

El impacto del conflicto Rusia-Ucrania sobre la seguridad alimentaria. Desafíos y oportunidades para el Cono Sur

Agustín Tejeda y Paloma Ochoa
Abril de 2022

La invasión rusa de Ucrania, la extensión del conflicto, la reacción de Occidente, la aún incierta posición de China, tienen y tendrán impactos disruptivos en un escenario internacional ya complejo. En un mundo golpeado, saliendo de la pandemia del COVID-19 y en un contexto donde la lucha contra el hambre global mostró un retroceso en los últimos años, las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria se acrecientan, en particular en un gran número de países que dependen, fundamentalmente, de importaciones para alimentar a sus poblaciones.

Desde el punto de vista del comercio agroalimentario (entre otras cuestiones) las preocupaciones por los efectos inmediatos de esta guerra son lógicos. El conflicto se produce en un mercado que ya se encontraba en una situación de estrechez entre oferta y demanda, por una conjunción de factores entre los que pueden mencionarse el extraordinario crecimiento de la demanda china y las malas cosechas debido a situaciones climáticas adversas en los países productores, que redujeron los stocks a nivel mundial y, junto a disrupciones en las cadenas de suministro, resultaron en un gran aumento de los precios internacionales de los commodities agrícolas.

Rusia y Ucrania son ambos actores clave en algunos de estos mercados ya que se encuentran entre los mayores exportadores de trigo, maíz y aceite de girasol. Suman el 78% del comercio mundial de aceite de girasol, el 28% del comercio de trigo y el 19% del maíz. A su vez, Rusia es uno de los principales abastecedores de energía a nivel mundial con una participación del 20% en las exportaciones mundiales de gas (representando el 40% de las importaciones de la UE) y 11% de petróleo, y un gran proveedor global de fertilizantes (15% de las exportaciones mundiales de fertilizantes nitrogenados y 17% de fertilizantes potásicos).

La invasión rusa en Ucrania presenta, así, múltiples riesgos para el mercado mundial de granos, energía e insumos agrícolas. El más obvio es el vinculado al comercio y la logística, cuya consecuencia inmediata es la disrupción de los flujos comerciales, ya que los puertos se encuentran cerrados y los operadores logísticos no quieren trabajar en el área del Mar Negro, al tiempo que se ha destruido infraestructura de producción y transporte. A su vez, las respuestas de Occidente, las sanciones impuestas a Rusia, impactan sobre los flujos comerciales ya que las cadenas de pago con los países en conflicto también se encuentran interrumpidas.

De esta manera, los impactos sobre la seguridad alimentaria mundial son bastante claros. La drástica disminución de las exportaciones de granos de estos dos grandes proveedores ha provocado un nuevo rally alcista de los precios, que se encuentran en niveles récord. Un reciente informe de la FAO indica que los precios de los commodities agrícolas (que ya eran elevados antes de la guerra) están alcanzando un nuevo pico, encontrándose en la actualidad 94% por encima del promedio 2017-2021 (CSIS, Marzo 2022 y Rosales,

22/03/2022). La situación es aún más preocupante para muchos países de África, Medio Oriente y el Sudeste de Asia, que obtienen 50% o más de sus importaciones de trigo de Rusia y Ucrania (muchos de los cuales se encuentran ya en una situación de inseguridad alimentaria).

Por otra parte, el impacto en términos de los mercados de energía y fertilizantes también genera disrupciones en los mercados agroalimentarios, muy dependientes de ambos, y en los que Rusia juega un rol crucial como proveedor. En función de sus niveles de dependencia, distintos países se ven afectados en diferente medida. En nuestra región, la dependencia de fertilizantes potásicos importados de Rusia es de alrededor del 20% para Argentina, más del 40% para Brasil y Uruguay y del 50% para Paraguay (Laborde 2022). Los altos precios y la necesidad de encontrar reemplazo para la provisión de fertilizantes plantean importantes desafíos y pueden tener consecuencias en los niveles de productividad de la región.

Y, como corolario, varios países (entre ellos la Argentina pero también Hungría, Indonesia y Turquía, además de los países en conflicto) están aplicando medidas de restricción sobre las exportaciones, limitando aún más los flujos de comercio en los mercados agroalimentarios. Los importadores, al mismo tiempo, relajan requisitos de acceso a mercados y adelantan compras para constituir reservas de emergencia. Así, como ha sucedido en anteriores crisis de seguridad alimentaria, la preocupación por el abastecimiento y los altos precios de los alimentos conduce a los países a adoptar de manera descoordinada medidas unilaterales que profundizan la escasez y agravan la situación. Es muy importante, entonces, acciones de coordinación por parte de organismos internacionales, y que los exportadores netos envíen señales de tranquilidad al mercado internacional.

En el corto plazo, la ausencia de Rusia y de Ucrania en el mercado tiene efectos sobre la disponibilidad y precios de productos agrícolas de gran importancia (como trigo y maíz) y sobre energía y fertilizantes. Pero, además, es probable que éstos se extiendan en el tiempo, aún asumiendo un cese o disminución en la intensidad del conflicto (lo que aún no está claro), dada la probable persistencia de sanciones a Rusia por parte de la comunidad internacional.

No obstante, se plantean dudas respecto de las limitaciones que pueden existir sobre las sanciones económicas y su duración (Rosales, 22/03/2022). Rusia es también un importante exportador de minerales, aportando el 10% del cobre y aluminio mundiales; el 25% del níquel y el 50% de las importaciones de uranio de EEUU. Por el momento, muchos países de Occidente no han adoptado medidas restrictivas sobre sus compras de energía desde Rusia, de las que tienen una alta dependencia.

El escenario futuro dependerá, entre otras cuestiones, de dos elementos. La efectividad de las sanciones a Rusia, e incluso la posibilidad de aplicarlas también a quienes mantengan relaciones comerciales con este país; y el rol que asuma China, especialmente su capacidad para absorber las exportaciones que Rusia no pueda colocar en otros destinos. En el extremo, podríamos dirigirnos hacia una bifurcación en el sistema comercial y financiero internacional, consolidando dos esferas de influencia, como en épocas pasadas, pero en un escenario nunca antes visto.

En este sentido, la posición de China se vuelve determinante. En palabras de Osvaldo Rosales “China tiene importantes vínculos con Rusia, pero sus vínculos económicos, comerciales, de inversión y tecnológicos son mucho más relevantes con Occidente. China enfrenta decisiones críticas antes de lo pensado...” (22/03/2202, p. 9). Lo que parece claro es que el mundo que viene será más multipolar, y con mayores condicionamientos geopolíticos sobre los flujos de comercio e inversión. La volatilidad e incertidumbre habrán de dominar el escenario del comercio agroalimentario.

También en esta dirección, la afectación del sistema multilateral de comercio, ya debilitado y cuestionado, plantea un fuerte interrogante respecto del rol de la OMC como red común para una globalización regulada en base a normas. Es probable que ésta sea muy difícil de sostener y que se profundice la bilateralización de las relaciones comerciales, donde se observen concesiones y restricciones más allá de las estipuladas en el marco normativo existente.

Para los países de nuestra región, exportadores netos de alimentos, el conflicto representa desafíos, pero también grandes oportunidades en el mercado internacional. En el corto plazo, los principales importadores mundiales se vuelcan hacia la región para satisfacer sus necesidades de alimentos, ante la ausencia de Rusia y Ucrania, relajando incluso requisitos sanitarios y fitosanitarios y disminuyendo aranceles para nuestros productos. Además del impacto positivo en las exportaciones, esta situación desenmascara al “proteccionismo verde” de Europa y nos coloca frente a la posibilidad de consolidar estas ventajas de acceso para el futuro. Asimismo, abre oportunidades para biocombustibles y biotecnología, que enfrentaban restricciones hasta el momento.

Para aumentar los volúmenes de exportación y aprovechar el espacio que dejan Rusia y Ucrania en el mercado de granos en el corto plazo será necesario resolver los problemas de aprovisionamiento, no sólo de fertilizantes sino también de semillas (por ejemplo, en el caso del girasol) y combustibles. Pero dado un modelo de producción dinámico e innovador, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay cuentan con una agricultura menos intensiva en el uso de insumos y la adopción temprana de tecnologías que favorecen un uso más eficiente de insumos y recursos (tales como las tecnologías de precisión), y están mejor preparados para enfrentar este escenario que sus competidores, dando origen a una situación que podríamos denominar como “ventajas comparativas aumentadas”. Serán determinantes las señales que puedan brindarse a los productores locales en torno a las políticas comerciales nacionales para la próxima campaña. Ante un escenario internacional tan incierto, es importante brindar un marco de previsibilidad en el ámbito doméstico que incentive la inversión. Más inversión, traerá mayores exportaciones, mayores recursos para los Estados y más empleo, contribuciones especialmente relevantes en tiempos de crisis económica.

Sin embargo, el horizonte con el que tenemos que analizar las implicancias del conflicto es de mediano y largo plazo. Los países de la región se encuentran ante una oportunidad de consolidarse como proveedores confiables de alimentos del mundo. Este conflicto está dejando en evidencia la fragilidad de la reputación de las naciones. La preocupación creciente por la seguridad alimentaria estará muy condicionada, a futuro, por los conflictos bélicos y las regiones amenazadas. Así, vuelve a surgir con fuerza la posibilidad para reconstruir el regionalismo sudamericano en torno al concepto de “región de paz”.

El nuevo escenario puede ser propicio para la continuación o relanzamiento de negociaciones comerciales que estaban detenidas, como ser el acuerdo Mercosur-Canadá o incluso con la UE y la EFTA. Cuestiones comerciales, pero especialmente geopolíticas, vinculadas a la necesidad de generar una red de “contención” frente al debilitamiento del multilateralismo y la creciente bipolaridad, pueden dar nuevo dinamismo a la agenda de relacionamiento externo.

Aunque es probable que las cuestiones vinculadas al cambio climático se vean relegadas mientras dure el conflicto, las tendencias y preocupaciones que han moldeado esta agenda en las últimas décadas continuarán presentes. Por eso, es importante que los países de la región continúen trabajando en un abordaje conjunto respecto de la sostenibilidad de nuestra producción agroalimentaria.

En este contexto volátil y marcado por la incertidumbre, los países del Cono Sur pueden ocupar un rol clave en términos de la provisión de alimentos para el mundo, lo que tendría impactos positivos en su inserción internacional en el corto y en el largo plazo. Pero necesitan más que nunca trabajar en forma conjunta para ganarse la confianza de los países importadores, todo un desafío dada la situación muy divergente en términos de políticas domésticas. Por este motivo, es necesario clarificar y transparentar estas políticas, y actuar con pragmatismo promoviendo la comprensión de lo que esta oportunidad puede representar para el desarrollo de la región.

Referencias y lecturas

CSIS. "Agriculture and Food Security: Casualties of the War in Ukraine". 17/03/2022. <https://www.csis.org/analysis/agriculture-and-food-security-casualties-war-ukraine>

FAO. "The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict". Nota informativa, 11/03/2022. <https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>

FAO. "El mercado mundial de fertilizantes: balance de la situación de un mercado en dificultades". Marzo 2022. <https://www.fao.org/3/ni280es/ni280es.pdf>

INSPER. "A alta global do preço das commodities agropecuárias e a inflação de alimentos no Brasil". 13/03/2022. <https://www.insper.edu.br/noticias/a-alta-global-do-preco-das-commodities-agropecuarias-e-a-inflacao-dos-alimentos/>

INSPER. "A guerra e a dependência brasileira no setor de fertilizantes". 13/03/2022. <https://www.insper.edu.br/noticias/a-guerra-e-a-dependencia-externa-brasileira-no-setor-de-fertilizantes/>

Laborde, D y Glauber, J. "How will Russia's invasion of Ukraine affect global food security?". IFPRI Blog, 24/02/2022. <https://www.ifpri.org/blog/how-will-russias-invasion-ukraine-affect-global-food-security>

Rosales, O. "Impactos económicos de la invasión rusa a Ucrania". 22/03/2022. <https://grupogpps.org/wp-content/uploads/2022/03/Rosales-La-Mirada-marzo22-2022.pdf>

Tejeda, A., Illescas N., Jorge N., Gianatiempo J. y Vicentin, J. "Ucrania-Rusia: efectos sobre los mercados internacionales y el agro argentino". INAI-Bolsa de Cereales. Febrero 2022. <http://inai.org.ar/wp-content/uploads/2022/03/ucrania-rusia-efectossobrelosmercadosyelagroargentino-4.pdf>