



LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS MULTILATERALES

Elaborada por Gloria Abraham Peralta, con la colaboración técnica de Valeria Piñeiro y Adriana Campos¹

EL CONTEXTO ACTUAL

La negociación de normas y disciplinas comerciales vinculantes entre los 164 países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), distintos en tamaños y niveles de desarrollo y con prioridades, intereses y necesidades diferentes, es todo un reto.

En el caso particular de las negociaciones multilaterales en agricultura, con más de dos décadas de retraso para dar cumplimiento al artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) de la OMC, encontrar un equilibrio entre la diversidad de intereses y posiciones de los Miembros es una tarea muy desafiante y compleja, debido a la importancia y las sensibilidades de este sector entre los países miembros. Hay países exportadores con intereses muy ofensivos, que buscan nuevas oportunidades de mercado y una mayor liberalización del sistema de comercio, mientras que otros Miembros, generalmente importadores, prefieren focalizar sus acciones en incrementar la producción doméstica y en proteger sus mercados nacionales.

Es incuestionable que la mayoría de los países miembros coinciden en la necesidad de reformar el sistema de comercio agrícola; sin embargo, el cómo alcanzar ese objetivo plantea serias discrepancias, por lo que dar cumplimiento al mandato del AsA sigue siendo una tarea pendiente.

Los países de América Latina, específicamente los países continentales, son jugadores importantes a nivel global en la producción y el comercio de alimentos, y esto los posiciona como actores proactivos en la búsqueda de alternativas para construir consensos que profundicen la reforma en agricultura.

Esta región cumple un rol muy importante en el comercio agroalimentario mundial. Por ejemplo, en 2022 las exportaciones agroalimentarias de un agregado de 17 países² representaron el 17,6 % de las exportaciones de productos agroalimentarios del mundo³, lo que representó un porcentaje mayor en comparación con el de 2021, en que su participación fue del 15,7 %⁴. Si también se consideran las exportaciones de los Estados Unidos y Canadá, durante ese mismo año el continente americano representó el 31,4%⁵ de las exportaciones, lo que constituye un crecimiento de más del 2 %.

Las múltiples crisis que ha enfrentado la región, tales como la crisis sanitaria causada por la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19), la crisis de los contenedores y la disrupción en las cadenas globales de valor (CGV), los impactos de eventos climáticos extremos y la crisis en Ucrania, trajeron efectos negativos sobre el comercio. Sin embargo, las exportaciones de productos agroalimentarios de 17 países de América Latina y el Caribe (ALC) mostraron un desempeño positivo, ya que continuaron in-

1. Agradecemos el apoyo del Programa de Comercio Internacional e Integración Regional del IICA, en particular de Diana Arroyo.

2. ALC (17 países): Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

3. IICA, a partir de datos de TDM 2023. El análisis se realizó con base en información comercial de 103 países actualizada a diciembre de 2022.

4. IICA, a partir de datos de TDM 2023. El análisis se realizó con base en información comercial de 112 países actualizada a diciembre de 2021.

5. IICA, a partir de datos de TDM 2023. El análisis se realizó con base en información comercial de 103 países actualizada a diciembre de 2022.

crementándose en los últimos años, con crecimientos de 2,72 % (2020-2019) y 20,96 % (2021-2020).

En 2022, Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) fue la primera región de destino de las exportaciones de agroalimentos de ALC, con una participación de 22,33 % y un crecimiento de las exportaciones de 13,23 % con respecto a 2021, seguida por Asia (sin incluir China y Hong Kong), con 20,53 %; China, con 20 %; y la Unión Europea, con 14 %.

EL CAMINO A LA DUODÉCIMA CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA OMC (CM12)

El hecho de que la región latinoamericana es productora y exportadora neta de alimentos condujo a los países miembros a presentar ante la OMC una serie de propuestas y posiciones que reflejan su compromiso para trabajar conjuntamente y avanzar de manera ambiciosa y resolutiva en todos los pilares del AsA, con el fin de alcanzar mercados agroalimentarios abiertos, previsibles y funcionales, en línea con el artículo 20 del AsA.

Los países de la región han tenido una activa participación en las negociaciones en agricultura y sus propuestas han sido numerosas. Algunas han sido presentadas por los Miembros individualmente, mientras otras en acompañamiento a propuestas ambiciosas en torno a la reforma de la agricultura presentadas por grupos de países. Durante los 24 meses anteriores a la CM12 los países de la región copatrocinaron 51 propuestas de un total de 96, lo que evidencia la relevancia de las negociaciones en agricultura.⁶

El planteamiento inequívoco de la región en todas sus propuestas se ha basado en el reconocimiento sobre el propósito por el cual fue establecido el sistema multilateral de comercio: “crear las condiciones de estabilidad y de bienestar que son necesarias para mantener relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones”, así como ser una herramienta importante para impulsar el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria de todos sus Miembros.

Asimismo, los países de la región reconocen que el comercio internacional cumple un rol fundamental para su seguridad alimentaria y nutricional, al facilitar el acceso

amplio y oportuno a los productos agroalimentarios, a través de la integración en las cadenas de suministro locales, regionales y globales. De ahí su llamado a la eliminación de todas las medidas y prácticas que generan distorsiones al comercio, así como de las medidas proteccionistas que entorpecen el buen funcionamiento de las CGV y el acceso a los mercados y que afectan seriamente la producción y las exportaciones de los países en desarrollo.

De los ocho principales temas de negociación agrícola del comercio de productos agroalimentarios⁷, las propuestas de la región de ALC se han focalizado en los siguientes aspectos:

AYUDA INTERNA

Este tema se convirtió en el corazón de las negociaciones en agricultura, dado que las cifras de ayuda interna que algunos países miembros asignan anualmente han alcanzado sumas exorbitantes y van en aumento⁸.

Los países de la región latinoamericana se ven seriamente afectados por las condiciones desiguales de competencia tanto en el ámbito local como en terceros mercados. En este sentido los planteamientos efectuados se dirigen al fortalecimiento de las disciplinas existentes y a la reducción de los niveles de apoyo, teniendo en cuenta todas las formas de ayuda interna causantes de distorsión del comercio y la producción con arreglo al artículo 6 del AsA.

La propuesta de Latinoamérica, que es apoyada por el Grupo Cairns y por otros países miembros, propone establecer un tope a los derechos de ayuda existentes, así como iniciar un proceso de reducción en al menos la mitad de los niveles actuales, en un plazo determinado. El propósito de ello es desvincular las ayudas internas del valor de la producción, ya que esto permite incrementos futuros.

Sin embargo, entendiendo que esta propuesta debe favorecer la construcción del consenso, no siempre es fácil de alcanzar, por lo que se planteó el principio de “proporcionalidad” en la reducción de los derechos, como un criterio muy creativo que podría facilitar acuerdos, de manera que los Miembros que más distorsión causan contribuyan en mayor medida a la reducción.

6. Fuente: IICA, con información de la OMC.

7. La constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, las subvenciones internas causantes de distorsión del comercio, el algodón, el acceso a los mercados, el mecanismo de salvaguardia especial, la competencia de las exportaciones y las restricciones y prohibiciones a la exportación, así como la transparencia.

8. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reporta ayudas a los productores por un valor de USD 611 000 millones anuales. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) reportan ayudas al productor por un valor de USD 540 000 millones anuales.



Se reconoce en los planteamientos de la región que habrá especial atención a las necesidades de los agricultores menos favorecidos de los países en desarrollo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.2 del AsA y se reitera la importancia de cumplir con las obligaciones de notificación.

Finalmente, esta posición considera que lograr normas más sólidas en el pilar de ayuda interna sería una contribución importante para resolver la desigualdad a nivel mundial, ofrecer oportunidades de desarrollo económico sostenible, atender las necesidades mundiales de seguridad alimentaria y construir un sistema de comercio mundial inclusivo y eficaz.

ACCESO A MERCADOS

El acceso a los mercados ha dejado de ser el tema más apremiante en las negociaciones en agricultura, debido a que los niveles de aranceles efectivamente aplicados a nivel global son mucho más reducidos que el nivel consolidado en la OMC, a lo que probablemente contribuye la cantidad de acuerdos de libre comercio suscritos en las últimas dos décadas.

Lo anterior no significa que no existan asuntos pendientes de negociación en esta materia. Un grupo de países de la región ha venido planteando la necesidad de abordar el tema del acceso a mercados con una perspectiva integral, no solo el nivel arancelario aplicado, sino las disciplinas asociadas a él.

Por otra parte, un grupo de países de la región propuso un marco de negociación, que plantea el aumento sustancial del acceso a los mercados para los productos agropecuarios en un plazo de diez años, iniciándose las negociaciones una vez que la reunión ministerial lo haya aprobado. Con este espíritu se evidencia la necesidad de incorporar nuevas disciplinas; además, para la negociación se deberán tomar en cuenta todos los elementos que propicien unas mejores y menos restrictivas condiciones de acceso.

Asimismo, esa propuesta plantea dos vinculaciones interesantes en el proceso de las negociaciones. Por una parte, señala que las futuras disciplinas tomarán en cuenta las necesidades de los Miembros relativas a la secuenciación de la ayuda interna y, por otra parte, de forma clara llaman al máximo grado de moderación para no menoscabar las concesiones futuras mediante el uso discrecional de medidas no arancelarias, como las contenidas en las disposiciones sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).

La propuesta también plantea que, para garantizar la transparencia en la aplicación de la reforma del acceso a los mercados, se deberá hacer todo lo posible por cumplir las actuales obligaciones de notificación.

COMPRAS PÚBLICAS CON FINES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Sin duda alguna este tema ha sido el más controversial de las negociaciones en agricultura. Las compras públicas con fines de seguridad alimentaria, que constituyen una preocupación legítima de los países en desarrollo, se encuentran disciplinadas en el anexo 2 del AsA, en que se incluyen las disposiciones pertinentes para que los países que lo requieran hagan uso del mecanismo para solventar sus necesidades internas.

Sin embargo, mediante la Decisión Ministerial adoptada en Bali en 2013, atendiendo el llamado de un grupo de Miembros que manifestaron su necesidad de contar con una mayor flexibilidad en la normativa vigente para responder adecuadamente a las necesidades de su población, se adoptó una medida de aplicación temporal y se definió un mandato para que los Miembros diseñaran una solución definitiva. Esta decisión temporal incorpora una “cláusula de paz”, la cual implica que aquellos países que en 2013 tenían en funcionamiento programas de compras públicas con fines de seguridad alimentaria no serán sujetos del Entendimiento de Solución de Diferencias.

Los países latinoamericanos han manifestado su preocupación por las propuestas de solución permanente presentadas. Asimismo, han brindado propuestas y efectuado llamados para establecer un diálogo abierto y un honesto intercambio de experiencias que permita la elaboración de una interpretación común con respecto a la función de los programas de constitución de existencias públicas.

Asimismo, han planteado la necesidad de identificar las repercusiones de estos programas y de las medidas de políticas conexas en los productores, los consumidores, los presupuestos gubernamentales y los mercados mundiales, así como de evaluar estas medidas en comparación con políticas y medidas alternativas en cada contexto.

La mayor preocupación deriva tanto del uso de precios de sostenimiento (MPS) de los productos desvinculados del precio internacional como de la incorporación de existencias públicas a los flujos de comercio internacional de algunos países.

Los planteamientos de los países de la región, que han sido muy bien sustentados técnicamente, reconocen la necesidad de aplicar este tipo de programas en determi-



nadas condiciones, para lo cual se deben aplicar medidas rigurosas de salvaguardia, establecer cláusulas de antielusión, prohibir la incorporación de esas compras a la oferta exportable del país de procedencia y tener la certeza de que estas medidas de política dirigidas al cumplimiento de los objetivos de seguridad alimentaria no socaven los objetivos de seguridad alimentaria de otros países.

RESTRICCIONES A LAS EXPORTACIONES

Las discusiones y las propuestas sobre restricciones a las exportaciones han estado vinculadas al tema de la seguridad alimentaria. Si bien esta ha sido una preocupación legítima que siempre se ha manifestado en el seno de la OMC, la coyuntura actual, caracterizada por la crisis causada por la pandemia de COVID-19, la crisis de los contenedores, la guerra en Ucrania y el impacto de las medidas adoptadas por algunos países para restringir las exportaciones, ha puesto en evidencia las dificultades y las repercusiones negativas en los precios internacionales de los principales commodities, así como en los países importadores netos de alimentos, particularmente cuando estos son países en desarrollo.

Los planteamientos de los países de la región fueron muy fuertes, lo que coadyuvó al logro de resultados concretos sobre este tema en la CM12.

Por una parte, la resolución sobre la no aplicación de restricciones o prohibiciones a las compras efectuadas por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) fue muy bien recibida, con respecto a la cual se logró un consenso, después de muchos años de intentar la membresía llegar a un acuerdo.

Por otra parte, la Resolución Ministerial sobre la Respuesta a la Inseguridad Alimentaria recoge las preocupaciones de los Miembros de la región, que a través de sus propuestas y la manifestación de posiciones, han efectuado múltiples reflexiones sobre la importancia de reconocer que, si bien puede ser de interés legítimo de algunos países el adoptar restricciones a las exportaciones ante circunstancias particulares, estas deben estar en consonancia con las disposiciones del artículo 12 del AsA y del artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que plantean que cualquier medida restrictiva al comercio debe ser adoptada de forma precisa, temporal y notificada. Se ha reiterado la importancia de que cualquier resolución sobre este tema garantice que los mercados agrícolas se mantengan abiertos y transparentes para hacer frente a la volatilidad de los

precios de los alimentos y no adoptar medidas que restrinjan o distorsionen los mercados.

Un argumento importante para los países de la región ha sido el asegurar que toda la ayuda alimentaria que se proporcione sea en forma de donación total, se base en las necesidades reales y evite el desplazamiento del comercio y los posibles efectos adversos en la producción y los mercados locales y regionales.

TRANSPARENCIA

La transparencia es un principio de la mayor importancia para el buen funcionamiento del Sistema Multilateral de Comercio. Si bien en los acuerdos de la OMC se incorporan obligaciones de notificación de parte de los Miembros, lo cierto es que existe algún rezago en el cumplimiento de esos compromisos por parte de algunos países.

La transparencia es transversal, debe darse a lo largo de todo el proceso de cumplimiento de los compromisos. Sin embargo, particularmente en el tema de las negociaciones en agricultura, algunos Miembros han manifestado su preocupación por el hecho de que no tienen las condiciones en cuanto a capacidad instalada en capitales y no cuentan con recurso humano capacitado en el manejo de las herramientas necesarias ni con mecanismos internos para la captación de la información requerida.

Adicionalmente, con el devenir de los años, el ejercicio del comercio y el cumplimiento de los propósitos de las notificaciones, ha quedado en evidencia que existe información que debería ser notificada, como el valor de la producción, lo que les permitiría a los socios comerciales tener una mejor percepción y conocimiento del impacto de las políticas públicas y programas adoptados.

Los países de la región han acompañado las iniciativas que procuran mejorar la transparencia en la OMC y han reafirmado la necesidad de cumplir con la obligación de notificación establecida en todos los acuerdos de esa entidad, reconociendo que algunos países enfrentan dificultades para lograrlo. En este sentido han propuesto que la Secretaría les brinde mayor acompañamiento a los Miembros, así como apoyos concretos que les faciliten el cumplimiento de las obligaciones.

Se debe destacar que ha circulado una propuesta que ha obtenido mucho apoyo de diversos países, en la que muchos países de la región han manifestado su anuencia a proponer sanciones concretas cuando se expiran los plazos de cumplimiento.



RESULTADOS DE LA CM12 Y LA RUTA A LA CM13

El “Paquete de Agricultura” de la CM12 contenía tres propuestas de decisiones ministeriales, de las cuales se adoptaron dos: la “Decisión Ministerial sobre la Exención de las Prohibiciones o Restricciones a la Exportación para las Compras de Alimentos realizadas por el Programa Mundial de Alimentos” y la “Declaración Ministerial sobre la Respuesta de Emergencia a la Inseguridad Alimentaria”.

Si bien ambas adopciones fueron positivas y oportunas, no se avanzó en los ocho temas de negociación del programa agrícola de la OMC, incluidos los referentes a ayuda interna, al acceso a los mercados y a la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria. En el caso de la ayuda interna y del Programa de Almacenamiento Público de Alimentos (PSH), no fueron discutidos los programas de trabajo requeridos para guiar las negociaciones posteriores a la CM12.

Estos resultados no fueron los esperados por muchos Miembros y particularmente por los de América Latina, que se encuentra integrada por un conjunto de países en desarrollo, exportadores netos de alimentos, que han efectuado grandes esfuerzos para aumentar su participación en el mercado internacional, con base en el aumento de su competitividad, la innovación y la aplicación de políticas y programas en consonancia con el “libro de reglas” de la OMC.

En este escenario se debe mencionar el rol destacado que en general desempeña la región en la OMC, particularmente en las negociaciones en agricultura, lo cual es fundamental para lograr avances en la agenda.

Hace unos años, lo importante era incorporar a la agricultura dentro de las “reglas del juego” del comercio internacional, así como tener certeza jurídica de la normativa aplicada por los países en el proceso de intercambio comercial (aranceles, subsidios, subvenciones a la exportación, ayuda interna a la producción, derechos de minimis, entre otros). Desde ese momento a la actualidad, en el escenario han ocurrido nuevos acontecimientos que han modificado el orden de las prioridades y se han incorporado nuevos temas en la agenda del comercio y la agricultura, tales como la recuperación post COVID-19, la seguridad alimentaria y la relación entre el cambio climático y la sostenibilidad. Necesariamente esta triada deberá constituir el marco referencial para el comercio agrícola del futuro.

CONCLUSIONES

Evitar una mala decisión es un buen resultado. Los Miembros reconocen como prioritaria la necesidad de tra-

bajar hacia la reducción de las distorsiones del comercio y la producción; además, tienen conciencia sobre la necesidad de reformar los sistemas agroalimentarios en todos los países para procurar el bienestar rural y garantizar la seguridad alimentaria.

Mercados más eficientes y equitativos también ayudan a robustecer la productividad, crear empleos y aumentar los ingresos rurales.

Finalmente, los Miembros han hecho hincapié en la necesidad de tener un resultado sólido en agricultura; sin embargo, las perspectivas difieren sustantivamente. El gran desafío que enfrentan las negociaciones en agricultura en la OMC es la ausencia de confianza, transparencia y voluntad política.

EL ROL DEL IICA Y DEL IFPRI

El período posterior a la CM12 se ha caracterizado por la falta de un ritmo de negociación constructivo que genere resultados concretos con miras a la CM13, momento en el cual es esperable que se avance con la adopción de un programa de trabajo que idealmente incorpore modalidades y que contribuya a la concreción de un programa de reforma que debe ser adoptado en el corto plazo.

En este sentido, tanto el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) como el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) desempeñan un rol fundamental para impulsar la generación de conocimiento y el fortalecimiento de capacidades con el propósito de que los países de ALC, a partir de su contribución al proceso de las negociaciones en agricultura que se ha visto plasmada en la Declaración suscrita en el marco de la CM12, puedan proponer de forma conjunta alternativas que faciliten la adopción de consensos.

