estados Unidos

Con la aprobación de la Commodity Futures Modernization Act del año 2000, firmada por el presidente Clinton, se produce la desregulación y se eliminan las regulaciones que hacían poco atractivo el mercado de materias primas para los especuladores financieros. El Acta permitió que los productos agrícolas fueran comercializados en intercambios no regulados por la CFTC (Commodity Futures Trading Commission), los OTC, permitiendo a los inversores financieros penetrar a fondo en los mercados de futuros de productos agrícolas.

⁵⁶SANDERS AND IRWIN. “A Speculative Bubble in Commodity Futures Prices? Cross-Sectional Evidence”. *Agricultural Economics* 41, no. 1. 2010. P. 25-32.

⁵⁷DE SCHUTTER, OLIVER. “Food Commodities Speculation and Food Price Crises”. Briefing note, nº 2. Septiembre, 2010.

⁵⁸ "Communiqué of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors", Paris, 15 Octubre 2011: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-finance-111015-en.html>

Los derivados de productos alimenticios, se expandieron de forma masiva. Los bancos crearon fondos índice para permitir que se pudiera invertir en precios de los alimentos como si fueran un activo o las acciones de una compañía. Como respuesta a esta situación, el Presidente Obama firmó, en julio de 2010, la “Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act”, volviendo a regular y reformar los mercados financieros, y realizando cambios significativos en la regulación de los mercados de derivados OTC. Esta reforma establece que la CFTC ha de regular el tamaño de las operaciones que se pueden hacer en el mercado de futuros y en el número de contratos que un mercado puede realizar.

El octavo informe sobre el progreso en la implementación de reformas en el mercado de derivados OTC⁵⁹, elaborado por el Consejo de Estabilidad Financiera, indica que se espera que la participación de los derivados OTC compuestos de derivados estandarizados hayan aumentado sustancialmente desde la reforma de la Ley Dodd-Frank. La Commodity Futures Trading Commission (CFTC) y la Securities and Exchange Commission (SEC) desarrollaron normas de implementación como consecuencia de la “Wall Street Reform and Consumer Protection Act”, en relación a los procesos para determinar si los contratos de derivados específicos serán objeto de compensación obligatoria.

Unión Europea

En la Unión Europea, la regulación de los derivados OTC fue impulsada por la crisis financiera de 2007-2008. En enero de 2011 se estableció la Autoridad Europea sobre Valores y Mercados (ESMA), fue revisada la Directiva sobre Mercados e Instrumentos Financieros (MiFID) y la Directiva sobre Abuso de Mercado (MAD). En Mayo de 2011, el Comité de Asuntos Económicos del Parlamento Europeo votó a favor de un borrador de ley sobre la Regulación de la Infraestructura del Mercado Europeo (EMIR), que estandarizaba los derivados y la necesidad de utilizar las Cámaras de Compensación para reducir los riesgos e incrementar la transparencia. El 5 de julio lo votaba el Parlamento, dejando abierta la posibilidad de un acuerdo de los Ministros de Finanzas, dada la oposición de Reino Unido, Holanda y los países nórdicos a la nueva regulación. En Enero de 2012,

⁵⁹ FINANCIAL STABILITY BOARD. “OTC Derivatives Market Reforms: Eighth Progress Report on Implementation”. 7 November 2014.

finalmente, los Ministros de Finanzas de la Unión Europea llegaron a un acuerdo para la regulación de los derivados OTC.⁶⁰

En Julio de 2012, el Parlamento y el Consejo adoptaron EMIR, que entraría en vigor el 16 de Agosto. El 26 de octubre, el Parlamento Europeo adoptó una nueva ley, que se tenía que negociar posteriormente con los Estados miembros y la Comisión, y que intentaba frenar la especulación con los productos alimenticios. En Diciembre de 2012, la Comisión Europea adoptó nueve estándares técnicos de regulación e implementación, complementando las obligaciones ya definidas en la regulación de los derivados OTC, las contrapartes centrales (CCPs) y los registros de operaciones⁶¹. En enero de 2013, los Ministros de Finanzas de 11 Estados de la Unión Europea, a pesar de la oposición del Reino Unido, aprobaron la imposición de una tasa a las transacciones financieras, con el objetivo de frenar la excesiva especulación. Bajo la segunda fase del EMIR, en febrero de 2014, entra en vigor, para todas las entidades de comercio en Europa, la notificación diaria obligatoria de las valoraciones de los contratos de derivados y los colaterales asociados.

Brasil

Un informe presentado por el Servicio de Investigación del Congreso, que funciona como un brazo de investigación de políticas públicas del Congreso de los Estados Unidos, sostiene que los mercados de derivados de Brasil ya están muy estandarizados. Según la legislación vigente, los requisitos de compensación obligatorios se aplican sólo a los derivados negociados en la bolsa.⁶² La ley actualmente requiere que todas las operaciones de derivados OTC sean reportadas a los registros de operaciones.

Asimismo, el Consejo de Estabilidad Financiera reporta que, respecto al progreso nacional en las reformas del mercado de derivados OTC, Brasil informa que se está sometiendo a una consulta interna sobre la legislación para los marcos de márgenes y la ejecución de las

⁶⁰ MARQUINA, ANTONIO, “Los derivados financieros, su impacto en la seguridad alimentaria y los intentos de regulación”. UNISCI Discussion Papers, N° 31. Enero, 2013.

⁶¹ MARQUINA, ANTONIO, “Los derivados financieros, su impacto en la seguridad alimentaria y los intentos de regulación”. UNISCI Discussion Papers, N° 31. Enero, 2013.

⁶² CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. “Comparing G-20 Reform of the Over-the-Counter Derivatives Markets”. February 19, 2013.

operaciones en plataformas de comercio organizadas⁶³. Por su parte, en el último informe del IOSCO, se sostiene que en Brasil actualmente no existen reformas regulatorias en progreso⁶⁴.

Rusia

El gobierno de Rusia respondió a los compromisos asumidos como miembro del G-20 con la decisión política de que todos los derivados estandarizados usarían compensación central, y que los derivados que no son compensados centralmente estarían sujetos a requisitos de margen. “Moscow Exchange” inauguró su nuevo mercado de derivados OTC a través del Centro Nacional de Compensación (NCC) de Rusia en Octubre de 2013⁶⁵.

Rusia ha introducido legislaciones varias con el objetivo de aumentar el uso de derivados OTC estandarizados en el mercado ruso, creando una base legal para la estandarización de los contratos OTC. Según el Consejo de Estabilidad Financiera, Rusia ha adoptado regulaciones que requieren que la totalidad, o un subconjunto de derivados estandarizados, sean negociados en mercados organizados o en plataformas de comercio electrónico. Sin embargo, Rusia aún debe adoptar regulaciones para implementar este requisito⁶⁶.

India

En la India, el tamaño pequeño del mercado de derivados OTC, el bajo nivel de complejidad de los productos y la sólida regulación resultó en el desarrollo ordenado del mercado de derivados.

⁶³ FINANCIAL STABILITY BOARD. “OTC Derivatives Market Reforms: Eighth Progress Report on Implementation”. 7 November 2014.

⁶⁴ IOSCO. “Update to Survey on the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets”. Septiembre 2014.

⁶⁵ “How will the new regulations impact the Russia derivatives market?” 7 Marzo 2014: <http://www.globalfinancialconferences.com/news/article/40/how-will-the-new-regulations-impact-the-russi>

⁶⁶ FINANCIAL STABILITY BOARD. “OTC Derivatives Market Reforms: Fourth Progress Report on Implementation”. October 2012.

El Banco de Reserva de India inició los pasos para la adopción de las reformas del mercado de derivados OTC, y se ha hecho un progreso razonable en la implementación de las medidas. La Comisión de Reformas Legislativas del Sector Financiero (FSLRC) fue establecida en 2011 por el gobierno de India para una revisión integral de todas las regulaciones del sector financiero. Las recomendaciones legislativas están bajo consideración del gobierno de India. Se ha propuesto la modificación de la ley existente de contratos a plazo para, entre otras cosas, proporcionar al regulador mayores poderes de supervisión de los mercados de derivados de commodities⁶⁷. Si bien la India declara estar plenamente comprometida con las reformas, el ritmo y la naturaleza de las reformas, depende de las condiciones del mercado interno⁶⁸.

China

La Comisión Reguladora de Valores (CSRC) de China informa que actualmente está redactando la legislación de futuros para ampliar el alcance de la regulación de los mercados OTC, mejorar el comercio y la compensación de los mercados de futuros, reforzar la protección de los inversores y añadir las regulaciones de comercio transfronterizo⁶⁹.

La CSRC sostiene que la legislación de futuros se encuentra aún en un primer paso, y que los temas en discusión son los siguientes: Ampliar el alcance de las regulaciones para el mercado OTC, mejorar el comercio y la institución de compensación de los mercados de futuros; Fortalecer la protección a los inversores y agregar regulaciones del comercio transfronterizo⁷⁰. A pesar de esto, no es posible especificar fechas definitivas para la implementación de estas medidas.

⁶⁷ FINANCIAL STABILITY BOARD. "OTC Derivatives Market Reforms: Fourth Progress Report on Implementation". October 2012.

⁶⁸ FINANCIAL STABILITY BOARD. "OTC Derivatives Market Reforms: Fourth Progress Report on Implementation". October 2012.

⁶⁹ IOSCO. "Update to Survey on the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets". Septiembre 2014.

⁷⁰ IOSCO. "Update to Survey on the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets". Septiembre 2014.

Políticas de Biocombustibles

Las políticas que fomentan la inversión en la producción de biocombustibles han sido asociadas directamente con la volatilidad de precios de los alimentos durante la última década⁷¹. Muchos países han puesto en práctica políticas de biocombustibles tales como los mandatos de mezcla y subsidios para la producción de combustible renovable, que fomenta una desviación a gran escala de cultivos alimenticios en usos de combustibles⁷².

Los principales países productores de biocombustibles, como son Brasil y Estados Unidos, se han basado en los mandatos y subsidios para construir sus industrias de biocombustibles. Estos incentivos abarcan la cadena de suministro, desde la producción de materia prima para la mezcla final del biocombustibles con la nafta o el diesel.

Aunque ya son 64 los países que tienen mandatos de biocombustibles, la realidad indica que la producción y el consumo mundial son impulsados por unos pocos países. Las proyecciones sostienen que Estados Unidos y la Unión Europea darán cuenta de aproximadamente el 60% del consumo mundial de biocombustibles en 2025⁷³.

El impacto de las políticas de biocombustibles en la volatilidad del precio de los alimentos es menos controvertido que los efectos en los precios de la especulación en los commodities, pero es aún más difícil conseguir que los principales países productores de biocombustibles se pongan de acuerdo sobre las medidas para reducir el impacto de las políticas de biocombustibles en la inseguridad alimentaria⁷⁴. A pesar de esto, el G-20 no ha impulsado medidas concretas para atenuar la gravedad de esta situación.

⁷¹ WISE, TIMOTHY. "The Cost to Developing Countries of US Corn Ethanol Expansion". Global Development and Environment Institute. October, 2012.

⁷² BAILIS, ROBERT and BAKA, JENNIFER. "Constructing Sustainable Biofuels: Governance of the Emerging Biofuel Economy," *Annals of the Association of American Geographers* 101, no. 4. 2011. P. 827-838.

⁷³ WISE, TIMOTHY and COLE, EMILY. "Mandating Food Insecurity: The Global Impacts of Rising Biofuel Mandates and Targets". Global development and environment institute working paper. February, 2015.

⁷⁴ BASTOS LIMA, MAIRON and GUPTA, JOVEETA. "The Policy Context of Biofuels: A Case of Non Governance at the Global Level?" *Global Environmental Politics* 13, no. 2. 2013. P. 46-64.

Estados Unidos

Estados Unidos es el mayor productor y consumidor de biocombustibles del mundo⁷⁵, y es responsable del 43% de la producción mundial de biocombustibles⁷⁶. Los Estados Unidos tienen un mandato basado en el volumen que actualmente exige que sólo un 10% de etanol se puede mezclar actualmente en la flota de vehículos existente; la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) ha aprobado una mezcla de etanol al 15% (E15) para los vehículos más nuevos, pero es poco probable que los consumidores lo utilicen dada su incompatibilidad con vehículos más antiguos y motores más pequeños⁷⁷.

La producción de biocombustibles de Estados Unidos se basa en los biocombustibles de primera generación, que utiliza como materia prima el maíz, y que proporciona los menores beneficios ambientales y compete más directamente con los mercados de alimentos.

El programa de Estándar de Combustibles Renovables (RFS) estableció un mandato de 137 mil millones de litros de etanol convencional (principalmente etanol de maíz), biocombustibles avanzados, y biocombustibles celulósicos para ser mezclado en el suministro de combustibles de Estados Unidos para 2022⁷⁸. Además, el mandato requiere que aproximadamente el 25% del suministro de combustible de Estados Unidos esté compuesto por biocombustibles para el 2022, en su mayoría de materias primas celulósicas o avanzadas⁷⁹.

⁷⁵ “Major Biofuel Producers by Region,” Biofuels: The Fuel of the Future, ingresado en Mayo, 2015.

⁷⁶ GERASIMCHUK, IVETTA et al. “State of Play on Biofuel Subsidies: Are Policies Ready to Shift?” 2012.

⁷⁷ WISE, TIMOTHY and COLE, EMILY. “Mandating Food Insecurity: The Global Impacts of Rising Biofuel Mandates and Targets”. Global development and environment institute working paper. February, 2015.

⁷⁸ WISE, TIMOTHY and COLE, EMILY. “Mandating Food Insecurity: The Global Impacts of Rising Biofuel Mandates and Targets”. Global development and environment institute working paper. February, 2015.

⁷⁹ WISE, TIMOTHY and COLE, EMILY. “Mandating Food Insecurity: The Global Impacts of Rising Biofuel Mandates and Targets”. Global development and environment institute working paper. February, 2015.

Los biocombustibles producidos alrededor del mundo están fallando en cumplir con los altos niveles de reducción de emisiones de gas de efecto invernadero que habían sido prometidos. De hecho, las nuevas estimaciones sugieren que la producción de etanol en Estados Unidos puede contribuir a mayores emisiones de carbono que la gasolina⁸⁰. Por su parte, los biocombustibles celulósicos, un tipo específico de biocombustibles de segunda generación, ofrecen beneficios significativos en la emisión de gas de efecto invernadero y podrían tener un impacto más limitado en el uso del suelo. Sin embargo, su producción está fallando en alcanzar la producción comercial a gran escala.

Unión Europea

En 2009, la Comisión Europea (CE) estableció un objetivo mínimo para derivar el 10% de los combustibles para el transporte de biocombustibles, en cada Estado miembro, para el año 2020⁸¹. Los países presentaron sus planes de acción de energía a la Comisión en junio de 2010⁸².

Las reacciones contrarias de organismos internacionales y parte de la sociedad civil debido a los supuestos peligros a la seguridad alimentaria, a la contribución a acelerar el cambio climático y el cambio indirecto del uso de la tierra, resultaron la propuesta de la Comisión Europea, en Octubre de 2012, de limitar los biocombustibles basados en alimentos al 7% de la meta del 10% de energía renovable en la Directiva de Energía Renovable (RED)⁸³.

A pesar de estas limitaciones, las reformas propuestas recientemente, y las preocupaciones sobre el impacto social y ambiental de los biocombustibles, se espera que el mercado de biocombustibles de la Unión Europea continúe creciendo⁸⁴.

⁸⁰ RENEWABLE FUEL STANDARD. “Potential Economic and Environmental Effects of U.S. Biofuel Policy”. 2011.

⁸¹ WISE, TIMOTHY and COLE, EMILY. “Mandating Food Insecurity: The Global Impacts of Rising Biofuel Mandates and Targets”. Global development and environment institute working paper. February, 2015.

⁸² European Commission: Energy, “Renewable Energy: Action Plans & Forecasts”

⁸³ EUROPEAN COMMISSION: “Renewable Energy: Targets by 2020”.

⁸⁴ EUROPEAN COMMISSION: “Renewable Energy: Targets by 2020”.

Brasil

El sector de biocombustibles de Brasil es el más antiguo y uno de los más desarrollados. Brasil invirtió fuertemente en la producción de etanol a partir de la caña de azúcar en respuesta a los altos precios internacionales del petróleo, llevando a que hoy ostente una posición dominante en el mercado de los biocombustibles⁸⁵.

La producción y el consumo de biocombustibles de Brasil continúan aumentando. En Septiembre de 2014, el Senado brasilero aprobó una medida para aumentar el mandato de etanol, del 25% al 27,5%, pero la propuesta aún debe ser aprobada por el presidente⁸⁶. Estados Unidos es el mayor importador de etanol de Brasil, representando el 70% de las exportaciones de etanol⁸⁷.

En el año 2007, Brasil y Estados Unidos firmaron un Memorándum de Entendimiento destinado a aumentar las inversiones agrícolas y de biocombustibles en países en desarrollo como Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Haití, que los gobiernos denominaron en su momento "diplomacia del etanol"⁸⁸.

Rusia

Rusia es uno de los principales productores y exportadores de petróleo y gas del mundo, por lo que los biocombustibles tienen una cuota insignificante en la matriz general de producción de energía en Rusia, con una estimación del 1,2%⁸⁹.

⁸⁵ MASIERA, GILMAR. "Ethanol and Biodiesel: The Role of Brazil and South Korea in the Emerging Alternative-Energy Market". December 2008.

⁸⁶ "Brazil's Senate Approves Bill Raising Biodiesel, Ethanol Blends," Platss, September 2, 2014

⁸⁷ KASSAI, LUCIA. "Brazil Ethanol Exports to Drop to 11-Year Low, Dreyfus Unit Says". Bloomberg, April 28, 2014.

⁸⁸ ALMEIDA, WILSON. "Ethanol Diplomacy: Brazil and U.S. in Search of Renewable Energy". Georgetown University Center for Latin American Studies. April 15, 2009.

⁸⁹ "Russia. Biofuels Annual". Jul 2014. <http://www.agrochart.com/en/news/news/300714/russia-biofuels-annual-jul-2014/>

Se considera poco probable que Rusia desarrolle etanol para combustibles hasta que el gobierno tome medidas de apoyo a la industria mediante el desarrollo de las bases regulatorias y medidas políticas para apoyar a los productores locales.

India

La India se embarcó en una política de biocombustibles nacional en el año 2009⁹⁰. Se estableció un objetivo no vinculante de biocombustible y mezcla de biodiesel del 20% en los combustibles de transporte para 2017. Sin embargo, se considera poco probable que India alcance dicho objetivo⁹¹. Si lo hiciera, se convertiría en uno de los principales consumidores de biocombustibles del mundo⁹².

En 2012, el Comité del Gabinete de Asuntos Económicos de la India recomendó que se redujera su objetivo de etanol y se cambió a un mandato de mezcla del 5%. El país actualmente mezcla un 2,1% de etanol en su suministro de transporte⁹³. Esto se debe principalmente a los suministros limitados de la caña de azúcar, especialmente luego de las malas cosechas de los últimos años.⁹⁴ Además, el objetivo declarado de India de dar prioridad a la seguridad alimentaria durante el desarrollo de la industria de biocombustibles hace que sea poco probable que su programa crezca de forma significativa en el futuro⁹⁵.

⁹⁰ ARADHEY, AMIT. "India Biofuels Annual". USDA Foreign Agricultural Service: Global Agricultural Information Network. 2013.

⁹¹ "Biofuels Mandates Around the World: 2012," Biofuels Digest, accessed November 28, 2014.

⁹² WISE, TIMOTHY and COLE, EMILY. "Mandating Food Insecurity: The Global Impacts of Rising Biofuel Mandates and Targets". Global development and environment institute working paper. February, 2015.

⁹³ ARADHEY, AMIT. "India Biofuels Annual". USDA Foreign Agricultural Service: Global Agricultural Information Network. 2013.

⁹⁴ ARADHEY, AMIT. "India Biofuels Annual". USDA Foreign Agricultural Service: Global Agricultural Information Network. 2013.

⁹⁵ ARADHEY, AMIT. "India Biofuels Annual". USDA Foreign Agricultural Service: Global Agricultural Information Network. 2013.

China

China se embarcó inicialmente en una política de biocombustibles para absorber el exceso de existencias de granos a principios de la década de 2000. Sin embargo, modificó su curso cuando los picos de precios de los alimentos de 2008 llevaron a preocupaciones por escasez si estos alimentos eran convertidos en combustible. Desde entonces, China ha invertido en biocombustibles avanzados, que pueden producirse en tierras marginales⁹⁶.

China ha impuesto el mandato de 10% de mezclas de etanol en la gasolina en nueve de sus provincias.⁹⁷ No obstante, como en el caso de India, es esperable que China sea recelosa de las tensiones que el desarrollo de la industria de biocombustibles pueda generar en el mercado de alimentos. El mandato limitado de China significa que en la actualidad sólo el 1,1% del combustible para el transporte de China proviene de los biocombustibles, e incluso con el crecimiento previsto este porcentaje se elevaría a sólo 1,3%⁹⁸.

Restricciones al comercio exterior

Las restricciones a las exportaciones pueden proteger los precios internos de los alimentos de un fuerte aumento pero, a su vez, pueden tener el efecto de exacerbar el aumento de precios en los mercados internacionales, lo que afecta negativamente a los países que dependen de las importaciones de alimentos⁹⁹.

Muchos países han intervenido mediante la reducción de las exportaciones, o facilitando las importaciones. Un estudio que supervisa la acción política de 105 países durante el período

⁹⁶ SCOTT, RYAN and JUNYANG, JIANG. "Peoples Republic of China Biofuels Annual" USDA Foreign Agricultural Service: Global Agricultural Information Network. September 9, 2013.

⁹⁷ SCOTT, RYAN and JUNYANG, JIANG. "Peoples Republic of China Biofuels Annual" USDA Foreign Agricultural Service: Global Agricultural Information Network. September 9, 2013.

⁹⁸ WISE, TIMOTHY and COLE, EMILY. "Mandating Food Insecurity: The Global Impacts of Rising Biofuel Mandates and Targets". Global development and environment institute working paper. February, 2015.

⁹⁹ HEADEY, DEREK. "Rethinking the Global Food Crisis: The Role of Trade Shocks". Food Policy 36, no. 2. 2011. P. 136-146.

entre 2007-2011, encuentra que el 31% de los países recurrieron a las restricciones a la exportación. Entre ellos, grandes exportadores de granos como China, India, y Rusia¹⁰⁰.

Se han desarrollado temores sobre un aumento del proteccionismo después de la crisis económica mundial de 2008. Los miembros del G-20 se comprometieron a abstenerse de implementar medidas de comercio potencialmente restrictivas para apoyar sus economías domésticas discriminando a los competidores extranjeros. Sin embargo, este compromiso ha sido en gran medida ignorado.

Según un informe de la OMC, las medidas restrictivas del comercio siguen aumentando en las economías del G-20, a pesar de la promesa realizada de eliminar las nuevas medidas proteccionistas que pudieran haberse adoptado. De las 1.244 medidas restrictivas registradas desde el comienzo de la crisis en 2008, sólo 282 han sido suprimidas. El número total de medidas restrictivas que se mantienen en vigor actualmente es de 962¹⁰¹.

Estados Unidos

Desde el año 2008, los Estados Unidos han adoptado 18 medidas que la Comisión Europea (CE) ha clasificado como potenciales restricciones comerciales¹⁰². La forma predominante de restricción ha sido a través de barreras detrás de la frontera, que afectan particularmente la contratación pública¹⁰³.

El informe de la Comisión Europea sostiene que Estados Unidos ha sido el país más activo a la hora de abrazar restricciones comerciales relacionadas con las contrataciones, particularmente a nivel estatal. En el último período, se ha manifestado una tendencia

¹⁰⁰SHARMA, RAMESH. "Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures". FAO commodity and trade policy research working paper No. 32. May, 2011.

¹⁰¹ OMC. "Según un informe de la OMC las medidas restrictivas del comercio siguen aumentando en las economías del G-20". Informes sobre la evolución reciente del comercio. 6 de noviembre de 2014. https://www.wto.org/spanish/news_s/news14_s/trdev_05nov14_s.htm

¹⁰² BARONE and BENDINI. "Protectionism in the G20". Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

¹⁰³ BARONE and BENDINI. "Protectionism in the G20". Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

creciente en los Estados del país imponiendo sus propios requisitos de contenido doméstico¹⁰⁴. Si bien muchas de las disposiciones aún no se han implementado formalmente, constituyen un desarrollo muy preocupante en el mercado de contrataciones públicas de Estados Unidos.

Unión Europea

La “Global Trade Alert” (GTA) informa que, desde el año 2008, el proteccionismo impuesto por la Unión Europea y sus Estados miembros ha caído, alcanzado casi el 10% del total de las supuestas medidas proteccionistas en 2014¹⁰⁵. Por otra parte, la Unión Europea fue reconocida por la OMC por su contribución al aumento sustancial en la cobertura comercial de las medidas liberalizadoras de comercio del G-20 adoptadas entre mayo y noviembre de 2014¹⁰⁶.

Por su parte, un informe de la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) reporta que, en términos de acceso al mercado de la Unión Europea, la mayoría de las medidas consideradas barreras comerciales se refieren a los productos agrícolas, mientras que entre las barreras comerciales no agrícolas, se mencionan las barreras no arancelarias en el sector farmacéutico¹⁰⁷. Algunas barreras de servicios supuestamente también se mantienen, especialmente en las telecomunicaciones y los servicios legales, aunque estos se refieren más que nada a Estados miembro individuales más que a la Unión Europea en su conjunto.¹⁰⁸

¹⁰⁴ EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE. “11th report on potentially trade-restrictive measures. 1 Junio 2013 – 30 Junio 2014”.

¹⁰⁵ EVENETT. “The Global Trade Disorder. The 16th GTA Report”. 2014.

¹⁰⁶ BARONE and BENDINI. “Protectionism in the G20”. Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

¹⁰⁷ USTR. “2014 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”. 2014.

¹⁰⁸ USTR. “2014 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”. 2014.

Brasil

El porcentaje de las medidas restrictivas del comercio de Brasil, introducidas desde el 2008 en el G-20, es de alrededor del 9%, siendo el cuarto país más proteccionista del grupo. Debido a la caída en su tasa de crecimiento, Brasil ha mantenido la mayor parte de sus medidas proteccionistas existentes¹⁰⁹.

Las restricciones han impedido que empresas en sectores específicos puedan exportar a Brasil. El informe de la OECD, sobre las medidas de inversión del G-20, describió cómo el sistema discriminatorio de beneficios fiscales había sido considerablemente fortalecido desde Septiembre de 2012 a través de mayores cargas fiscales a los productos importados, el acondicionamiento de ventajas fiscales al uso de bienes domésticos, y la concesión de subsidios supeditados a la exportación o beneficios fiscales a empresas exportadoras. Como resultado, hasta el día de hoy sólo hay un acceso marginal para las exportaciones al mercado brasilero en ciertos sectores. Es por esta razón que la Unión Europea solicitó en la OMC consultas con Brasil respecto a dichos esquemas arancelarios, aunque aún no se llegó a una solución¹¹⁰.

Además, han sucedido situaciones de discriminación a empresas extranjeras, a través de la provisión de líneas de crédito de bajo costo y otras formas de concesiones de apoyo financiero a los operadores nacionales por el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil, o a través del sistema de beneficio fiscal basado en requisitos de localización¹¹¹.

Rusia

Entre los países del G-20, Rusia se encuentra en la segunda posición en términos del número de restricciones comerciales impuestas desde 2008. 81 medidas potencialmente restrictivas del comercio se reportaron por la Comisión Europea, que representa casi el 20%

¹⁰⁹ BARONE and BENDINI. "Protectionism in the G20". Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

¹¹⁰ OECD. "Eleventh Report on G20 Investment Measures". 16 Junio 2014.

¹¹¹ USTR. "2014 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers". 2014.

del total de restricciones al comercio impuestas por los miembros del G-20 desde 2008¹¹². Rusia ingresó a la OMC en agosto de 2012. A pesar de que se esperaban cambios radicales para lograr que Rusia cumpla con las reglas de la OMC, el país aún no respeta todos sus compromisos.

En el período de Junio 2013-Junio 2014, Rusia reportó el mayor número de nuevas restricciones al comercio, según la Comisión Europea, con 32 nuevas medidas. La gran mayoría de ellas (17), fueron medidas en frontera a la importación, aunque también aplicó regulaciones técnicas, restricciones a la inversión extranjera¹¹³. En el ámbito de la contratación pública, el Estado ruso también ha intervenido fuertemente en apoyo de las empresas nacionales contra la competencia extranjera¹¹⁴. A finales de 2013, Rusia introdujo una serie de restricciones a la importación de distintos tipos de carne y productos agrícolas, que resultaron en una demanda de la Unión Europea por incumplimiento de los compromisos de la OMC¹¹⁵.

Además de las restricciones fronterizas de importación, Rusia ha tenido un papel activo durante los últimos picos de precios, restringiendo sus exportaciones. En noviembre de 2007, Rusia impondría un impuesto a la exportación de trigo y cebada del 10%. En diciembre, lo aumentaría a 40% para el trigo y 30% para la cebada. En abril de 2008 prohibiría la exportación de trigo a Bielorrusia y Kazakstán. Hacia agosto de 2010, Rusia anunciaría la prohibición a la exportación de granos (trigo, harina, maíz, cebada y centeno) hasta diciembre, aunque luego se extendería hasta septiembre de 2011¹¹⁶, dada la caída de las cosechas en Rusia, Ucrania y Kazajstán, países que componen una tercera parte de las

¹¹² BARONE and BENDINI. "Protectionism in the G20". Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

¹¹³ EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE. "11th report on potentially trade-restrictive measures. 1 Junio 2013 – 30 Junio 2014".

¹¹⁴ USTR. "2014 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers". 2014.

¹¹⁵ BARONE and BENDINI. "Protectionism in the G20". Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

¹¹⁶ SHARMA, RAMESH. "Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures". FAO commodity and trade policy research working paper No. 32. May, 2011.

exportaciones de trigo. Como consecuencia, los mercados se convulsionaron, comenzando rápidamente a subir los precios, alcanzando niveles record.

India

Según un informe de la Comisión Europea, el régimen de comercio de India y su entorno regulatorio siguen siendo relativamente restrictivos. India mantiene importantes barreras arancelarias y no arancelarias, presentando el 7% de las medidas restrictivas del comercio introducidas desde 2008 por el G-20, siendo predominantes las restricciones a las importaciones¹¹⁷.

De las 16 restricciones al comercio introducidas en el período 2013-2014, según el informe de la Comisión Europea, las medidas en frontera se mantuvieron como el instrumento preferido. India aumentó los aranceles aduaneros sobre varios productos (azúcar, ciertos tipos de aceite vegetal, grasas animales y sus derivados, entre otros) y las condiciones restringidas de la importación de algunos metales¹¹⁸.

India se desatacó dentro del grupo de países recurriendo a las restricciones a las exportaciones. India elevó el precio mínimo de exportación de cebollas y papas. También restringió la exportación de ciertos productos químicos, haciendo posibles las exportaciones a través de la concesión de licencias¹¹⁹.

Por su parte, India ha tenido un papel importante en la restricción de las exportaciones durante la crisis de precios de 2007-2008. Para el arroz convencional, se prohibieron las exportaciones en octubre de 2007. Ese mismo mes, se levanta la prohibición y se la sustituye por el precio mínimo de exportación de US \$425/t FOB. En diciembre, el precio mínimo de exportación se eleva a US \$500/t, en marzo de 2008 a US \$650/t y, a fines de mes, a US \$1000/t. En abril, se vuelve a prohibir la exportación. La medida se repetiría en

¹¹⁷ BARONE and BENDINI. "Protectionism in the G20". Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

¹¹⁸ BARONE and BENDINI. "Protectionism in the G20". Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

¹¹⁹ EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE. "11th report on potentially trade-restrictive measures. 1 Junio 2013 – 30 Junio 2014".

septiembre de 2009 y en febrero de 2010. Durante julio de 2010, se continuaría la prohibición. En el caso del trigo, en febrero de 2007 se prohibirían las exportaciones hasta diciembre de 2007. En octubre, la prohibición se extendió indefinidamente. En julio de 2009, se volverían a prohibir las exportaciones. Hacia mayo de 2010, India impondría un cupo de exportación por un año de 650 mil toneladas¹²⁰.

China

En China, el período 2013-2014 trajo un mayor número de nuevas medidas aplicadas "detrás de las fronteras" que resultan en la discriminación de los productos importados o empresas extranjeras a través de medios fiscales y regulatorios o preferencias de contenido local. En base a las cifras del 2014, China recurrió en la mayor cantidad de medidas de este tipo (9), representando más de un cuarto de las 34 medidas identificadas¹²¹. Durante el período 2013-2014, China implementó unas 23 medidas restrictivas del comercio, que van desde medidas "detrás de las fronteras" a paquetes de estímulo¹²².

A pesar de que China recientemente ha dado pasos para abrir su mercado a los capitales extranjeros, se restringió la actividad extranjera y discriminó contra las empresas extranjeras en otros casos, adoptando el mayor número de medidas restrictivas en el área de inversión y servicios¹²³. En cuanto a la legislación de contratación pública establecida, las autoridades chinas, en algunos casos, han prohibido explícitamente que las empresas extranjeras participen en licitaciones públicas¹²⁴.

¹²⁰ SHARMA, RAMESH. "Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures". FAO commodity and trade policy research working paper No. 32. May, 2011.

¹²¹ EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE. "11th report on potentially trade-restrictive measures. 1 Junio 2013 – 30 Junio 2014".

¹²² BARONE and BENDINI. "Protectionism in the G20". Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

¹²³ EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE. "11th report on potentially trade-restrictive measures. 1 Junio 2013 – 30 Junio 2014".

¹²⁴ EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE. "11th report on potentially trade-restrictive measures. 1 Junio 2013 – 30 Junio 2014".

China jugó un papel activo durante la crisis de precios de 2007-2008, aplicando medidas de restricción a las exportaciones. Antes de 2007, China aplicaba un sistema de descuentos del IVA para los cereales, la harina y otros productos para fomentar la exportación. En diciembre de 2007, China eliminó esta rebaja del IVA del 13% para exportar arroz, maíz, trigo y harina. En enero de 2008, introdujo un impuesto a la exportación del 20% para el trigo, 25% para la harina de trigo, 5% para el maíz, el arroz y la soja, además de imponer cupos de exportación por licencias. En noviembre de 2008, China eliminó el impuesto a la exportación de maíz y soja, y bajó los impuestos del trigo (del 20% al 3%), la harina de trigo (del 25% al 8%), y el arroz (del 5% al 3%)¹²⁵.

Subsidios a la producción agrícola

Un estudio encargado por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la ONU sobre la volatilidad de los precios advierte que la liberalización de los mercados ha incrementado la transmisión de la volatilidad de los precios a escala internacional a los mercados domésticos¹²⁶.

Muchos países industrializados han subsidiado desde hace mucho sus sectores agrícolas para fomentar la producción y las exportaciones, mientras que han discriminado en contra de alimentos importados, a través de aranceles. Por su parte, desde la década de 1980, muchos países en desarrollo implementaron políticas para liberalizar sus propias políticas comerciales agrícolas a cambio de préstamos de ajuste estructural patrocinados por el Banco Mundial¹²⁷.

El objetivo de la Ronda de Uruguay, respecto a la agricultura, en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 era lograr la liberalización de las políticas comerciales agrícolas en todos los países miembros. El acuerdo final, sin embargo,

¹²⁵ SHARMA, RAMESH. "Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures". FAO commodity and trade policy research working paper No. 32. May, 2011.

¹²⁶ CSA. "Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria. Informe del Panel de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición". Julio de 2011. P. 9.

¹²⁷ BELLO, WALDEN and BAVIERA, MARA. "The Food Wars". 2009.

institucionalizó el desequilibrio en las prácticas comerciales entre países ricos y pobres¹²⁸. La naturaleza desigual de la liberalización del comercio agrícola, formalizado por las normas de la OMC, ha contribuido a la creciente dependencia de los alimentos importados en los países más pobres del mundo¹²⁹.

Luego de las profundas reformas económicas en las décadas del 1980 y 1990, los sistemas de regulación agrícolas previos fueron desmantelados o ampliamente liberalizados en los países emergentes. Sin embargo, en los últimos años, los niveles de apoyo agrícola en varias economías emergentes, y en particular China, tendieron a aumentar. Esto refleja una creciente disponibilidad de recursos presupuestarios, prioridades políticas que se orientan hacia el desarrollo rural y agrícola y, recientemente, un fuerte énfasis en las preocupaciones de seguridad alimentaria, que varios de estos países tienden a ver desde el ángulo de la autosuficiencia¹³⁰.

Estados Unidos

En su último informe sobre Evaluación y Monitoreo de las Políticas Agrícolas, la OECD sostiene que, en Estados Unidos, los niveles de apoyo a los productores y protección en frontera han disminuido sustancialmente desde 1986-1988. Sin embargo, desde 2002, este descenso se explica principalmente por el aumento de los precios internacionales de los commodities, dado que varias de las políticas de apoyo a los productores están ligadas a cambios en los precios¹³¹.

Estados Unidos es uno de los productores más importantes de commodities agrícolas en el mundo. Además de tener un gran mercado interno, es el principal exportador mundial de

¹²⁸ CLAPP, JENNIFER. "WTO Agriculture Negotiations: Implications for the Global South". 2006. P. 563-577.

¹²⁹ DE SCHUTTER, OLIVIER. "The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda: Putting Food Security First in the International Trade System" Activity Report of the UN Special Rapporteur on the Right to Food. Noviembre, 2011.

¹³⁰ OECD. "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries". OECD Publishing.

¹³¹ OECD. "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries". OECD Publishing.

productos agrícolas, por lo que sus políticas agrícolas afectan a los mercados agrícolas internacionales.

La Farm Act de 2008 proveyó la legislación básica para regular las políticas agrícolas en el período 2008-2013. La nueva ley agrícola, la Farm Act de 2014, fue promulgada el 7 de Febrero de 2014, y permanecerá en vigor hasta el 2018. Según el informe de la OECD, los principales instrumentos de política bajo la Farm Act de 2008 para el sector agrícola fueron los pagos directos, los pagos anticíclicos, la Opción de Ingresos Agrícolas Promedio, y las disposiciones de apoyo a los precios que operan a través de préstamos de comercialización sin avales¹³².

La Farm Act de 2014, por su parte, impone cambios importantes en los programas de commodities, añade nuevas opciones de seguro de cosechas, agiliza los programas de conservación, modifica algunas disposiciones del Programa de Asistencia de Nutrición Suplementaria, y amplía los programas de cultivos especiales, productores orgánicos, bioenergía y desarrollo rural, y agricultores y ganaderos principiantes. La Ley termina con los pagos anuales fijos basados en la producción histórica, elimina la cobertura del algodón americano e introduce un nuevo programa de seguros de margen de productos lácteos. La Oficina de Presupuesto del Congreso proyecta que estos cambios en los programas de commodities van a reducir gastos 6 millones de dólares (valor nominal)¹³³.

Unión Europea

La Unión Europea es un actor muy relevante para la disponibilidad mundial de alimentos, siendo el segundo exportador mundial de productos agrícolas y el primer importador mundial. Su Política Agrícola Común (PAC), por lo tanto, repercute en la seguridad alimentaria de los demás Estados.

¹³²OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries”. OECD Publishing.

¹³³OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries”. OECD Publishing.

El informe del año 2014 sobre Evaluación y Monitoreo de las Políticas Agrícolas de la OECD sostiene que, en general, las reformas de política desde 1986-1988 han mejorado considerablemente la orientación de mercado del sector¹³⁴.

Según la OECD, luego de un descenso continuo hasta 2011, las medidas distorsivas de producción y de comercio aumentaron y ahora representan el 29% de apoyo a los productores, según la Estimación del Apoyo al Productor. Sin embargo, este aumento no es causado por cambios en las políticas, sino una consecuencia de instrumentos de políticas existentes¹³⁵.

Según la OECD, la Unión Europea ha reducido gradualmente su apoyo a la agricultura desde mediados de la década de 1990. En particular, las formas de apoyo potencialmente más distorsivas de producción y comercio, que se han estabilizado en alrededor de un cuarto del apoyo a los productores en los últimos tres años. Casi la mitad del apoyo al productor es concedido sin necesidad de producir, aunque este porcentaje se ha reducido desde 2011. Por su parte, también aumentó la proporción de los pagos dirigidos a las prácticas ambientalmente amigables¹³⁶.

Entre otras cosas, la PAC apoya a los productores a través de diferentes medidas como son el apoyo a los precios de mercado, a través de intervención pública, cuotas de producción, apoyo al almacenamiento privado, protección comercial a través de aranceles, subsidios a la exportación y precios mínimos¹³⁷.

¹³⁴ OECD. "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries". OECD Publishing.

¹³⁵ OECD. "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries". OECD Publishing.

¹³⁶ OECD. "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries". OECD Publishing.

¹³⁷ OECD. "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries". OECD Publishing.

Brasil

Según el informe “Evaluación y monitoreo de la política agrícola 2013” de la OECD, que analiza las situaciones de los países de la OECD y las economías emergentes, Brasil presenta un nivel relativamente bajo de apoyo y protección a la agricultura, lo que refleja su posición como exportador competitivo. Sin embargo, hay una amplia gama de medidas de política agrícola, incluyendo un amplio apoyo para estabilizar los precios (precios mínimos garantizados) y una intervención en el sistema de crédito para proporcionar créditos a los agricultores a tasas preferenciales y con reprogramación de deudas¹³⁸.

Un problema que persiste en Brasil es la débil infraestructura, y la financiación para su mejora aún es baja en relación con el apoyo a la agricultura. Más de tres cuartas partes (78%) del apoyo a los productores se da a través de apoyo a los precios y subsidios a los insumos. El apoyo a los precios de mercado se proporciona a través de precios mínimos garantizados y subsidios a los insumos a través del crédito subsidiado, que sigue en aumento¹³⁹. En términos generales, la política agrícola de Brasil está conformada por el apoyo de precios (precios mínimos garantizados) y las asignaciones presupuestarias (en su mayoría en forma de créditos y subsidios a los seguros).

Rusia

El informe “Evaluación y monitoreo de la política agrícola 2013” de la OECD sostiene que, en Rusia, el apoyo a los productores agrícolas tendió a aumentar en la década de 2000¹⁴⁰. Alrededor del 60% del apoyo al productor deriva del apoyo a los precios de mercado, principalmente por protección de las fronteras. Los productores de ganado también se benefician de los precios domésticos de los granos por debajo de los niveles internacionales. Las transferencias presupuestarias a los productores están dominadas por subsidios a insumos e inversiones variables. Más de cuatro quintos del apoyo total a la

¹³⁸ OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies”. OECD Publishing.

¹³⁹ OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies”. OECD Publishing.

¹⁴⁰ OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies”. OECD Publishing.

agricultura se proveen a los productores individualmente, con el resto dirigido a servicios generales para la agricultura¹⁴¹.

Rusia se adhirió a la OMC en agosto de 2012 y comenzó a poner en práctica sus compromisos de liberalización en el marco del paquete de la OMC.

El principal Programa Agrícola Nacional expiró en 2012 y fue sucedido por el siguiente hasta el año 2020. El nuevo Programa Estatal 2013-2020 es básicamente un plan para impulsar la producción agrícola doméstica y la autosuficiencia, estando fuertemente inspirado en la Doctrina de seguridad alimentaria. A su vez, mantiene en gran medida la estructura de apoyos del programa anterior. Los gastos totales durante el período de ocho años de implementación se estiman en 78 mil millones de dólares¹⁴².

Según el informe de la OECD, más de 50 medidas de apoyo específicas se esperan bajo los componentes del programa, aunque de la mitad de los gastos se asignarán a sólo cinco medidas. La más grande seguirá siendo la de los subsidios a la tasa de interés que, a través del crédito concesional, absorberá cerca de un cuarto de la financiación del programa. También se introduce un nuevo pago por superficie a los productores, impulsado por las consideraciones de cumplimiento con los límites de la OMC a las medidas más distorsivas de apoyo doméstico. Luego de las recientes sequías, los subsidios a las primas de seguros se tornaron en uno de los gastos más importantes. Los pagos basados en la producción son proporcionados de los presupuestos regionales para determinados productos. El principal instrumento de apoyo a los precios en Rusia es la protección de fronteras, aunque también hay varias políticas domésticas, tales como las intervenciones en el mercado y los pagos de producción¹⁴³.

¹⁴¹ OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies”. OECD Publishing.

¹⁴² OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies”. OECD Publishing.

¹⁴³ OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies”. OECD Publishing.

India

La India ha hecho grandes esfuerzos para apoyar a los agricultores y promover el desarrollo rural, mientras enfrenta la inseguridad alimentaria. En septiembre de 2013, India promulgó una nueva Ley Nacional de Seguridad Alimentaria, el mayor programa de seguridad alimentaria en el mundo, cubriendo más de 800 millones de personas y proporcionando 60 kg de cereales por persona cada año a precios subsidiados¹⁴⁴.

Hay cuatro instrumentos de política amplios que el gobierno indio ha empleado para lograr los objetivos del último plan quinquenal. Estos son las políticas de apoyo al mercado, políticas de comercio, subsidios a los insumos y subsidios a la distribución de alimentos. La Comisión de Costos y Precios Agrícolas establece precios de apoyo mínimos para 24 commodities, y un precio justo y remunerador para la caña de azúcar. Para ciertos productos, se utilizan adquisiciones. Por su parte, los precios de apoyo mínimos para todos los commodities aumentaron considerablemente después de 2007-2008. Hasta este año, los precios de apoyo mínimos se mantuvieron durante más de una década. Por otro lado, las políticas de insumos juegan un papel muy importante en la agricultura de India. Las políticas que afectan la distribución de semillas, los fertilizantes, la electricidad, el agua y el crédito agrícola han aumentado considerablemente el uso de insumos en la última década¹⁴⁵.

China

En China, con predominio de la agricultura a pequeña escala y conducido por un objetivo de seguridad alimentaria basado en un alto nivel de autosuficiencia en la producción de granos, el nivel de apoyo tiende a crecer. Los precios del arroz y el trigo están regulados y en gran medida aislados de los cambios en los mercados internacionales. Por ese motivo, los productores de granos reciben apoyo. Estos se benefician de varios tipos de apoyo presupuestario, como son los pagos directos por unidad de tierra y los subsidios a los insumos. Los ganaderos también son apoyados en China, principalmente a través de

¹⁴⁴ OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies”. OECD Publishing.

¹⁴⁵ OECD/Food and FAO. “OECD-FAO Agricultural Outlook 2014”.

medidas en fronteras, manteniendo los precios internos por encima de los internacionales, en particular en los casos de la leche, la carne ovina, porcina y bovina¹⁴⁶.

La economía rural se encuentra en el centro del plan quinquenal N°12 de China, para el período 2011-2015. Según el informe de la OECD, el apoyo a los precios de mercado es el principal canal de apoyo a los productores chinos. Se proporciona a través de aranceles, cuotas arancelarias y comercio del Estado, combinado con precios mínimos garantizados para el arroz y el trigo, e intervenciones ad hoc en un número creciente de mercados de commodities agrícolas. Los precios mínimos para los granos se fijan cada año por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma. Por otra parte, las transferencias presupuestarias a los productores han aumentado constantemente desde el final de la década de 1990. La mayoría de ellos se proporcionan a través de cuatro programas básicos: pagos directos a los productores de granos, pagos para compensar a los agricultores por un aumento en los precios de los insumos agrícolas, en particular de los fertilizantes y combustibles, subsidios para semillas mejoradas y subsidios para la adquisición de maquinaria agrícola.

Conclusión

Una serie de tendencias globales que han reavivado el “fantasma malthusiano” de la inseguridad alimentaria, junto con la volatilidad de precios de los alimentos, que se ha presentado como un fenómeno novedoso y de graves consecuencias para las poblaciones más pobres y vulnerables, han llevado el debate de la seguridad alimentaria a un primer plano.

El G-20 refleja los cambios en el balance de poder entre las economías centrales y las naciones emergentes, y se ha posicionado como uno de los principales foros de gobernanza global. Dado su rol dominante en los mercados de producción, comercialización y consumo de alimentos, se presenta como un lugar propicio para llevar adelante el debate de la seguridad alimentaria.

¹⁴⁶ OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries”. OECD Publishing.

A pesar de los numerosos cuestionamientos realizados al rol del G20 en la gobernanza global de seguridad alimentaria, muchos de ellos desarrollados en este trabajo, el G-20 sigue presentando una ventaja que sólo el grupo puede ofrecer: En él participan directamente las veinte principales economías del mundo, por lo que las reformas domésticas dentro del grupo, así como también reformas coordinadas entre ellos, pueden tener externalidades positivas para los mercados internacionales y todos los países que dependen de ellos. El G-20 podría hacer una contribución significativa a la seguridad alimentaria generando confianza reformando aquellos aspectos del mercado que están dentro de la jurisdicción de sus miembros.

Bajo esta premisa, el análisis de las medidas realizadas por las principales naciones desarrolladas y emergentes del G-20, respecto a las medidas estructurales que el G-20 ha evitado en sus iniciativas de los últimos años, como son la regulación de los mercados financieros agrícolas, los mandatos de biocombustibles, las restricciones al comercio exterior y los subsidios a la producción agrícola, permite realizar una serie de conclusiones.

Una de las cuestiones que agrava las consecuencias internacionales de las diferentes políticas analizadas es que éstas pueden reforzarse mutuamente. El aumento de los precios debido a la desviación de los cultivos de alimentos para la producción de biocombustibles puede empujar los precios mundiales de los alimentos hacia arriba, alentando a otros países a imponer restricciones a las exportaciones, lo que a su vez puede fomentar la especulación financiera en los mercados de commodities, dado que los financieros buscan capturar beneficios de precios de los alimentos crecientes y volátiles.

Generalizar las conclusiones resulta complejo, dado que los países analizados tienen diferente incidencia en las dimensiones analizadas. A pesar de eso, justamente en esta cuestión, es posible señalar una dinámica “desarrollados-emergentes”. Estados Unidos y la Unión Europea han tenido, hacia la crisis del 2008, la mayor responsabilidad en el desarrollo de las políticas de mandatos de biocombustibles, subsidios a la producción agrícola y crecimiento de los mercados financieros agrícolas. Por lo tanto, es posible sostener que han sido las políticas de los países desarrollados las que más han avivado las tendencias que alimentan la volatilidad de precios de los alimentos. Por su parte, las naciones emergentes jugaron su papel exacerbando la crisis de precios de los alimentos,

respondiendo a estas tendencias con políticas de restricción al comercio exterior. Las grandes víctimas de estas dinámicas han sido las naciones más pobres, que han estado ajenas al desarrollo de estas políticas y han sufrido las peores consecuencias.

La falta de definiciones concretas en el ámbito del G-20, respecto a estas cuatro dimensiones, expresa dificultades en la coordinación de políticas. En el medio, existen múltiples intereses, domésticos e internacionales, que obstaculizan la definición de políticas específicas.

Desde la crisis del precio de los alimentos de 2008, debido a diversos incentivos, los países analizados han impulsado distintas iniciativas en las cuatro cuestiones que se analizaron. En el ámbito de las medidas para regular los mercados financieros agrícolas, a pesar de la falta de definiciones concretas del G-20, los países han impulsado diferentes políticas para reforzar la regulación de los mercados financieros agrícolas y de los mercados de derivados OTC (mercado extrabursátil).

En este caso, es necesario destacar los trabajos de regulación realizados en los Estados Unidos y la Unión Europea, dada la especial importancia internacional de sus centros financieros. Estados Unidos, con la ley “Wall Street Reform and Consumer Protection Act”, y la Unión Europea, con la “Regulación de la Infraestructura del Mercado Europeo” (EMIR), han reaccionado a la financierización de los mercados agrícolas con reformas regulatorias en sus respectivos mercados. Debido a la relevancia de sus centros financieros, estos dos actores fueron los principales responsables de dicho fenómeno. Las naciones emergentes, por su parte, cuentan con centros financieros menos desarrollados y, con un mayor margen y a un menor ritmo, han puesto en práctica las recomendaciones del IOSCO para establecer estándares en los derivados OTC. De este modo, es posible argumentar que fueron las economías centrales las grandes responsables de la financierización de los mercados agrícolas, dado el tamaño de sus centros financieros, aunque fueron también estas economías las que reaccionaron en primera instancia, luego de la crisis, para establecer reformas que permitieran principalmente aumentar la participación de los derivados OTC compuestos de derivados estandarizados. El caso las políticas de regulación los mercados financieros agrícolas ha mostrado cierta simultaneidad en las reformas de los principales países responsables de la financierización de los mercados agrícolas, al tiempo que es

posible señalar que, en este punto, la dinámica que distingue las trayectorias de los países desarrollados-emergentes se aplica, con las economías centrales como grandes responsables del fenómeno y, también, como los primeros promotores de una regulación.

En relación a los mandatos de biocombustibles, el análisis cambia. Los países analizados no han mostrado una modificación en sus políticas de mandatos de mezcla y subsidios para la producción de biocombustibles, a pesar de estar estas asociadas directamente con la volatilidad de precios de los alimentos durante la última década. Sin embargo, la distinción desarrollados - emergentes no resulta tan evidente en esta cuestión, dado el protagonismo de Brasil en la producción y consumo de biocombustibles. En esta dimensión, el consumo y producción de biocombustibles - por lo general a partir de mandatos y subsidios de los Estados, siendo estos una decisión política - parecieran definirse por incentivos económicos, decisiones de política energética y políticas ambientales. Sin embargo, la experiencia pareciera demostrar que todos los beneficios esperados no estarían correspondiendo. De cualquier modo, los países no han modificado sus políticas de mandatos y subsidios de biocombustibles. Sólo en la Unión Europea se ha propuesto limitar el mandato de biocombustibles basados en alimentos. Las perspectivas de crecimiento de la industria se mantienen y, a pesar de estar rezagadas actualmente, naciones como China e India podrían impulsar fuertemente el sector si avanzaran con sus proyectos de desarrollo de biocombustibles. Resta por ver qué papel jugará la fuerte caída del precio internacional del petróleo en el desarrollo de la industria de biocombustibles¹⁴⁷.

Respecto a las restricciones al comercio exterior, a pesar del reconocimiento de que este tipo de medidas puede exacerbar la volatilidad de precios, y de los compromisos de los miembros del G-20 de abstenerse de implementar medidas de comercio potencialmente restrictivas para apoyar sus economías domésticas discriminando a los competidores extranjeros, este tipo de medidas siguen aumentando dentro del grupo.

¹⁴⁷ Vale aclarar que el estudio no incluye en su análisis la consideración de la reciente caída de los precios internacionales de los combustibles fósiles. Sin dudas, el alto precio del petróleo, siendo fundamental en los procesos de producción y distribución, influye directamente en los precios de los alimentos. De cualquier modo, los fenómenos que se analizan tratan la volatilidad de los precios de los alimentos en los últimos años, y no la mera suba de los mismos. En el futuro, nuevos informes determinarán los cambios que la caída del precio del petróleo supone para la seguridad alimentaria mundial y los precios internacionales de los alimentos.

La dificultad para la coordinación de las políticas domésticas de los países del G-20 podría explicarse a partir del “régimen complejo de seguridad alimentaria”. Todos los países analizados han asumido compromisos como miembros de la OMC, que regula sus relaciones comerciales. De cualquier modo, el aumento de las restricciones al comercio exterior dentro del G-20 expresa de por sí la incapacidad de los Estados miembros de conciliar sus medidas económicas con los compromisos políticos asumidos.

Durante el desarrollo de las crisis de precios de los alimentos de los últimos años, muchos países fueron protagonistas al recurrir a las restricciones a la exportación. Entre ellos, grandes economías emergentes exportadoras de granos como China, India, y Rusia. La distinción “desarrollado – emergente” en los casos de las restricciones a la exportación pareciera aplicarse, salvando nuevamente el caso de Brasil, cuya posición como gran productor y exportador lo ha mantenido al margen de esta tendencia. Los países desarrollados, aunque han aplicado medidas proteccionistas, no lo han hecho restringiendo las exportaciones.

Sobre los subsidios a la producción agrícola, la fuerte liberalización de los sistemas de regulación agrícola en las décadas de 1980 y 1990, contribuyó a reforzar la distinción “desarrollado – emergente”. Sin embargo, en los últimos años, los niveles de apoyo agrícola en varias economías emergentes, y en particular China, tendieron a aumentar, dada la creciente disponibilidad de recursos presupuestarios, prioridades políticas que se orientan hacia el desarrollo rural y agrícola y, recientemente, un fuerte énfasis en las preocupaciones de seguridad alimentaria, que varios de estos países tienden a ver desde el ángulo de la autosuficiencia. La tendencia en este caso pareciera ser la de una cierta convergencia en el apoyo a los productores, cuya intensidad se define por la competitividad del sector y el peso de las políticas de seguridad alimentaria y autosuficiencia de la producción en los respectivos países. De esta manera, aunque se fomenten medidas más eficientes y menos distorsivas de apoyo a la producción, principalmente en los países desarrollados, esta tendencia de los países centrales y emergentes a apoyar la producción representa una amenaza para los países más pobres, cuyos productores deberán competir con la importación de la producción subsidiada de alimentos.

La dificultad para encontrar la distinción “desarrollado – emergente” como explicación para la falta de coordinación de las políticas domésticas de los países analizados dentro del G-20, debido a la diferencia de intereses e incentivos entre un grupo de países y el otro, radica posiblemente en el gran crecimiento económico que el mundo ha experimentado en los últimos años. Este crecimiento, que ha sido desparejo y ha tenido como principales protagonistas a las economías emergentes, significó que ya no exista un patrón común que distinga los intereses y los incentivos de los países observados respecto a las cuatro medidas de políticas analizadas. Esta hipótesis quedará para su análisis en estudios futuro.

Bibliografía

GUINEA, MERCEDES. “El modelo de seguridad alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior”. UNISCI Discussion Papers, N° 31. Enero, 2013.

MARQUINA, ANTONIO, “Los derivados financieros, su impacto en la seguridad alimentaria y los intentos de regulación”. UNISCI Discussion Papers, N° 31. Enero, 2013.

CLAPP, JENNIFER. “World hunger and the global economy: Strong linkages, weak action”. Journal of International Affairs. Spring/Summer 2014, Vol. 67, No. 2.

MARGULIS, MATIAS E. “The regime complex for food security: implications for the Global Hunger Challenge”. Global Governance 19. 2013.

KOCH-WESER IACOB. “China in international food markets: Revisiting the responsible stakeholder debate”. Harvard Asia Quarterly 14.4. 2012.

STEWART, TERENCE P. AND MANAKER, STEPHANIE R. “2010-2011 Return of high food prices: Implications for the future and steps that are being or could be taken to reduce the impact”.

REGÚNAGA, MARCELO. “Seguridad alimentaria global y recursos naturales agrícolas”. Ediciones De Yung. Septiembre, 2013.

CLAPP, JENNIFER AND MURPHY, SOPHIA. “The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance?”. Global Policy Volume 4. Issue 2. Mayo, 2013.

MURPHY, SOPHIA, “The G20 and Food Security: What is the right agenda?” The Stanley Foundation. March, 2013.

ALDERMAN, HAROLD, BEHRMAN, JERE, and HODDINOTT, JOHN. “Economic and Nutritional Analyses Offer Substantial Synergies for Understanding Human Nutrition”. Journal of Nutrition 137, no. 3. 2007.

FAO, “Food Security Indicators”.

HOSSAIN, NAOMI and GREEN, DUNCAN. "Living on a Spike: How is the 2011 food price crisis affecting poor people?". Oxfam y el Instituto de Estudios de Desarrollo. Junio 2011.

MARGULIS, MATIAS. "Global Food Governance: The Committee for World Food Security, the Comprehensive Framework for Action and the G8/G20". 2012. P. 231-254.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, Constitution of the Food and Agriculture Organization.

SEN, AMARTYA. "Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation". New York: Oxford University Press, 1981.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, "Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages". Rome: FAO, 2003.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. "FAOSTAT".

FAO. "Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World". Rome, 2011.

MOORE LAPPE, FRANCES ET AL, "How We Count Hunger Matters," Ethics & International Affairs, 2011.

FAO, WFP and IFAD. "The State of Food Insecurity in the World 2012: Economic Growth is Necessary but not Sufficient to Accelerate Reduction of Hunger and Malnutrition". Rome, 2012.

ONU. "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014".

VON GREBMER, KLAUS ET AL. "2011 Global Hunger Index The Challenge of Hunger: Taming Price Spikes and Excessive Food Price Volatility". International Food Policy Research Institute. Washington, 2011.

FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, The WORLD BANK, the WTO, IFPRI, and the UN HLTF: "Price Volatility in Food and Agriculture Markets: Policy Responses, Policy Report including contributions", 2 de junio 2011

ECLALC, FAO and IICA. "Price Volatility in Agricultural Markets (2000-2010): Implications for Latin America and Policy Options". Enero, 2011.

HLPE. "Price Volatility and Food Security". Julio, 2011.

DAVIRON, BENOIT and VAGNERON, ISABELLE. "From Commoditisation to De-commoditisation and Back Again: Discussing the Role of Sustainability Standards for Agricultural Products". Development Policy Review. January, 2011.

HEADEY, DEREK and FAN, SHENGGEN. "Anatomy of a Crisis: the Causes and Consequences of Surging Food Prices". 2008.

HAWKES and PLAHE. "Worlds apart: The WTO's Agreement on Agriculture and the right to food in developing countries". 2013.

CLAPP, JENNIFER. "G20 and Food Security: Keep the Focus on Economic Policy Reform". May, 2012.

CLAPP, JENNIFER. "World hunger and the global economy: Strong linkages, weak action". Journal of International Affairs. 2014.

VESTERGAARD and WADE. "The G20 has served its purpose and should be replaced with a Global Economic Council on a firmer constitutional foundation". 2012.

OCAMPO and STIGLITZ. "From the G-20 to a Global Economic Coordination Council" Journal of Globalization and Development. 2011.

GONZALEZ, CARMEN. "Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security and Developing Countries," Columbia Journal and Food Security: Country Case Studies and Synthesis. 2006.

ALTER, KAREN and MEUNIER, SOPHE. "The Politics of Regime Complexity". Perspective on Politics 7, no. 1. 2009.

CLAPP, JENNIFER and HELLEINER, ERIC. "Troubled Futures? The Global Food Crisis and the Politics of Agricultural Derivatives Regulation". Review of International Political Economy 19, no. 2. 2012.

SANDERS AND IRWIN. "A Speculative Bubble in Commodity Futures Prices? Cross-Sectional Evidence". *Agricultural Economics* 41, no. 1. 2010.

DE SCHUTTER, OLIVER. "Food Commodities Speculation and Food Price Crises". Briefing note, n° 2. Septiembre, 2010.

FINANCIAL STABILITY BOARD. "OTC Derivatives Market Reforms: Eighth Progress Report on Implementation". 7 November 2014.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. "Comparing G-20 Reform of the Over-the-Counter Derivatives Markets". February 19, 2013.

IOSCO. "Update to Survey on the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets". Septiembre 2014.

FINANCIAL STABILITY BOARD. "OTC Derivatives Market Reforms: Fourth Progress Report on Implementation". October 2012.

WISE, TIMOTHY. "The Cost to Developing Countries of US Corn Ethanol Expansion". *Global Development and Environment Institute*. October, 2012.

BAILIS, ROBERT and BAKA, JENNIFER. "Constructing Sustainable Biofuels: Governance of the Emerging Biofuel Economy," *Annals of the Association of American Geographers* 101, no. 4. 2011.

WISE, TIMOTHY and COLE, EMILY. "Mandating Food Insecurity: The Global Impacts of Rising Biofuel Mandates and Targets". *Global development and environment institute working paper*. February, 2015.

BASTOS LIMA, MAIRON and GUPTA, JOVEETA. "The Policy Context of Biofuels: A Case of Non Governance at the Global Level?" *Global Environmental Politics* 13, no. 2. 2013.

GERASIMCHUK, IVETTA et al. "State of Play on Biofuel Subsidies: Are Policies Ready to Shift?" 2012.

RENEWABLE FUEL STANDARD. “Potential Economic and Environmental Effects of U.S. Biofuel Policy”. 2011.

EUROPEAN COMMISSION: “Renewable Energy: Targets by 2020”.

MASIERA, GILMAR. “Ethanol and Biodiesel: The Role of Brazil and South Korea in the Emerging Alternative-Energy Market”. December 2008.

KASSAI, LUCIA. “Brazil Ethanol Exports to Drop to 11-Year Low, Dreyfus Unit Says”. Bloomberg, April 28, 2014.

ALMEIDA, WILSON. “Ethanol Diplomacy: Brazil and U.S. in Search of Renewable Energy”. Georgetown University Center for Latin American Studies. April 15, 2009.

ARADHEY, AMIT. “India Biofuels Annual”. USDA Foreign Agricultural Service: Global Agricultural Information Network. 2013.

SCOTT, RYAN and JUNYANG, JIANG. “Peoples Republic of China Biofuels Annual” USDA Foreign Agricultural Service: Global Agricultural Information Network. September 9, 2013.

HEADEY, DEREK. “Rethinking the Global Food Crisis: The Role of Trade Shocks”. Food Policy 36, no. 2. 2011.

SHARMA, RAMESH. “Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures”. FAO commodity and trade policy research working paper No. 32. May, 2011.

BARONE and BENDINI. “Protectionism in the G20”. Policy Department, DG EXPO. March, 2015.

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE. “11th report on potentially trade-restrictive measures. 1 Junio 2013 – 30 Junio 2014”.

EVENETT. “The Global Trade Disorder. The 16th GTA Report”. 2014.

USTR. “2014 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”. 2014.

OECD. “Eleventh Report on G20 Investment Measures”. 16 Junio 2014.

CSA. “Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria. Informe del Panel de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición”. Julio de 2011.

BELLO, WALDEN and BAVIERA, MARA. “The Food Wars”. 2009.

CLAPP, JENNIFER. “WTO Agriculture Negotiations: Implications for the Global South”. 2006.

DE SCHUTTER, OLIVIER. “The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda: Putting Food Security First in the International Trade System” Activity Report of the UN Special Rapporteur on the Right to Food. Noviembre, 2011.

OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries”. OECD Publishing.

OECD. “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies”. OECD Publishing.

OECD/Food and FAO. “OECD-FAO Agricultural Outlook 2014”.