

BIOCARBURANTES: ¿SON LAS POLÍTICAS QUE ESTIMULAN SU PRODUCCIÓN ADMISIBLES, RECURRIBLES O PROHIBIDAS PARA OMC?

1. INTRODUCCIÓN

El interés por los biocarburantes ha aumentado con la suba significativa de los precios nominales de los combustibles de origen fósil, llevando a un aumento gradual del número de países que realizan investigaciones para mejorar la eficiencia de su uso, en relación con la eficiencia que tienen los combustibles de origen fósil.

Son varios los países que conceden ayudas económicas para que se utilicen tales combustibles, porque su consumo no es rentable en condiciones de mercado libre. Argentina también está entre aquellos países que "subsidian" la creación de un sector regulado de producción y consumo interno de biocarburantes, a través de la ley 26.093 que declara obligatoria la participación de un 5% de biocarburantes en el 100% del litro o metro cúbico de producción que se entregaría al consumidor final a partir del 1 de enero de 2010. Conviene destacar que hemos encerrado la palabra "subsidio" entre comillas ya que si bien desde el ángulo de la economía toda ayuda o auxilio externo a la especificación de la demanda o de la oferta es un subsidio, desde el punto de vista de algunas normativas (OMC, por ejemplo) las ayudas no constituyen un subsidio si no existe un desembolso de fondos públicos o renuncia a percibirlos.

Conforme a Spencer Kelly¹ las producciones de combustibles a partir de la caña de azúcar y remolacha azucarera serían las de menores costos. En consecuencia tales biocarburantes serían los que más fácilmente podrían llegar a operar sin condiciones de subsidio, desde el punto de vista económico, en caso de continuar subiendo significativamente los precios reales de los combustibles de origen fósil.

Aunque hasta el momento no han existido flujos comerciales internacionales de biocarburantes el 9 de febrero de 2006

“Bélgica, Francia, Italia, Lituania, Austria y Chipre pidieron en el Consejo de Agricultura de la Unión Europea “aranceles altos” para evitar que Brasil y otros grandes productores “monopolicen” los mercados de bio-carburantes, informaron fuentes comunitarias.

Estos seis países reclamaron que se mantengan impuestos aduaneros “lo suficientemente altos” para disuadir a la UE de la importación de materia prima como soja, cereal o azúcar, utilizada en la elaboración de biocombustible e incluso frenar las compras masivas del propio producto transformado.

... La comisaria europea de Agricultura Mariann Fischer Boel, descartó, en rueda de prensa, la imposición de aranceles altos para las importaciones de bio-carburantes.”²

Siendo Argentina un productor y exportador de costo bajo de aceites vegetales, soja y maíz, no pasará mucho tiempo hasta que surja también aquí un interés en exportar biocarburantes originados en tales materias primas. Es posible que Argentina pueda ocupar el escalón de costos más bajos de la oferta mundial de biocarburantes, justo por encima del segmento que ocuparía el producto originado en Brasil.

Frente a la disputa comercial que pudiese surgir entre Brasil y la UE por iniciar un flujo comercial significativo surge el interrogante referido a los acuerdos internacionales. ¿Qué elementos podrían llegar a formar parte de la controversia a ventilarse en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, o de otro foro internacional para la solución de diferencias, en caso de plantearse una disputa comercial de la naturaleza indicada, en un sector en el que todos los países que consumen biocombustibles los "subsidian"?

¹ Analista de OPIS, citado en artículo de Myra P. Saefong. MarketWatch. February 10, 2006.

² http://europa.eu.int/comm/agriculture/biomass/biofuel/index_en.htm

2. OBJETIVO

El objetivo de este documento es analizar sumariamente si las políticas que a continuación se mencionan, y que son potencialmente adoptables por parte de algunos Estados miembro de la OMC, podrían ser admisibles, recurribles o prohibidas desde el punto de vista de los textos legales de la OMC y su jurisprudencia:

- 2.1. exigencia de presencia de un porcentaje mínimo de biocarburantes en la producción final de combustibles;
- 2.2. concesión de ventajas impositivas a ventas de biocarburantes;
- 2.3. asignación de recursos del Estado para ejecutar proyectos de I+D de biocarburantes;
- 2.4. establecimiento de precios sostenidos para agricultores que cultiven productos destinados a la producción de biocarburantes;
- 2.5. establecimiento de pagos directos para agricultores que cultiven productos destinados a biocarburantes con límite de superficies;
- 2.6. ídem que el anterior pero sin límite de superficies para sembrar;
- 2.7. establecimiento de pagos directos para fabricantes de bio-carburantes que procesen materias primas de origen nacional; y
- 2.8. establecimiento de aranceles de importación para biocarburantes que tienen las mismas especificaciones técnicas que los que se producen internamente.

3. CONCLUSIONES

El breve análisis realizado permite alcanzar algunas conclusiones que a continuación se mencionan.

La exigencia de presencia de un porcentaje mínimo de biocarburantes en la producción final de combustibles puede ser encuadrada en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. No hay impedimentos para ese tipo de disciplina, si bien debe haber un "objeto legítimo" y **la medida no debe discriminar entre los biocarburantes de origen nacional y los importados**. El Sistema de Solución de Diferencias está abierto para cuestionar tales políticas cuando otro Estado Miembro entienda que no hay tal objeto legítimo. Sin embargo es bastante difícil llegar a demostrar la inexistencia de objeto legítimo cuando un país adopta una determinada política por la amplitud con que puede interpretarse este concepto.

La concesión de ventajas impositivas a las ventas de biocarburantes conforma el supuesto de "subvención" bajo el Acuerdo sobre Subvenciones siendo **susceptible de ser considerada "recurrible" pero sólo si** se presentan los otros dos requisitos establecidos por el mismo Acuerdo: **daño calificado y relación de causalidad**.

La asignación de recursos del Estado para ejecutar proyectos de I+D en biodiesel, no siendo parte del Acuerdo de Agricultura (por estar clasificado en el Capítulo 38) **merece la misma consideración referida a la política mencionada en el párrafo anterior**. Ello es así a partir de la caducidad de la cláusula de dicho Acuerdo que colocaba a las subvenciones a la investigación industrial dentro de la categoría de subvenciones "permitidas".

En cambio, la asignación de recursos del Estado para ejecutar proyectos de I+D en bioetanol tiene un tratamiento diferente por ser parte este biocombustible del Acuerdo sobre Agricultura, ya que su posición se encuentra dentro del Capítulo 22. Los subsidios que se otorguen con el fin de desarrollar el bioetanol deberían formar parte de los subsidios de Caja verde (esto es sin obligación de reducción cuantitativa), aunque **podrían ser recurribles en tanto y cuanto se demuestre daño, la relación de causalidad** y no se introduzca en la negociación, por el momento suspendida de la OMC, una nueva "Cláusula de Paz"³.

³ Cláusula de Paz con contenido similar a la vigente plenamente hasta diciembre de 2003, que prohibía demandar ante el OSD las subvenciones a la exportación y la de Caja Verde, y limitaba en gran medida las demandas de las de Caja Ámbar y Azul.

Las políticas mencionadas en los puntos 2.4., 2.5. y 2.6. remiten al Acuerdo sobre la Agricultura. Por tratarse de beneficios que se concederían a productos objeto del Acuerdo sobre la Agricultura, las subvenciones siguen el régimen del mismo Acuerdo, independientemente del "destino" que se de a los cultivos. Las políticas de precio sostén se clasifican dentro de la llamada Caja Ámbar (sujetas a reducción), y las mencionadas en el punto 2.5 y 2.6. que serían clasificados en la Caja azul (actualmente sin reducción, pero se negocian compromisos de reducción) y Caja verde (sin reducción), respectivamente. Al igual que en el punto anterior, **serían "recurriribles", si se puede demostrar el daño y la relación de causalidad**, salvo que se acordase una nueva Cláusula de Paz en la negociación de la OMC que se suspendió.

El establecimiento de pagos directos para fabricantes de biocarburantes que procesen materia prima de origen nacional remite otra vez al Acuerdo sobre Subvenciones, pero con una particularidad. La supeditación de los subsidios al uso de materias primas o insumos nacionales no **da lugar** a la figura de subvención susceptible de ser considerada como "recurririble" sino **a la más contundente figura de subvención "prohibida". Este concepto de prohibición exime al Estado Miembro que la invoque, de cualesquiera otras demostraciones acerca del perjuicio y la relación de causalidad.**

Finalmente para analizar el establecimiento de un arancel para la importación de un biocarburante, que tenga las mismas características de los que puedan producirse internamente en el país importador, hay que conocer en primer lugar la posición arancelaria y los aranceles consolidados y aplicados que tienen tales productos en el país en cuestión. Cualquier producción nacional puede ser protegida por un arancel, en la medida en que respete los compromisos asumidos en la OMC. El principio de "trato nacional" comienza a regir recién a partir del momento en que el producto ingresa al mercado (una vez pagado ese arancel).

En el caso del biodiesel, la Organización Mundial Aduanera (OMA) decidió calificarlos en la posición arancelaria "382490 Los demás". En la UE el Reglamento 2031/2001 los ubicó en la posición 3824.90.99. Esto implica que no son considerados en el Acuerdo sobre Agricultura (Capítulos 1 a 24) y que tampoco están incluidos entre los combustibles de origen fósil.

El arancel actualmente aplicado en el caso de la UE es igual a 6,5% y parece ser el mismo que el consolidado aunque no surge con claridad del Reglamento citado que el arancel haya sido consolidado. **En caso de no haberse efectuado esta consolidación la UE estaría en condiciones de aumentar el arancel aplicado sin restricción alguna. En caso de ser el mismo, la UE no podría aumentarlo más allá del 6,5% que aplica actualmente.**

A partir de las negociaciones en curso en la OMC, todas las posiciones arancelarias deberían tener un arancel consolidado, en caso de llegarse a un acuerdo. En caso de no estar consolidado en la actualidad, la UE podría proponer consolidarlo y el aumento posterior de un arancel que ha sido consolidado no sería aceptable entonces. Sería aceptable que la UE aplicase un arancel mayor al vigente si la UE propusiese su consolidación y no se registrase oposición de otros Estados miembro que participan de la negociación.

Para el bioetanol en la UE la situación es más clara. Sus productos están comprendidos en el Capítulo 22, que forma parte del Acuerdo sobre Agricultura en las posiciones 2207.10 y 2207.20 con aranceles de Euros 19,2/hl y de Euros 10,2/hl respectivamente. En la lista de consolidados figuran los mismos aranceles para estas dos posiciones. En consecuencia, la UE **no podría aumentarlos en la actualidad. Si lo hiciera se constituiría un ilícito, impugnable ante el OSD de la OMC.**

4. LIMITACIONES

El presente trabajo resume algunas medidas utilizadas para la promoción de los biocombustibles y evalúa su conformidad con las normas multilaterales de comercio. Sin embargo, se advierte que **la evaluación de la compatibilidad entre cada legislación nacional en particular y las normas de la OMC debe realizarse caso por caso.**