



Comercio Internacional Agrícola: Tendencias y Retos de Política

**Documento de
Trabajo TCA-
RLCP 1-06**

**Asistencia en
Política Agrícola**

**FAO Oficina
Regional para
América Latina y
el Caribe**

Febrero, 2006

**por Salomón Salcedo,
con la colaboración de Marcela Bocchetto**

Comercio Internacional Agrícola: Tendencias y Retos de Política

Contenido

	Página
Introducción	3
I. La Política Comercial de los Países de la Región	3
a. Foco extrarregional en lugar de mayor integración subregional?	3
b. Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos.....	6
c. Desaparición de los Sistemas de Preferencias Arancelarias?	9
d. Foros Multilaterales	9
II. Comercio Agroalimentario.....	16
Balanza comercial.....	16
Importancia del comercio agroalimentario dentro del comercio total	17
Flujos comerciales	20
III. Retos	22
a. Ayuda interna en los países desarrollados y precios internacionales distorsionados	22
b. Transmisión de la volatilidad de los precios internacionales / salvaguarda especial agropecuaria	24
c. Administración de los TLCs	27
d. Calidad, trazabilidad y buenas prácticas agrícolas	28
e. Costos de transacción y costos de transporte	30
f. Inocuidad y Medidas Fito- y Zoonosanitarias	32
g. Medio ambiente	34
IV. Conclusiones.....	37
Bibliografía	41

Comercio Internacional Agrícola: Tendencias y Retos de Política

Introducción

En las últimas décadas se han registrado cambios significativos en el sistema económico mundial y un aumento progresivo en la brecha del desarrollo. Actualmente el comercio internacional equivale a 25% del producto mundial y esta proporción seguirá aumentando durante los próximos años. A pesar de la apertura económica y comercial registrada durante los últimos años, los países de América Latina y el Caribe (ALC) continúan teniendo menores coeficientes de orientación económica hacia el exterior que el resto de los países en desarrollo. Por otra parte, al ser la única región del mundo en desarrollo con un importante superávit en el comercio agrícola, es más sensible a los cambios de los mercados agrícolas y se ve más afectada por las distorsiones del comercio internacional.

Este documento presenta un análisis de las políticas comerciales de los países de ALC, sus diferentes avances de integración comercial, su participación en foros multilaterales y los acuerdos comerciales que se han desarrollado en la región de América Latina y el Caribe, y entre ésta y otras regiones. Se presenta información sobre las tendencias del comercio de productos agropecuarios primarios y elaborados.

El documento identifica los principales retos que se perciben para la región ante la creciente apertura comercial y el mayor dinamismo de los mercados agrícolas. La región se enfrenta a los retos de lidiar con los precios internacionales distorsionados por la ayuda interna en los países desarrollados y a la volatilidad de los precios, tan característica de los mercados internacionales agrícolas. Asimismo, la administración de los distintos acuerdos comerciales demanda acciones de fortalecimiento institucional. Las exigencias de calidad y sistemas de certificación, los costos de transacción y transporte, la aplicación de medidas fito y zoo sanitarias, de inocuidad y protección ambiental pueden elevar los costos de producción, pero a la vez, son necesarias para acceder a los mercados compradores. Dentro de cada uno de los retos identificados, se presentan posibles acciones de política que podrían seguir los países de la región.

I. La Política Comercial de los Países de la Región

a. Foco extrarregional en lugar de mayor integración subregional?

Como parte de sus estrategias de integración subregional, los países de América Latina y el Caribe se han embarcado en procesos de liberalización comercial subregional desde fines de los años cincuenta. Hoy día las cuatro subregiones formalmente establecidas, Mercosur, Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe, cuentan con zonas de libre comercio. Todas ellas, asimismo, han pretendido establecer Uniones Aduaneras. Estos procesos, sin embargo, no han sido abrazados en el mismo ritmo e intensidad por cada

país, y se han visto amenazados por problemas políticos, sociales y económicos específicos de algunos de los países de la región.

Mercado Común Centroamericano (MCCA).- Esta zona de libre comercio se estableció con fundamento en el Tratado General de Integración Centroamericana de 1961. Por diversas razones, entre las que destacan la inestabilidad política y la escasez de recursos y oportunidades de expansión del mercado subregional, el MCCA no logró consolidarse durante los siguientes veinte años. De hecho, en el caso de Costa Rica, su adhesión ha sido muy paulatina. Durante la década de los noventa, el MCCA tomó nuevos bríos, con la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991 y el Protocolo de Guatemala en 1993. Prácticamente la totalidad de los bienes tienen ahora un libre flujo entre los países centroamericanos, con algunas excepciones, como el café y el azúcar.

Desde la intención inicial de El Salvador y Guatemala en 1992 por conformar una Unión Aduanera, la subregión centroamericana ha trabajado en su concreción; Honduras y Nicaragua se adhirieron a la Unión Aduanera en el 2000 y Costa Rica en el 2002. El MCCA ha establecido un Arancel Externo Común (AEC), con cuatro subaranceles que varían del 5 al 20% (Kinoshita, 2004). A mayo de 2003, el 77% de las fracciones arancelarias se encontraba armonizado en los cinco países centroamericanos (Paggi, Yamazaki y Josling, 2005).

Respecto al sector agropecuario, cuatro países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) decidieron en 1992 establecer bandas de precios para el maíz amarillo, el sorgo y el arroz. Sin embargo, a partir de 1994 los países comenzaron a abandonar su uso, a excepción de Honduras, que siguió aplicando las bandas de precios para maíz y sorgo. En 1995, el Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional decidió dejar como optativa la aplicación de las bandas de precios por parte de los países miembros del MCCA.

Comunidad Andina.- A partir de 1993, los países andinos, a excepción de Perú, establecieron una zona de libre comercio. La integración completa de Perú, que al 2004 había liberalizado el 54.47% de su comercio con la subregión, se llevó a cabo en el transcurso del 2005. El funcionamiento de la zona de libre comercio andina ha sido expedito, fuera de algunos incidentes como el establecimiento de salvaguardas por Ecuador ante la pérdida de competitividad causada por la devaluación en Colombia y Venezuela, lo que conllevó a los correspondientes litigios.

La CAN, a excepción de Perú, ha tratado de establecer un Arancel Externo Común desde 1995. En el 2002, los países miembros acordaron un AEC que cubría el 62% de las fracciones arancelarias; el año siguiente, se afinaron los criterios para la cobertura del AEC al resto del universo arancelario y para el 62% las fracciones arancelarias de Perú. Estas disposiciones entrarían en vigencia el 1 de enero del 2004, pero se han ido postergando, inicialmente a mayo de 2005 y, posteriormente, al 31 de enero de 2006.

En el caso del sector agropecuario, la CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela) cuenta con un sistema de franjas de precios para el arroz, cebada, maíz amarillo, maíz blanco, soya,

trigo, aceites de soya y palma, azúcar crudo y blanco, leche, trozos de pollo, y carne de cerdo. Perú cuenta con un sistema propio de franjas de precios para un menor número de productos.

Mercosur.- Conforme al Tratado de Asunción de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay crearon el Mercado Común del Sur, Mercosur. La inestabilidad económica en los noventa y primeros años de la década actual, tanto en términos de caídas bruscas del PIB como de devaluaciones de las monedas, ha complicado el funcionamiento de esta zona de libre comercio; se han establecido derechos específicos a algunas importaciones y han existido controversias en sectores como el avícola, porcícola y triguero para las que, en algunos casos, ha sido necesario acudir al Organismo de Solución de Diferencias de la OMC.

Siendo también un objetivo del Mercosur convertirse en Unión Aduanera, este proceso no ha sido expedito, y existe un gran número de tratamientos especiales o excepciones (alrededor de 800) en los países miembros.

Caribe.- En 1987 el CARICOM (Caribbean Community) decidió crear el Mercado y Economía Común (Caricom Single Market Economy, CSME) en la región. Trinidad y Tobago, Jamaica y Barbados son los países que han realizado los mayores avances en la instrumentación del CSME. Sin embargo, algunas restricciones financieras, institucionales, e incluso problemas climatológicos han colocado obstáculos en el camino hacia el CSME para varios de los países miembros. Existe incumplimiento de los compromisos de acceso a mercados en diversos países; otros más todavía hacen uso de licencias y cuotas de importación, controles de precios, y derechos de importación. Asimismo, los acuerdos adquiridos para crear la Unión Aduanera no han sido acreditados en la legislación nacional de varios países miembros (CEPAL, 2004).

En el caso de Chile y México, si bien no son miembros formales de las iniciativas de integración comercial subregional (aunque sí son miembros asociados, en algunos casos), en la práctica han establecido tratados de libre comercio (TLCs) con un gran número de los países de la región.

Como se observa, ha existido una intención clara de integración comercial de las subregiones, pero por problemas económicos, políticos y sociales, no ha sido fácil consolidar la liberalización total del comercio intrasubregional, ni establecer Uniones Aduaneras.

En este complejo contexto, desde inicios de la década de los noventa, y con mayor intensidad en los últimos años, los países de América Latina y el Caribe (ALC) se han embarcado en procesos de negociaciones comerciales **birregionales**. Este proceso ha estado liderado por México y Chile, países que cuentan con tratados de libre comercio con un gran número de países de la región latinoamericana y del Caribe y con países de Norteamérica, Europa y Asia. Asimismo, con el mismo propósito, se han estado llevando a cabo negociaciones entre las distintas subregiones de ALC, tanto como grupo, como de manera individual; y entre las subregiones y la Unión Europea (CELARE, 2005). Se

observa así que la región está enfatizando los tratados de libre comercio con el Norte y con grandes economías de Asia, por el potencial de mercado que representan, por las bajas expectativas de las negociaciones multilaterales bajo la ronda Doha, y por la percepción de un pobre desempeño de los acuerdos subregionales (Valdés y Foster, 2005).

Recientemente, destacan las negociaciones de tratados de libre comercio con Estados Unidos, tanto por la importancia de este país como potencia agrícola, como por su gran participación dentro de las exportaciones e importaciones de varios países de la región.

b. Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos

En parte por el lento progreso de las negociaciones multilaterales, así como por razones estratégicas, Estados Unidos profundizó, a partir de esta década, su estrategia de establecer TLCs bilaterales y regionales¹; en América Latina, Estados Unidos firmó con Chile un TLC en 2003; con Centroamérica y República Dominicana en 2004; con Perú en 2005, y seguramente firmará TLCs con Ecuador, Colombia y Panamá en 2006. Fuera de la región, Estados Unidos ha establecido TLCs con Jordania (2001), Singapur (2003), Bahrein (2004), Australia (2004), Marruecos (2004) y Tailandia (2005).

El tratamiento del sector agropecuario dentro de los recientes TLCs firmados entre Estados Unidos y países latinoamericanos y caribeños es similar al que se dio en el TLC entre Estados Unidos, México y Canadá (TLCAN): cubre prácticamente todo el universo de productos, con muy contadas excepciones; se siguen periodos largos de desgravación y se establecen salvaguardas para productos sensibles (Cuadro 1); se acuerdan reglas de origen estrictas, pero los apoyos internos son, desde un inicio, excluidos de las mesas de negociación. Los productos sensibles para los que Estados Unidos negoció una apertura a largo plazo o condicionada han sido el azúcar, lácteos, carne de bovino, algunas hortalizas y frutas, jugo de naranja concentrado y avocados, principalmente. En el caso de Centroamérica y México, los productos para los que se buscó una desgravación extralarga fueron el maíz, frijol, lácteos, papa, y cebolla. En el caso de Chile, algunos de los productos más sensibles fueron la carne de ave, lácteos, guisantes y judías, maíz dulce y maníes.²

¹ En 1989 Estados Unidos había establecido un TLC con Canadá; en 1994, estos países y México pusieron en operación el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

² Kjöllström (2005) y Rodrigues (2005) realizan un completo análisis sobre el tratamiento que ha tenido la agricultura en los distintos TLCs suscritos por países de América Latina y el Caribe.

Cuadro 1. Modalidades de apertura comercial bajo los TLCs de Estados Unidos con países de América Latina y el Caribe

	México	Chile	Centro América y República Dominicana	Perú
Periodo máximo de desgravación (años)	15	12	18-20	17
Exclusiones, liberalización parcial o sujeta a restricciones	Estados Unidos: Azúcar	Estados Unidos y Chile: Azúcar	Estados Unidos: azúcar y productos derivados. Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador: maíz blanco. Costa Rica: papa fresca y cebolla.	n.d.
Porcentaje de líneas arancelarias agroalimentarias con desgravación inmediata	México: 36% Estados Unidos: 61%	Chile: 68% Estados Unidos: 86%	Centroamérica/RD: 59% Estados Unidos: 89%	Perú: 67% Estados Unidos: n.d.
Productos sensibles con desgravación a largo plazo	USA: azúcar y jugo de naranja México: maíz, frijol y lácteos	Chile: huevos, arroz, almidón de trigo. Estados Unidos: lácteos, frutas, hortalizas, avocados, maní, jugos.	Costa Rica: arroz Centroamérica: carne de bovino	Perú: arroz, aves, lácteos Estados Unidos: bovinos, lácteos, vísceras
Contingentes arancelarios y Salvaguardas	México: Maíz, frijol, leche en polvo, cerdos y productos porcícolas, manzanas, extractos de café. Estados Unidos: jugo de naranja concentrado congelado, algunas hortalizas durante ciertos periodos del año.	Chile: carnes de delfines, huevos de ave, arroz, sémola de trigo. Estados Unidos: hortalizas frescas, congeladas y preservadas, fruta fresca, seca o preservada, jugo de naranja congelado.	Centroamérica: maíz blanco, arroz, carne de bovino, porcino y ave, lácteos, aceites vegetales. Costa Rica: cebolla y papas Estados Unidos: maní, carne de bovino, lácteos	Perú: arroz, aves, maíz lácteos, carne de bovino Estados Unidos: azúcar, lácteos, vísceras

Fuente: Rodrigues (2005), Kjöllérström (2005), SAGAR (2000), Todd, Winters y Arias (2004); para Perú, tomado de www.insidetrade.com (la información aún no es oficial).

Salvaguarda especial agropecuaria.- Los TLCs contemplan este tipo de mecanismos tanto de manera general como para productos específicos, con el objeto de proteger los mercados internos en el caso de aumentos significativos de las importaciones o caídas en los precios que generen daños a los productores. El TLC con Chile es el único que utiliza al precio como mecanismo de activación de la salvaguarda; los demás TLCs utilizan el volumen (Kjöllérström, 2005). Además de las salvaguardas, en el caso de Chile se mantienen las *bandas de precios* por un periodo de 12 años, es decir, hasta el año en que se dé la liberalización total del comercio con Estados Unidos.

Reglas de origen.- El tratamiento del sector agroalimentario en lo referente a reglas de origen, por su propio carácter de alta sensibilidad, tiende a ser más estricto en relación a otros sectores. Así, por ejemplo, la regla general de tolerancia, que permite considerar a un producto como originario si un insumo no-originario representa menos del 10% del valor final, sólo se aplica siempre y cuando el insumo no-originario pertenezca a una subpartida arancelaria distinta a la del bien final. Existen incluso diversos productos sensibles a los que la regla de tolerancia no es aplicada (jugos de cítricos, bebidas que contengan leche, azúcares, pellets de cereales, etc.). En el caso de la producción agrícola, aunque se hayan utilizado semillas, bulbos, esquejes o injertos de un país no-parte, los productos cultivados en el territorio de los países parte son tratados como originarios (Rodrigues, 2005).

Medidas sanitarias y fitosanitarias.- Se reconoce la vigencia del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, y se especifica que las partes no podrán recurrir al mecanismo de solución de controversias en cuestiones relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias, reforzando así el derecho de cada país para determinar las medidas que consideren necesarias. Sin embargo, sobresale la creación de grupos o comités de asuntos sanitarios y fitosanitarios como foros de consulta técnica y seguimiento de temas específicos. Así, por ejemplo, en el caso del NAFTA, aunque México como país no está libre de fiebre porcina clásica o del carbón del trigo, se ha logrado reconocer a ciertos estados o regiones como libre de estas enfermedades, permitiendo así la importación de productos de dichos estados/regiones. En el caso de Chile se ha iniciado el trámite para declararlo libre de fiebre porcina clásica.

Subsidios a las exportaciones.- Se prohíben entre los países firmantes, a menos que se realicen importaciones subsidiadas provenientes de terceros países. Es importante señalar, sin embargo, que al referirse los subsidios a los que contempla el Artículo 9 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, se excluyeron los subsidios derivados de los créditos, garantías de créditos y seguros de crédito a las exportaciones agrícolas, instrumentos ampliamente utilizados por Estados Unidos, y temas de la reciente y trascendental controversia Brasil-Estados Unidos sobre el algodón (Recuadro 1).

Propiedad intelectual.- Si bien éste no ha sido un tema de las mesas agrícolas, sus implicaciones en el sector agropecuario son importantes. Los TLCs entre Estados Unidos y países latinoamericanos buscaron ir más allá de las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés)³. Los temas de propiedad intelectual relacionados con el sector agropecuario, negociados en los TLCs, se refieren a: a) extender las patentes de agroquímicos, b) abrir nuevas posibilidades para patentar plantas, y c) proteger indicaciones geográficas⁴. Los TLCs, sin embargo, no incorporan algunos temas que hoy se analizan en los foros multilaterales, como posibles mecanismos para “reconocer, fortalecer o recompensar la contribución hecha por los agricultores tradicionales, a lo largo de los siglos, en la conservación y mejoramiento de los recursos genéticos actualmente utilizados en la obtención de nuevas variedades de plantas...” o iniciativas para delimitar y minimizar la pérdida de biodiversidad (Rodrigues, 2005).

Cabe señalar que si bien los TLCs con Estados Unidos incluyen diversos temas que van más allá del acceso a mercados, bajo los sistemas de preferencias arancelarias con fundamento en las *Andean Trade Preference Act (ATPA)* y *Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA)*, las exportaciones andinas y centroamericanas ya entraban a

³ En FAO, 2000, puede encontrarse un análisis completo sobre los principios que rigen los derechos de propiedad intelectual, su relación con el comercio y con los recursos genéticos, sus repercusiones positivas y negativas, y los temas de debate entre el Norte y el Sur.

⁴ “Las indicaciones geográficas identifican un producto como originario del territorio de un Miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico” (FAO, 2000).

Estados Unidos con aranceles preferenciales o incluso con arancel cero (a excepción de productos sensibles para Estados Unidos, como tabaco, lácteos y azúcar)⁵.

c. Desaparición de los Sistemas de Preferencias Arancelarias?

Estados Unidos, además de su programa generalizado de preferencias (establecido en 1974), estableció preferencias arancelarias para los países del Caribe y de Centroamérica bajo la *Caribbean Basin Economic Recovery Act* de 1983 (CBERA), y para los países andinos bajo el *Andean Trade Preference Act* de 1991.

Costa Rica fue el principal país beneficiario de las concesiones arancelarias de EE.UU., exportando US\$ 434 millones de productos agrícolas en 2002, seguida por la República Dominicana (US\$365), Colombia (US\$254) y Guatemala (US\$237). De alrededor de 150 países que reciben preferencias arancelarias de Estados Unidos, 13 países de América Latina y el Caribe estuvieron dentro de los primeros 20, y representaron el 69.5% de las importaciones agropecuarias estadounidenses totales bajo sistemas arancelarios preferenciales (Wainio, et.al., 2005).

En el caso de la Unión Europea, Argentina es el segundo país en importancia dentro de las importaciones totales bajo sistemas de preferencias arancelarias; junto con Ecuador, Costa Rica, Colombia, Perú y Brasil, se ubican entre los primeros 20 países, y participan con el 20% de las importaciones agrícolas de la UE bajo preferencias arancelarias.

Los países de América Latina y el Caribe también otorgan preferencias arancelarias a países de la región bajo los acuerdos de la ALADI; sin embargo, su uso es limitado. Por ejemplo, Bolivia no utiliza el 95% de las concesiones que le otorga Argentina, ni el 97% que le ofrece México; Perú, por su parte, no utiliza el 85% de las concesiones que le otorga Chile (ALADI, 2004).

Dada la relevancia que han tomado los diversos tratados de libre comercio, los sistemas de preferencias arancelarias Norte-Sur y Sur-Sur pierden vigencia y seguramente tenderán a desaparecer.

d. Foros Multilaterales

d.1. Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Cuatro años después del anuncio sobre la intención de crear el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se hiciera en la Cumbre de las Américas en Miami en

⁵ No siendo objeto de este documento el análisis de los posibles impactos de los TLCs, llama la atención que, en el caso del sector agropecuario, el CAFTA-RD no otorga a las exportaciones centroamericanas un acceso mucho mayor al mercado estadounidense, pues éste ya existía bajo el CBERA; el CAFTA-RD, sin embargo, elimina la incertidumbre de la renovación del CBERA. Una situación similar se presentará en el caso de los países andinos.

1994, comenzaron formalmente las negociaciones, con la idea de contar con un Acuerdo en el 2005.

Brasil y Estados Unidos son co-presidentes del Comité de Negociaciones Comerciales. El primero ha buscado cambios sustanciales en el sector agrícola (acceso a mercado, barreras no arancelarias, y reducción de créditos a la exportación y subsidios internos), mientras que el segundo ha dejado este tema para el foro de la OMC. Aunado a esta importante diferencia, ha existido escepticismo en la mayoría de los países de la región sobre las bondades de un ALCA, por lo que los avances han sido lentos, sobre todo por los tratados de libre comercio que han negociado y negocian varios países de la región con Estados Unidos, y por los demás tratados birregionales.

En la última Cumbre de las Américas realizada en Argentina, en noviembre de 2005, no hubo consenso en cuanto al rumbo que habría de seguir la iniciativa del ALCA. Así, en la Declaración de Mar de Plata, se señala que algunos miembros mantienen el compromiso de lograr un ALCA equilibrado y comprensivo, e instruyen a sus responsables de las negociaciones comerciales a reanudar las reuniones en 2006 y avanzar en las negociaciones conforme al marco adoptado en Miami en 2003. Sin embargo, otros países miembros se manifestaron en el sentido que "...todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías"⁶. Ante estas posiciones opuestas, la Declaración de Mar de Plata concluye en explorar ambas posiciones a la luz de los resultados de la reunión de Hong Kong de la OMC, y nombra al gobierno de Colombia responsable para realizar consultas tendientes a una reunión de negociadores comerciales.

De cualquier manera, los diversos tratados de libre comercio existentes en la región apuntan a que, en el año 2007, el 85,2% del comercio entre los países de América Latina miembros de ALADI estaría liberalizado (ALADI, 2005a). Si a ello se agregan los TLCs con Estados Unidos, el ALCA en algunos años sería una mera formalización de la integración comercial que ya comienza a ser una realidad en la región.

⁶ Cuarta Cumbre de las Américas, "Declaración de Mar de Plata", 5 de noviembre, 2005. <http://www.summit-americas.org/NextSummit-esp.htm>

d.2. La Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio

La Ronda Doha, que comenzara a fines del 2001, y después del descalabro de la reunión ministerial de Cancún en 2003⁷, agarró nuevos bríos durante 2004, y logró retomar su curso en la reunión de Hong Kong en diciembre de 2005. La agricultura, tal como en la Ronda Uruguay del entonces GATT, volvió a ser uno de los temas álgidos. Los puntos que generaron mayores discrepancias tienen que ver con: a) el acceso a mercados, es decir, el ritmo y alcance de las reducciones arancelarias, y b) los apoyos internos, ante su elevado monto en los países desarrollados y su consecuente distorsión de mercados⁸.

Posicionamiento de los Países de la Región

No existe un posicionamiento común entre los países de América Latina y el Caribe ante las negociaciones de la Ronda Doha. En términos generales, se pueden distinguir tres subgrupos en la región: el Mercosur, representado en el grupo Cairns, que está a favor de una rápida liberalización comercial; el Caribe, que busca una liberalización más bien lenta; y México y Centroamérica, con una posición intermedia, aunque más cercana a la del grupo Cairns (Valdés y Foster, 2005). Conforme a las posiciones oficiales presentadas en en la Ronda Doha por los países de la región (OMC, 2004), destacan las siguientes:

Mercosur, Colombia y Chile: disciplinar las actividades de empresas gubernamentales comercializadoras de productos agrícolas.

Grupo Cairns, en el que por parte de la región ALC participan Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, y Uruguay: eliminación de todo tipo de subsidio a las exportaciones agrícolas; presentan incluso argumentos que buscan probar que las exportaciones agrícolas subsidiadas no contribuyen a mejorar la seguridad alimentaria de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos. La mayoría de esos países también se pronuncia por establecer disciplinas específicas en relación con los créditos a las exportaciones agrícolas, y por reducir sustancialmente todos los aranceles.

Cuba, República Dominicana, Honduras, Haití, Nicaragua y El Salvador, junto con otros países en desarrollo de África y Asia, proponen un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Para ello, recomiendan la creación de una *Caja para el Desarrollo* que, entre otros, proteja y fomente la producción interna de alimentos básicos, mejore la seguridad alimentaria, especialmente la de los más

⁷ La razón del fracaso de la cumbre de Cancún obedeció fundamentalmente a que los países del G-20 consideraron insuficientes las ofertas de los países desarrollados en materia agrícola. El G-20 se formó en dicha cumbre; está liderado por Brasil, India y China, y engloba a los principales países en desarrollo con gran potencial exportador y gran mercado interno.

⁸ En Ford y Tellería (2005) se analizan las propuestas sobre ayuda interna en la ronda Doha, los temas relevantes de discusión (como la legitimidad de las políticas de la caja verde, la flexibilidad del *minimis*, etc.), y las dificultades sobre su monitoreo (por ejemplo, sólo cuarenta y uno de los ochenta y dos países en desarrollo miembros de la OMC han hecho notificaciones).

Pobres, y frene las importaciones subsidiadas. Asimismo, manifiestan que los países en desarrollo deberían contar con la flexibilidad de seleccionar los productos agropecuarios que estarían sujetos a las reglas del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, y de reevaluar y ajustar sus aranceles, en función del daño que puedan estar causando las importaciones baratas a los productores, para proteger así la seguridad alimentaria. Estos países solicitan también flexibilidad en relación a los niveles de ayuda interna en los países en desarrollo, y la prohibición de mecanismos de salvaguarda en los países desarrollados. Finalmente, se pronuncian por la prohibición de cualquier tipo de *dumping* y de subsidios a las exportaciones de los países desarrollados, por la eliminación de picos arancelarios, escalonamientos arancelarios y aranceles variables; y, por la simplificación y transparencia de la administración de las cuotas arancelarias.

La posición de *México* hace referencia a los subsidios otorgados por los países desarrollados y a sus efectos distorsionantes en los mercados. Así, propone eliminar los subsidios a las exportaciones, mantener las medidas de apoyo que se incluyen en la caja verde, reducir sustancialmente las de la caja ambar, y reducir las cantidades asignadas bajo la caja azul a un ritmo acelerado. Propone también mantener y mejorar el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Los Resultados de la Reunión de Hong Kong

En la reunión ministerial de la Ronda Doha celebrada en Hong Kong del 13 al 18 de diciembre de 2005, los principales acuerdos referentes a la agricultura fueron:

Subsidios a las exportaciones agrícolas.- Se eliminarán todas las formas de subvenciones a la exportación a fines de 2013⁹. Las disciplinas sobre créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro, empresas estatales exportadoras y ayuda alimentaria se completarán el 30 de abril de 2006.

Ayuda interna.- Los subsidios agrícolas internos se clasifican en tres bandas para su reducción. "...el Miembro con el nivel más elevado de ayuda permitida estará comprendido en la banda superior, los dos Miembros con el segundo y el tercer niveles más elevados de ayuda estarán comprendidos en la banda media y todos los demás Miembros, incluidos todos los países en desarrollo Miembros, estarán comprendidos en la banda inferior... Se elaborarán disciplinas para lograr recortes efectivos de la ayuda interna causante de distorsión del comercio acordes con el Marco. La reducción global de la ayuda interna causante de distorsión del comercio tendrá que efectuarse igualmente aun en el caso de que la suma de las reducciones de los pagos de la MGA Total Final Consolidada, *de minimis* y del compartimento azul fuera de otro modo inferior a la reducción global. Los países en desarrollo Miembros que no tengan compromisos en materia de MGA estarán exentos de las reducciones del nivel *de minimis* y del recorte global de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Los criterios del compartimento verde se examinarán de conformidad con el párrafo 16 del Marco con, entre otros fines, el de asegurar que estén efectivamente comprendidos los programas de

⁹ Cabe señalar que la reciente reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea ya contemplaba la eliminación de dichos subsidios.

los países en desarrollo Miembros que no causen más que efectos mínimos de distorsión del comercio.” (OMC, 2005).

Acceso a mercados.- Se adoptan cuatro bandas para estructurar los recortes arancelarios, y se reconoce la necesidad de convenir en el trato de productos sensibles. En particular, los países en desarrollo “...tendrán la flexibilidad de designar por sí mismos un número apropiado de líneas arancelarias como productos especiales guiándose por indicadores basados en los criterios de la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. Los países en desarrollo Miembros tendrán asimismo derecho a recurrir a un mecanismo de salvaguardia especial basado en activaciones por la cantidad y el precio de las importaciones, con disposiciones precisas que serán objeto de ulterior definición...” (OMC, 2005).

Algodón.- Todo tipo de subsidios a las exportaciones de algodón por parte de los países desarrollados se elimina en 2006. Asimismo, “...los países desarrollados darán acceso libre de derechos y de contingentes a las exportaciones de algodón de los países menos adelantados a partir del comienzo del período de aplicación...las subvenciones internas a la producción de algodón causantes de distorsión del comercio [serán] reducidas más ambiciosamente que en virtud de cualquier fórmula general que se acuerde...” (OMC, 2005).

Término de las negociaciones.- Se plantea concluir las negociaciones de la Ronda Doha durante 2006. En abril de 2006 se desarrollarían las especificaciones de las modalidades de acceso a los mercados y reducción de subsidios, y el 31 de julio de 2006 los países presentarían sus listas globales.

En general, se puede apreciar que los resultados de la reunión de Hong Kong no llegan a establecer objetivos específicos de acceso a mercados o de reducción de subsidios internos; más bien, se fijan los criterios generales que habrán de detallarse durante 2006. Efectivamente, se reconoce que “...queda mucho por hacer para establecer las modalidades y concluir las negociaciones...” (OMC, 2005). Aun así, cabe destacar que la reunión puso fin al *impasse* de la cumbre de Cancún, dando así un nuevo impulso a la Ronda y a la misma OMC; asimismo, finalmente se concuerda una fecha para la eliminación total de los subsidios a la exportación (aunque queda pendiente el tema de los créditos a la exportación); y, con base en criterios de seguridad alimentaria, desarrollo rural, y seguridad de medios de subsistencia, los países en desarrollo podrán autodesignar productos sensibles para un trato especial y podrán utilizar salvaguardas, estas últimas pudiendo hacer uso del precio, no sólo de la cantidad, como mecanismo de activación. Es de resaltar además el creciente poder de negociación de países en desarrollo como Brasil, India y China.

Posibles impactos de la Apertura Comercial Mundial

Suponiendo que las negociaciones comerciales multilaterales condujeran en algún momento a la liberalización total del comercio y a la eliminación de los subsidios internos agrícolas, ¿cuáles serían los impactos en el comercio y desarrollo agrícola de los países de América Latina? Anderson, Martin y van der Mesbrugge (2005) desarrollan

un ejercicio para estimar los impactos de posibles escenarios derivados de la Ronda Doha¹⁰, y los comparan con los impactos esperados de un escenario de liberalización total del comercio y una reforma integral del sector agropecuario. Según los autores, bajo este último escenario, la región de América Latina y el Caribe sería una ganadora neta: países como Argentina y Brasil verían incrementar su valor agregado agrícola en 33,8% y 46,3%, respectivamente; el resto de la región lo haría en 30,2%; en el caso de México, el incremento sería modesto, de tan sólo 2,5%. Para Argentina lo anterior representaría un ingreso adicional por 6 mil millones de dólares; para Brasil, US\$15 mil millones, y para el resto de ALC, US\$22,9 mil millones. Suponiendo que los resultados de la Ronda Doha sean más modestos, los impactos en el sector agropecuario serían consecuentemente más moderados (Cuadro 2).

Cuadro 2. Impacto de la apertura comercial y de las reformas al sector agrícola sobre el valor agregado agrícola, 2005

	Miles de millones US\$		Cambio porcentual	
	Liberalización total	Liberalización y reformas parciales ¹	Liberalización total	Liberalización y reformas parciales ¹
Argentina	6.1	1.7	33.8	9.4
Brasil	15.1	5.5	46.3	16.7
Mexico	0.9	1.2	2.5	3.2
Resto ALC	22.9	8.4	30.2	11.1
Unión Europea	-39.1	-20.4	-26.4	-13.8
Estados Unidos	-18.2	-6.3	-15	-5.2

Fuente: Anderson et.al. 2005.

¹ Para los países desarrollados, supone una reducción de 45% para aranceles menores al 15%; de 70% para aranceles entre 15% y 90%; y de 75% para aranceles mayores al 90%. En el caso de los países en desarrollo, las reducciones son de 35%, 40%, 50% y 60%, según el nivel de los aranceles existentes. Los países menos desarrollados no reducirían ningún arancel. Adicionalmente, supone reducciones en aranceles no agrícolas de 50% en países desarrollados, 33% en países en desarrollo, y ninguna reducción en países de menor desarrollo.

Ahora bien, Anderson, Martin y van der Mesbrugge (2005) señalan que si se acordara una reducción del 20% de la Ayuda Interna Total (AIT), ello no significaría ningún compromiso de reducción de los niveles actuales de subsidios; se requeriría un compromiso de reducción del 75% para que apenas hubiera una reducción de subsidios en Estados Unidos. Es decir, si se redujera en 75% la AIT para aquellos países con AIT arriba del 20% del valor de la producción, y en 60% para el resto de los países, únicamente cuatro miembros deberían reducir su AIT (Estados Unidos, Australia, Unión

¹⁰ Se han realizado diversos análisis con el mismo objetivo, ya sea utilizando modelos de equilibrio general, o modelos de equilibrio parcial; en general, los distintos análisis concuerdan que la liberalización del comercio traería consigo un crecimiento del comercio, un aumento de los precios de los *commodities*, y un mayor bienestar económico, con impactos diferenciados por tipo de país (Valdés y Foster, 2005).

Europea y Noruega). Ello significaría, en términos de los subsidios realmente aplicados, reducciones de 28% para Estados Unidos, 18% para Noruega, 16% para la UE, y 10% para Australia. Sin embargo, la Unión Europea y Australia ya han realizado reducciones mayores; así, el único país con presencia relevante en los mercados internacionales que tendría que hacer reducciones a sus subsidios sería Estados Unidos.

En ese sentido, durante las negociaciones de la Ronda Doha en el 2006 quizá no se logren grandes cambios, por lo siguiente: a) los aranceles tope, que son sobre los que se negocia, son mucho más altos de los que ya se aplican en prácticamente todos los países; y b) el nivel de la Ayuda Interna Total es igualmente superior al que aplican actualmente los países, y se requerirían reducciones muy grandes para que se vieran reflejadas en reducciones reales en países con importancia en los mercados mundiales, como se señaló arriba, y c) existen diversos apoyos que no están incluidos en la AIT sujeta a reducciones, sino que caen en la caja azul, verde, o *de minimis*, todas ellas exentas de compromisos de reducciones. Ahora bien, el fallo de la OMC a la controversia sobre el algodón entre Brasil y Estados Unidos deja una puerta abierta para lograr cambios más profundos en la actual Ronda Doha.

II. Comercio Agroalimentario

Balanza comercial

La región de América Latina y el Caribe es exportadora neta de productos agroalimentarios (primarios y elaborados). En 2002-2004, la región exportó US\$25,9 mil millones de productos agropecuarios primarios y US\$37,6 mil millones de productos agropecuarios elaborados. Las importaciones de ambos tipos de bienes representaron la mitad de las exportaciones, por lo que la región logró un superávit de US\$ 32 mil millones.

Siguiendo la tendencia mundial, el dinamismo del comercio de productos agrícolas elaborados ha sido mayor al de los productos primarios. Durante los últimos doce años, las exportaciones de la región de productos primarios crecieron 77%, mientras que las de productos elaborados lo hicieron en 107%. Una situación similar se presentó en el caso de las importaciones.

**Cuadro 3. Balanza Comercial Agroalimentaria de América Latina y el Caribe
(millones de dólares)**

América Latina y el Caribe	Agropecuario		Agroindustrial		Total		Agropec.	Crecimiento	
	1990-1992	2002-2004	1990-1992	2002-2004	1990-1992	2002-2004		Agroindustrial	Total
Exportaciones	14,699	25,987	18,181	37,583	32,880	63,570	77%	107%	93%
Importaciones	5,363	10,499	9,855	21,024	15,219	31,523	96%	113%	107%
Balanza	9,336	15,488	8,325	16,558	17,661	32,047	66%	99%	81%

Fuente: FAOSTAT

A nivel subregional, sin embargo, el comercio agroalimentario presenta grandes diferencias. Solamente Brasil y los demás países del Cono Sur son superavitarios tanto en el comercio de productos primarios como elaborados. Destaca sobremedida el dinamismo del comercio agroalimentario de Brasil. América Central, por su parte, es superavitario en el comercio primario, pero perdió ese status en el comercio de alimentos elaborados. Los países andinos han continuado con una balanza superavitaria en el comercio de productos primarios y con déficit en el comercio de alimentos elaborados, y es la región con menor crecimiento relativo en uno u otro sentido.

El Caricom y México perdieron su status superavitario de productos agropecuarios primarios, y aumentaron considerablemente su déficit de productos elaborados. Finalmente, en el caso del Caribe Latino, el déficit de su balanza agropecuaria primaria se agudizó, y pasó a ser un importador neto de productos elaborados.

**Cuadro 4. Balanza Comercial Agroalimentaria por Subregión
(millones de dólares)**

Subregión	1990-1992			2002-2004			Cambio Porcentual (%)		
	Agropecuario	Alimentos	Total	Agropecuario	Alimentos	Total	Agropecuario	Alimentos	Total
Brasil	1,994	4,134	6,128	6,424	11,715	18,139	222	183	196
Cono Sur	3,627	4,745	8,372	6,569	10,255	16,824	81	116	101
América Central	1,889	155	2,045	1,825	-579	1,246	-3	-472	-39
Andinos	1,876	-230	1,646	1,236	-248	988	-34	8	-40
Caricom	9	-270	-262	-71	-685	-756	-895	153	189
Caribe Latino	-91	1,989	1,898	-383	-433	-816	319	-122	-143
México	32	-2,197	-2,165	-11	-3,467	-3,578	-445	58	65
América Latina y el Caribe	9,336	8,325	17,661	15,488	16,558	32,047	66	99	81

Importancia del comercio agroalimentario dentro del comercio total

La región muestra una tendencia decreciente de la participación de las exportaciones agroalimentarias en las exportaciones totales, a excepción de Uruguay y Bolivia, cuya razón exportaciones agroalimentarias / exportaciones totales aumentó alrededor de 10 puntos porcentuales en los últimos doce años, y de Brasil, Chile y Perú, quienes también incrementaron dicha participación en alrededor de un punto porcentual. La importancia de las exportaciones agroalimentarias, de cualquier forma, es evidente para varios países de la región. En seis países (Paraguay, Nicaragua, Argentina, Uruguay, Honduras y Guatemala), las exportaciones agroalimentarias representan más del 30% de las exportaciones totales; para cinco países, incluido Brasil, éstas contribuyen con más del 20% de las exportaciones totales.

En el caso de las importaciones agroalimentarias, sólo para dos países, Haití y Santa Lucía, su participación supera el 20% de las importaciones totales. Otros países del Caribe muestran también cifras relativamente altas (alrededor del 15%), mientras que para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la participación de las importaciones agroalimentarias dentro de las importaciones totales se ubica alrededor del 10%.

Cuadro 5. Participación de las Exportaciones Agroalimentarias en las Exportaciones Totales (%)

País	1990-92	2002-2004	Diferencia
Paraguay	54.2	50.1	-4.1
Nicaragua	64.9	49.5	-15.4
Argentina	48.2	40.0	-8.2
Uruguay	29.5	38.1	8.6
Guatemala	48.9	36.1	-12.8
Honduras	59.6	32.5	-27.1
Belice	40.6	29.9	-10.6
Ecuador	26.7	27.0	0.3
Bolivia	16.2	26.9	10.7
Brasil	23.5	24.9	1.4
Costa Rica	40.2	22.7	-17.5
Colombia	28.7	19.3	-9.4
Guyana	45.8	18.7	-27.1
San Vicente y las Granadinas	47.7	15.5	-32.1
Chile	12.4	13.5	1.1
Cuba	75.9	13.2	-62.6
Dominica	40.3	12.5	-27.8
Granada	16.2	10.6	-5.6
El Salvador	32.6	10.2	-22.4
Santa Lucía	27.3	8.9	-18.3
Jamaica	11.3	8.9	-2.4
Panamá	21.7	8.5	-13.2
Perú	7.3	8.2	0.9
República Dominicana	9.9	6.9	-2.9
Barbados	7.0	5.4	-1.6
México	6.0	4.8	-1.2
San Kitts y Nevis	13.3	4.6	-8.7
Suriname	8.6	4.5	-4.1
Haití	15.6	4.3	-11.3
Trinidad y Tobago	5.0	4.0	-1.0
Bahamas	1.5	1.8	0.3
Venezuela	1.6	0.8	-0.9
Antigua y Barbuda	0.3	0.2	-0.1

Cuadro 6. Participación de las IMportaciones Agroalimentarias en las Importaciones Totales (%)

	1990-92	2002-2004	Diferencia
Haití	56.8	28.5	-28.2
Santa Lucía	16.8	22.2	5.4
Dominica	20.7	16.6	-4.0
Cuba	30.5	16.0	-14.5
San Kitts y Nevis	13.3	14.6	1.3
Honduras	8.8	13.6	4.8
Nicaragua	18.3	12.8	-5.5
El Salvador	13.2	11.9	-1.3
Venezuela	7.3	11.1	3.9
Suriname	8.7	11.1	2.4
Bolivia	9.2	10.9	1.8
Panamá	7.2	10.9	3.8
Uruguay	7.5	10.9	3.5
Guyana	7.6	10.9	3.3
San Vicente y las Granadinas	17.1	10.8	-6.3
Guatemala	9.1	10.7	1.5
Belice	14.9	10.5	-4.4
Perú	16.5	10.5	-6.0
Barbados	13.4	10.3	-3.1
Paraguay	8.5	10.2	1.8
Colombia	6.0	9.6	3.6
Granada	16.7	9.5	-7.2
Bahamas	10.9	9.0	-2.0
Jamaica	10.2	8.8	-1.5
Trinidad y Tobago	14.1	8.3	-5.8
República Dominicana	8.3	8.0	-0.3
Ecuador	6.2	7.6	1.4
Costa Rica	6.3	6.7	0.4
México	8.1	6.1	-2.1
Chile	4.7	5.5	0.8
Brasil	8.4	5.0	-3.4
Antigua y Barbuda	9.3	5.0	-4.3
Argentina	3.9	3.5	-0.4

Flujos comerciales

Como se señaló, el crecimiento del comercio agroalimentario ha sido significativo en toda la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, cabe señalar algunas tendencias en cuanto a los flujos comerciales. Respondiendo en parte a los esfuerzos de integración comercial subregional, se observa un crecimiento relativamente mayor del comercio agroalimentario intra-subregional en todas las subregiones. Sobresale el caso de América Central: de representar 11,8% el comercio intra-subregional dentro del total a principios de los años 90, en 2002-2004 esta participación se ubicó en 25,5%. Es decir, en 12 años, el comercio intra-subregional centromaricano creció 411%, mientras que con el resto de América Latina y el Caribe lo hizo en 150%, y con el resto del mundo creció 94%.

Cabe señalar, sin embargo, que los principales mercados para las exportaciones agroalimentarias de América Latina y el Caribe se encuentran fuera de la región. Para Brasil y México, el 95% de las exportaciones se dirigen a países extra-regionales; para los países andinos la cifra es de 80%, y para el Cono Sur (sin incluir Brasil) es el 75,4%.

¿Hay posibilidades de incrementar el comercio regional? Seguramente sí. Al observar el origen de las importaciones agroalimentarias sobresale en general la mayor participación de los países de la región como lugares de origen de las importaciones regionales. En casos como Brasil y los demás países del Cono Sur, los países de ALC aumentaron en 40 puntos porcentuales su participación como lugares de origen de las importaciones. Así, si se continúan los esfuerzos de integración comercial, complementados con programas de desarrollo agroindustrial, y poniendo en ejecución mecanismos que contrarresten las prácticas desleales de comercio de los países del Norte, podría crecer aún más el comercio intrarregional.

Cuadro 7. Destino de las Exportaciones Agroalimentarias por Subregión (%)

	1990-1992	2002-2004	Cambio
<i>América Central</i>	100.0	100.0	
América Central	11.8	25.5	13.8
AL/C	6.9	7.3	0.4
Otras	81.3	67.1	-14.2
<i>Andinos</i>	100.0	100.0	
Andinos	9.0	12.9	3.8
AL/C	7.1	6.8	-0.2
Otras	83.9	80.3	-3.6
<i>Brasil</i>	100.0	100.0	
AL/C	5.5	5.5	0.0
Otras	94.5	94.5	0.0
<i>Caricom</i>	100.0	100.0	
Caricom	26.6	31.6	5.0
AL/C	0.2	1.4	1.3
Otras	73.2	67.0	-6.2
<i>Cono Sur</i>	100.0	100.0	
Cono Sur	4.4	5.7	1.4
AL/C	22.1	18.8	-3.3
Otras	73.5	75.4	1.9
<i>México</i>	100.0	100.0	
AL/C	1.4	4.7	3.3
Otras	98.6	95.3	-3.3

Cuadro 8. Origen de las importaciones agroalimentarias por subregión (%)

	1990-1992	2002-2004	Cambio
<i>América Central</i>	100.0	100.0	
América Central	21.8	32.8	11.0
AL/C	6.0	13.4	7.4
Otras	72.2	53.8	-18.4
<i>Andinos</i>	100.0	100.0	
Andinos	8.6	17.4	8.9
AL/C	16.9	28.9	11.9
Otras	74.5	53.7	-20.8
<i>Brasil</i>	100.0	100.0	
AL/C	23.3	63.7	40.4
Otras	76.7	36.3	-40.4
<i>Caricom</i>	100.0	100.0	
Caricom	24.3	26.5	2.1
AL/C	4.5	5.2	0.7
Otras	71.2	68.4	-2.8
<i>Cono Sur</i>	100.0	100.0	
Cono Sur	9.6	40.2	30.5
AL/C	22.7	34.9	12.1
Otras	67.6	24.9	-42.7
<i>México</i>	100.0	100.0	
AL/C	6.1	8.2	2.0
Otras	93.9	91.8	-2.0

III. Retos

Las tendencias de liberalización comercial y del comercio presentadas en las secciones anteriores significan importantes retos para los países de la región; a continuación se presentan aquéllos que se consideran más importantes en el corto plazo.

a. Ayuda interna en los países desarrollados y precios internacionales distorsionados

Al abrir sus economías agrícolas, mediante la suscripción de tratados de libre comercio y la eliminación de bandas de precios, los países de la región utilizarán los precios internacionales de productos agropecuarios como indicadores para la asignación de recursos internos. Estos precios, sin embargo, incorporan las distorsiones derivadas de los apoyos o subsidios que los países desarrollados otorgan a sus agricultores.

En 2004, el valor de los apoyos internos en los países miembros de la OECD ascendió a US\$ 279 mil millones; casi la mitad de estos apoyos fueron otorgados por la Unión Europea (US\$133 mil millones); Japón otorgó US\$48,7 mil millones y Estados Unidos US\$ 46,5 mil millones. La proporción que estos apoyos representan en el ingreso total del productor fue de 18% en Estados Unidos y 34% en la Unión Europea. En países como Japón, Corea, Noruega y Suiza los apoyos superaron el 60% del ingreso total del productor (OECD, 2005). Los subsidios internos, al fomentar la producción de los países desarrollados, deprimen los precios internacionales¹¹. Los productores de América Latina y el Caribe estarían, de esta manera, compitiendo con precios distorsionados.

Tradicionalmente, y fuera de los foros multilaterales, los países de la región no habían seguido ninguna acción en contra de los apoyos internos de algún país desarrollado en particular. Sin embargo, en el 2002 Brasil presenta una queja ante la OMC por los apoyos internos y subsidios a la exportación del algodón americano. Un año y medio después, y tras la apelación por parte de Estados Unidos, y las deliberaciones del Organismo de Apelación correspondiente, se falla a favor de Brasil. Este caso es especialmente relevante pues, por primera vez, se sanciona tanto los programas de crédito a las exportaciones, que han sido utilizados por importadores latinoamericanos de productos agropecuarios estadounidenses por muchos años, restando competitividad a la producción interna, como algunos instrumentos de la política agrícola interna de Estados Unidos. El caso es también relevante por las acciones subsiguientes de Estados Unidos: las modificaciones a sus programas de crédito a las exportaciones, y la propuesta legislativa para derogar dos programas específicos de ayuda interna al sector algodonero.

¹¹ Valdés y Foster (2005) presentan diversos análisis que se han realizado sobre el impacto de la liberalización del comercio y la eliminación de los apoyos internos en los precios internacionales agropecuarios.

Recuadro 1. La controversia entre Brasil y Estados Unidos sobre el algodón

En septiembre de 2002, Brasil presentó una reclamación ante la OMC por los subsidios otorgados por Estados Unidos a productores, usuarios y/o exportadores estadounidenses de algodón americano (*upland*), incluidos los créditos a la exportación. Brasil argumentó que estos subsidios eran incompatibles con las obligaciones de Estados Unidos según ciertos artículos del Acuerdo SMC, y del Acuerdo sobre la Agricultura del GATT.

El Grupo Especial conformado para atender este reclamo determinó que:

- a) “las garantías de créditos a la exportación de productos agropecuarios están sujetas a las disciplinas de la OMC en materia de subvenciones a la exportación y tres de los programas de garantías de créditos a la exportación de los Estados Unidos son subvenciones a la exportación prohibidas que no disponen de la protección de la Cláusula de Paz e infringen esas disciplinas;
- b) los Estados Unidos también otorgan varias otras subvenciones prohibidas al algodón;
- c) los programas estadounidenses de ayuda interna para el algodón no están protegidos por la Cláusula de Paz, y determinados programas tienen como consecuencia un perjuicio grave a los intereses del Brasil en forma de contención de la subida de los precios en el mercado mundial.”

Estados Unidos apeló este fallo, pero el Órgano de Apelación, con menores modificaciones, confirmó las conclusiones del Grupo Especial, señalando que los pagos por contratos de producción flexible y los pagos directos, en este caso, se salían de los apoyos contemplados en la *caja verde* del Acuerdo sobre Agricultura del GATT, y además superaban los topes de ayuda interna del periodo base de 1992. El Órgano de Apelación señaló además que:

“...el efecto de las subvenciones supeditadas a los precios en las campañas de comercialización 1999-2002 es una significativa contención de la subida de los precios en el mismo periodo..”,

y confirmó que:

“...los programas de garantías de créditos a la exportación de los Estados Unidos...GSM 102, GSM 103 y SCGP...son subvenciones a la exportación a efectos del párrafo 1 a) del artículo 3 del Acuerdo SMC y son incompatibles con los párrafos 1 a) y 2 del artículo 3 de ese Acuerdo...”

Así, el Grupo Especial recomienda que Estados Unidos retire las subvenciones aludidas en un plazo de seis meses a partir del 21 de marzo de 2005, fecha en que el Órgano de Solución de Diferencias adoptara el informe del Órgano de Apelación. En junio de 2005 el gobierno estadounidense aceptó el veredicto: el USDA anunció modificaciones a los programas de garantías de créditos a las exportaciones, y envió una propuesta de ley al Congreso de Estados Unidos con miras a derogar el programa de pagos al usuario para la comercialización (fase 2) para usuarios internos y exportadores de algodón americano.

Fuente: OMC, en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds267_s.htm

Si bien no hay lineamientos para revisar otros programas (granos, oleaginosas), políticamente sería difícil que estos importantes cambios se limiten al algodón. Así, tanto desde el punto de vista político como presupuestal, es posible que se pudieran realizar otros cambios a los subsidios de granos y oleaginosas, los cuales serían incorporados en la *Farm Bill* del 2007. Ello, sin embargo, no quiere decir que Estados Unidos eliminará

su complejo programa de apoyos internos, y éstos seguirán representando un desafío para la competitividad de la producción de granos, oleaginosas y carnes en los países de América Latina y el Caribe. Fuera de la solución de controversias bilaterales, como la de Brasil-Estados Unidos, los países de la región cuentan también con la ronda actual Doha para presentar posiciones conjuntas respecto a ayudas internas.

b. Transmisión de la volatilidad de los precios internacionales / salvaguarda especial agropecuaria

La volatilidad de precios provoca incertidumbre para cualquier agente económico, y ésta a su vez desestimula la inversión, el desarrollo tecnológico y, consecuentemente, el crecimiento económico. Se han realizado investigaciones empíricas que demuestran el impacto negativo de la volatilidad de precios de los *commodities* en el crecimiento económico de países en desarrollo (Collier y Den, 2001; Dehn, 2000).

FAO (2004) señala que “...la reducción de precios reales impuesta al sector [agropecuario] desde afuera (mediante políticas), y no a través de la competencia, no trae consigo la base tecnológica para producir a costos menores. Por lo tanto no funciona como lo hace el mercado competitivo para reducir los costos. De hecho, la reducción de precios torna más difícil la adopción de tecnologías mejoradas, ya que disminuye la capacidad de los productores para financiar tales mejoras...En un contexto en el que la mayoría de las “empresas” son de hecho familias rurales de bajos ingresos, el equivalente a la quiebra es el aumento del grado de pobreza”.

Los precios agrícolas tienden a ser particularmente volátiles (Cuadro 9), respondiendo a los muy diversos factores que afectan la demanda y oferta mundiales, y a las particularidades de las elasticidades-precio de la oferta y demanda de productos agropecuarios (Schnepf, 1999).

Cuadro 9. Variabilidad de los valores unitarios nominales de importación y exportación (coeficientes de variación, porcentaje)

	Exportaciones			Importaciones		
	Países menos adelantados	Países en desarrollo	Países desarrollados	Países menos adelantados	Países en desarrollo	Países desarrollados
Cereales	23,2	23,2	20,3	20,7	23,9	19,2
Cultivos oleaginosos	22,3	22,6	18,3	24,9	21,6	19,1
Carne	18,1	13,8	13,2	20,1	17,2	11,7
Productos lácteos	24,4	7,9	7,3	5,5	5,2	8,4
Azúcar	22,5	38,6	29,2	36,4	37,7	20,8
Horticultura	12,1	4,2	5,8	33,9	9,7	3,3
Bebidas tropicales	35,1	32,7	17,3	21,8	16,8	28,2
Materias primas	26,7	23,1	13,9	26,6	14,0	21,2
Todos los productos agrícolas	27,0	22,6	14,1	20,1	19,2	15,4

Fuente: FAO, 2005.

La apertura comercial y la eliminación de las bandas de precios trasladarán la volatilidad de los precios internacionales de los granos y oleaginosas a los mercados internos. Un factor adicional que contribuye a la volatilidad de precios que enfrentarán cada vez más los productores de la región tiene que ver con los movimientos del tipo de cambio, que responden a los regímenes flexibles que han adoptado prácticamente todos los países de la región, y a los volátiles mercados de capitales.¹²

Las coberturas en los mercados de futuros puede ayudar a reducir la incertidumbre, pero sólo en el corto plazo; es decir, no permite contrarrestar años consecutivos de bajos precios¹³. En los países desarrollados, la volatilidad de precios ha sido compensada en gran medida mediante pagos directos a los productores. Sin embargo, las tesorerías de los países de la región difícilmente podrían soportar esquemas de apoyo de este tipo. Así, seguramente la aplicación de una Salvaguarda Especial Agropecuaria (SEA) sería la manera más eficiente, en el caso de América Latina y el Caribe, para enfrentar los efectos adversos de la volatilidad de los precios de los *commodities* importados que compiten con la producción interna.

Dentro de la OMC, no todos los países en desarrollo tienen acceso al uso de la SEA. Actualmente, sólo 39 países pueden hacer uso de este instrumento (9 de ellos latinoamericanos), el cual se estableció para los productos agropecuarios que fueron arancelizados en la Ronda Uruguay. Así, "...como la mayoría de los países no arancelizaron sino que ofrecieron en cambio "consolidaciones del tipo máximo", muy pocos de ellos tienen acceso a esta disposición." (FAO, 2000). Sin embargo, los recientes acuerdos de la Cumbre de Hong Kong de la OMC abren la posibilidad para una mayor utilización de la SEA por parte de los países en desarrollo; asimismo, permite la autodefinición de productos sensibles en términos de indicadores de seguridad alimentaria, seguridad de medios de vida sostenibles, y de desarrollo rural.

¹² El papel fundamental del tipo de cambio en el sector agropecuario ha sido reconocido por los economistas desde el seminal trabajo de Edward Schuh en 1974 sobre el tipo de cambio y la agricultura estadounidense, luego por la serie de estudios sobre *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy* realizados en el Banco Mundial a principios de los noventa, liderados por Anne O. Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés, y posteriormente por muy diversos estudios de caso, como los de Larson, Bittencourt y Thompson (2004) y Cheng y Orden (2005). Recientemente, llama la atención la apreciación de las monedas de varios países de la región (CEPAL, 2005), y el sesgo en contra del sector agropecuario que dicha apreciación conlleva.

¹³ Cabe mencionar el trabajo de Sarris, Conforti y Prakash (2005), quienes realizan un ejercicio de simulaciones de coberturas mediante futuros y opciones en el *Chicago Board of Trade* para el maíz y el trigo, para una muestra de once países importadores de trigo y 14 importadores de maíz; los autores sugieren que, realizando estas acciones de manera conjunta, a través de alguna agencia multilateral, los países podrían realizar las operaciones de cobertura de manera más efectiva y lucrativa.

Cuadro 10. Países que se reservan el uso de la Salvaguarda Especial Agropecuaria

Australia (10)	Indonesia (13)	República Checa (236)
Barbados (37)	Islandia (462)	República Eslovaca (114)
Botswana (161)	Israel (41)	Rumania (175)
Bulgaria (21)	Japón (121)	Sudáfrica (166)
Canadá (150)	Malasia (72)	Suiza-Liechtenstein (961)
Colombia (56)	Marruecos (374)	Swazilandia (166)
Corea (111)	México (293)	Tailandia (52)
Costa Rica (87)	Namibia (166)	Taipei Chino (84)
Ecuador (7)	Nicaragua (21)	Túnez (32)
El Salvador (84)	Noruega (581)	UE (539)
Estados Unidos (189)	Nueva Zelandia (4)	Uruguay (2)
Filipinas (118)	Panamá (6)	Venezuela (76)
Guatemala (107)	Polonia (144)	
Hungría (117)		

Fuente: OMC en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd11_ssg_s.htm

Nota: el número entre paréntesis indica el número de fracciones arancelarias a las que se puede aplicar la salvaguarda especial agropecuaria.

Durante el periodo 1995-2001, por parte de los países de América Latina, únicamente Costa Rica, en el 2000, hizo uso de la SEA para 4 fracciones arancelarias. Estados Unidos, por su parte, utilizó este instrumento en cinco años consecutivos (1995 a 1999) para un promedio de 52 fracciones arancelarias cada año; la Unión Europea también aplicó la SEA en esos mismos años para un promedio de 42 fracciones arancelarias (OMC, 2002).

A los países de la región se les presenta tanto el desafío inherente a las dificultades en la aplicación de las salvaguardas (los requisitos de procedimientos y condiciones, la capacidad institucional y jurídica¹⁴), como la negociación de este tema fundamental en la Ronda Doha de la OMC. Varios países ya han propuesto que, dentro del Trato Especial y Diferenciado para los países en desarrollo, se permita el uso de aranceles arriba de los techos establecidos para hacer frente a caídas drásticas de precios. Los resultados dependerán de la capacidad negociadora de los países en desarrollo.¹⁵

¹⁴ La aplicación de las salvaguardas es a través de la legislación nacional de los países; en muchos casos, los países en desarrollo no cuentan con una legislación al respecto (FAO, 2000).

¹⁵ Foster y Valdés realizan una muy interesante propuesta de cómo debería ser la Salvaguarda Especial Agropecuaria; ellos proponen que, aun haciendo frente a la volatilidad de precios internacionales, la SEA debería seguir las tendencias de largo plazo de los mismos; para ello, sugieren que el precio de activación, que pudiera determinarse con base en regresiones de tendencia (en lugar de promedio móviles, como es el caso de las bandas de precios de Chile), debiera ser revisado periódicamente por la Secretaría de la OMC. Proponen además que este mecanismo debería poder ser utilizada por todos los países en desarrollo, y no por los países que pueden proteger a sus productores mediante otros tipos de apoyo.

c. Administración de los TLCs

La administración de los distintos TLCs firmados por los países de América Latina y el Caribe les representa un importante desafío, en términos de el manejo de los contingentes arancelarios, la implementación de salvaguardas (tanto las que forman parte del acuerdo como las medidas anti-dumping), el contrabando técnico, y el fomento a las exportaciones. Ello demanda acciones encaminadas al fortalecimiento institucional.

Contingentes arancelarios.- La mayoría de los TLCs contempla este tipo de mecanismos para los productos sensibles. Los contingentes arancelarios se pueden administrar de distintas maneras: primero en tiempo primero en derecho, subastas, registros históricos de importaciones, cuotas sujetas a compras internas (mecanismo prohibido por la OMC), tope límite por empresa, y licencias automáticas. Cada método tiene pros y contras, diferentes costos de transacción, y sus respectivos impactos en cuanto a eficiencia y equidad. En todo caso, su administración puede resultar compleja y puede llegar a politizarse; incluso, este punto ha sido objeto de disputas ante la OMC (De Gorter y Hranaiova, 2004). Asimismo, se puede dar el caso que la administración de contingentes arancelarios permita importaciones con cero arancel superiores a los contingentes arancelarios específicos establecidos en los TLCs, provocando desequilibrios en los mercados internos regionales; estas situaciones se pueden presentar sobre todo en los primeros años de funcionamiento de los TLCs (Salcedo, 1999; Salcedo, 2000).

Contrabando técnico.- Entendido como la importación de un producto bajo una fracción arancelaria distinta a su fracción real, el contrabando técnico puede surgir o incrementarse tras la implementación de los TLCs. En ocasiones las aduanas no están preparadas para hacer frente a esta práctica. Asimismo, la subfacturación es también una práctica desleal común en el comercio agropecuario, sobre la que se requiere una supervisión estrecha. Puede volverse necesario el contar con la participación de asociaciones gremiales de productores, para apoyar las medidas gubernamentales a nivel de aduanas con el objeto de evitar el contrabando técnico y la subfacturación. Como ejemplo de este tipo de colaboración vale la pena revisar la experiencia de la Unión Nacional de Avicultores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México, quienes establecieron un Convenio de Colaboración en Materia Aduanera en el año de 1994, año en que entró en vigor el TLCAN.

Respuestas a prácticas de dumping.- Siendo el sector agropecuario quizá el de mayores distorsiones de mercado, las exportaciones agropecuarias a precios *dumping* son factibles de ocurrir. El proceso para establecer derechos *anti-dumping* es, sin embargo, muy complejo (sobre todo por la gran atomización de los productores, que hace difícil la “prueba de daño”), costoso, y requiere de la existencia de una legislación propia *anti-dumping*, lo que en ocasiones desestimula el inicio mismo de las investigaciones sobre el posible *dumping*. En el contexto de apertura comercial establecida por TLCs, es fundamental desarrollar una rápida capacidad de respuesta a posibles prácticas de *dumping*.

Aduanas.- La eficiencia y transparencia de las aduanas son clave para una buena administración de los TLCs. Tradicionalmente, el funcionamiento de las aduanas de los países de la región se ha considerado deficiente, lo que repercute también en el contrabando técnico, en las deficiencias en la administración de los contingentes arancelarios, y en la agilidad de las exportaciones. Así, parece existir un importante margen de mejora en cuanto a los controles físicos, el uso de sistemas de internet para el despacho aduanero, la simplificación y homologación de procesos, los tiempos del despacho aduanero, la discrecionalidad por parte de los oficiales, el uso efectivo de códigos de conducta, el uso de técnicas de análisis de riesgo, el equipo adecuado para inspecciones, y las respuestas oportunas de los laboratorios sobre pruebas y análisis de muestras.

Fomento a las exportaciones.- La firma de TLCs y la subsecuente eliminación de aranceles no son suficientes para aumentar las exportaciones agroalimentarias de la región. Para aprovechar las oportunidades que ofrecen los TLCs, se requieren políticas de fomento a las exportaciones, sobre todo para los pequeños productores. Por las particularidades de cada subsector, tanto en cada país productor como en el mercado objetivo, los instrumentos de política seguramente deberán ser diferenciados. Sin embargo, la participación del sector productivo y gremial tanto en su diseño como en su gestión deberá estar asegurada para tener éxito. Cabe en este sentido revisar la experiencia de organismos como el US Meat Export Federation (<http://www.usmef.org/>) y el US Grains Council (<http://www.grains.org/>), como ejemplo de la sinergia entre sector privado y gubernamental para la promoción de las exportaciones. Asimismo, los instrumentos de fomento a las exportaciones requerirán actualizarse para incorporar áreas relativamente nuevas pero que cada vez cobran mayor importancia, como la trazabilidad y las buenas prácticas agrícolas.

d. Calidad, trazabilidad y buenas prácticas agrícolas

Respondiendo a un consumidor cada vez más informado y sofisticado, así como a problemas sanitarios y de salud, o al potencial uso de alimentos en actos de terrorismo, los mercados internacionales se vuelven cada vez más exigentes en términos de la calidad e inocuidad de los alimentos. En este sentido, la trazabilidad¹⁶ y el uso de buenas prácticas agrícolas (BPA)¹⁷ cobran singular importancia.

¹⁶ Según el Reglamento (CE) No. 178/2002 del Parlamento Europeo, la trazabilidad se puede definir como la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo.

¹⁷ La FAO define a las BPA como un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas aplicables a la producción, procesamiento y transporte de alimentos, orientadas a asegurar la protección de la higiene, la salud humana y el medio ambiente, mediante métodos ecológicamente seguros, higiénicamente aceptables y económicamente factibles.

<http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/prodalim/prodveg/bpa/default.htm>

En el mercado europeo, por ejemplo, el 1º de enero del 2005 entró en vigor el *Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de Enero de 2002 por el que se Establecen los Principios y los Requisitos Generales de la Legislación Alimentaria, se Crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se Fijan Procedimientos Relativos a la Seguridad Alimentaria*. Este reglamento introduce la obligación de trazabilidad (artículos 18 y 19).

En el caso de Estados Unidos, la Ley Bioterrorismo del 2002 dota a la *Food and Drug Administration* (FDA), el brazo operativo de la Secretaría de Sanidad y Servicios Humanos, de una nueva autoridad que le permite "...proteger el suministro de alimentos en los Estados Unidos contra amenazas de contaminaciones intencionadas". Para ello, el FDA puso en práctica cuatro grandes normas, que involucran directamente a cualquier exportador a ese mercado, y que de alguna manera conforman una exigencia de trazabilidad:

1. Registro de Instalaciones Alimenticias
2. Notificación Previa de Alimentos de Importación
3. Establecimiento y Mantenimiento de Registros
4. Detención Administrativa¹⁸

En la región, Chile ha establecido el Programa Oficial Trazabilidad Sanitaria para el sector bovino, con el objeto de cumplir con las exigencias de las exportaciones y para proteger el patrimonio zoonosológico. Asimismo, se ha desarrollado la Norma Técnica Trazabilidad Productos Pesqueros y Acuícolas.

Aunado a la trazabilidad, los mercados demandan cada vez en mayor medida el uso de Buenas Prácticas Agrícolas. Cada mercado tiene sus propios requerimientos o protocolos sobre BPA; es decir, no existe una norma internacional única sino varios protocolos; destacan, dentro de éstos, los de EUREPGAP para el mercado europeo, y los que se desarrollan bajo el programa estadounidense de BPA financiado por el *US Department of Agriculture* y la FDA, el cual es ejecutado por la Universidad de Cornell y universidades de diversos estados de la unión americana.

En los países de la región se empiezan a desarrollar protocolos de BPA. En México, por ejemplo, con la participación del sector productivo y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), se han desarrollado Protocolos de BPA para fresa, tomate, cebollín verde, mango y aguacate, y a través de programas gubernamentales como Alianza para el Campo, se brindan apoyos para su instrumentación. Mediante el Proyecto Regional de Fortalecimiento de la Vigilancia Fitosanitaria en Cultivos de Exportación no Tradicional (VIFINEX) - República de China, se desarrollaron protocolos de BPA para el café orgánico en Costa Rica, limón pérsico y cucurbitáceas en El Salvador, Berenjena en Honduras, y para algunos otros productos en los países de Centroamérica. En Chile también se han desarrollado protocolos para diversas frutas, hortalizas, cereales y productos pecuarios (<http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/prodalim/prodveg/bpa/normtec.htm>).

¹⁸ La Ley Bioterrorismo se puede consultar en: <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html>.

Si bien el desarrollo de protocolos de BPA es el primer paso a seguir, la implementación y certificación de las BPA constituyen importantes desafíos para los productores y constituyen un importante área de intervención de la política pública. Las BPA requieren asistencia técnica y el desembolso de recursos financieros. En el caso de los pequeños productores, ello seguramente requerirá de nuevos instrumentos de políticas, sobre todo para aquéllos que pueden aprovechar el potencial de los mercados internacionales. En este sentido, destaca el avance de Chile, país que ha creado la Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, con la participación del sector privado y del gobierno, ha buscado la articulación de distintos programas e instituciones gubernamentales (INDAP, CORFO, Fondo de Innovación Agraria, Prochile) para el desarrollo de las BPA, y desarrolla una estrategia de BPA para la agricultura familiar campesina. Asimismo, el país ha creado el organismo certificador ChileGAP (Recuadro 2).

Recuadro 2. Buenas Prácticas Agrícolas: la experiencia de ChileGAP

La industria exportadora de productos hortofrutícolas de Chile desarrolló un sistema de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), denominado ChileGAP, como respuesta a: a) las crecientes exigencias del mercado, b) la existencia de muy diversos protocolos internacionales, que en ocasiones creaba confusión a nivel del productor, y c) los altos costos en la implementación y certificación de protocolos que exigían los distintos mercados a un mismo productor (Adonis, 2005).

El desarrollo de la iniciativa ChileGAP, que fuera apoyada por diversas instituciones públicas, buscó:

- a) evitar duplicidad de exigencias y buscar la implementación y certificación de las BPA acorde a la realidad del país y al lenguaje productivo nacional;
- b) ser reconocido internacionalmente; para ello, se buscó la homologación con los estándares de EUREPGAP, para atender el mercado europeo, y con Davis Fresh Technologies (para su protocolo Prosafe) para el mercado estadounidense; y
- c) demostrar a los compradores extranjeros la inocuidad y seguridad de la producción frutícola chilena.

ChileGAP fue estudiado durante siete meses por especialistas a nivel mundial, y posteriormente fue reconocido por EUREPGAP; en octubre de 2005 logró el reconocimiento por parte de Davis Fresh Technologies, auditor de inocuidad alimentaria autorizado por cadenas de supermercados y organismo líder en su tipo. De esta manera, a través de una sola auditoría, se puede obtener las certificaciones para el mercado europeo y norteamericano, con el consiguiente ahorro de costos. (<http://www.chilegap.com>).

e. Costos de transacción y costos de transporte

Uno de los factores determinantes de la competitividad del sector agropecuario en los países de la región, sobre todo de los pequeños productores, y que determinará el grado en que se aprovechen las oportunidades de los TLCs (o se minimicen las amenazas), son los costos de transacción. Los costos de transacción, tanto referidos a los mercados de bienes como a los de servicios, juegan un papel clave en la forma en que el productor se articula a los mercados y en la manera en que responde a las señales de política.

Sin bien no existen definiciones precisas sobre los costos de transacción, existe cierto consenso en que éstos se refieren a los costos asociados a establecer, supervisar y hacer cumplir contratos; así, la búsqueda de información de precios y calidad de insumos y productos, la búsqueda de compradores y vendedores, la capacidad negociadora, la generación de arreglos contractuales, la supervisión del cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad frente a terceros, serían todos componentes de los costos de transacción (Escobal, 2000).

Los costos de transacción pueden ser tan altos, que llegan a representar el 67% del valor de la venta de los productos (Escobal, 2000), y tan importantes que, por ejemplo, el proveer información de mercados a productores de papa en zonas altoandinas del Perú sería equivalente a reducir sus costos de transporte en 23%; o, más de la mitad de la variación de los precios de la papa en algunos mercados peruanos se explicaría por la capacidad negociadora de las partes (Vakis, Sadoulet y de Janvry, 2002)¹⁹.

Por sus características, el transporte (infraestructura vial, distancias, tiempos, modalidades) tiene un peso importante en los costos de transacción. La infraestructura doméstica de transporte, las comunicaciones, la eficiencia portuaria, la eficiencia de las aduanas, los costos financieros y de seguro, los volúmenes transportados, y los problemas de seguridad, son factores que influyen en el costo del transporte. En la región, el sector del transporte es muy heterogéneo, presenta diversos problemas logísticos y, como en cualquier otro lugar, respondiendo en parte a la perecibilidad de los productos agropecuarios, puede contribuir al éxito y ganancias, o al fracaso y pérdidas de los productores.²⁰ Estimaciones recientes del Banco Mundial indican que los costos de transporte y almacenamiento, que en países desarrollados representan alrededor del 10% del valor del producto, en la región varían entre 15% (Chile) y 34% (Perú) (Fay y Morrison, 2005).

Así, el contexto actual demanda a los gobiernos de la región el diseño de políticas que busquen reducir los costos de transacción, enfocadas principalmente a los pequeños productores, por ser ellos quienes encaran los mayores costos. Algunas acciones específicas para mejorar los flujos de información y la capacidad negociadora de los pequeños productores (por ejemplo, a través del fomento de cooperativas), tendrían impactos positivos, de corto plazo, y en algunos casos de magnitud considerable sobre la competitividad de los pequeños productores.

Asimismo, se requieren mayores inversiones en infraestructura de transporte para mantenerse competitivo y poder hacer frente a la aguda competencia que significa Asia para varios países latinoamericanos y del caribe²¹. Efectivamente, en 1980, América Latina y el Caribe tenía una mayor cobertura tanto carretera como de electricidad y

¹⁹ En el estudio de Kjällerström (2004) se pueden encontrar varios ejemplos sobre cómo los costos de transacción y de transporte afectan la articulación de pequeños productores agropecuarios en los mercados internos y en los de exportación.

²⁰ Un análisis comprehensivo del transporte de productos agropecuarios en Centroamérica, el Mercosur Ampliado, y la Comunidad Andina, que toca la problemática específica en cada región y presenta estrategias para su mejora, se encuentra en FAO, 2004b.

²¹ Según un estudio reciente del Banco Mundial, América Latina y el Caribe gasta menos del 2% del PIB en infraestructura, siendo que dicho gasto debería ser del 4 al 6% durante los próximos 20 años (Fay y Morrison, 2005).

comunicaciones respecto a los tigres asiáticos; en el 2000, la región se encuentra rezagada no sólo respecto a los tigres asiáticos, sino también respecto a China y a los países de ingresos medios en general (Fay y Morrison, 2005).

Los desafíos para atraer al sector privado a la inversión en infraestructura seguramente demandará marcos institucionales, regulatorios y legales más sólidos, contratos transparentes y fórmulas financieras innovadoras; asimismo, los gobiernos deberán buscar maneras de ejecutar eficientemente su gasto en infraestructura: por ejemplo, apoyándose en proveedores locales de pequeña escala o utilizando tecnología barata, donde corresponda; encontrando un apropiado balance entre inversiones nuevas y el mantenimiento de la infraestructura actual; y, focalizando la inversión en el aumento de la productividad y competitividad (Fay y Morrison, 2005).

f. Inocuidad y Medidas Fito- y Zoonositarias

El dinamismo del comercio agropecuario, los brotes recientes de enfermedades transfronterizas como la influenza aviar o la encefalopatía espongiiforme bovina, y una cada vez mayor preocupación del consumidor, de los gobiernos y de las empresas comercializadoras por asegurar la inocuidad de los alimentos, colocan a las políticas sanitarias en una posición clave para poder intervenir exitosamente en los mercados internacionales.

En 1995, entró en vigor el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC, el cual "...introduce nuevas disciplinas que gobiernan las prácticas comerciales internacionales. Establece los derechos y responsabilidades de los Miembros de la OMC que deseen restringir importaciones a los efectos de proteger la vida y salud humana, animal y vegetal." El Acuerdo MSF busca que los países armonicen sus medidas sanitarias para evitar que éstas se transformen en obstáculos arbitrarios al comercio, y se apoya en tres organizaciones para establecer estándares: Codex Alimentarius, Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, y Organización Mundial de Salud Animal (FAO, 2000b; FAO, 2006).

Sin embargo, aunque la tendencia es hacia la armonización de las medidas sanitarias, el grado de avance en la región es distinto. Por ejemplo, mientras que México, como miembro del TLCAN ha tratado de armonizar sus medidas a las de sus socios norteamericanos, en la subregión del Caribe, que cuenta con escaso personal capacitado en la materia, el avance es menor.

Los países de la región enfrentan de esta manera el reto de utilizar los estándares internacionales, o incluso, si existe la justificación científica, de estándares mayores, tanto para evitar la entrada de plagas y enfermedades transfronterizas, como para erradicar a las plagas y enfermedades existentes que evitan el acceso a los mercados internacionales. Lo anterior representa grandes desafíos, en relación con:

Otorgar la prioridad que requieren las medidas.- Las distintas acciones de política pública y programas de gobierno compiten entre sí por los escasos recursos presupuestales. Los gobiernos deben fijar prioridades para su gasto; sin

embargo, en ocasiones se carece de la información necesaria para determinar la prioridad precisa de medidas como las sanitarias. No se cuenta, en varios casos, ni siquiera con algunos programas y fondos de emergencia para enfermedades transfronterizas. El desarrollo de análisis de riesgo y análisis económico puede contribuir a clarificar las prioridades del gasto.

Determinar el riesgo y el costo/beneficio de instrumentar las medidas.- La implementación (o falta de) de una medida sanitaria trae consigo costos y beneficios que no son fácilmente cuantificables, pero cuya identificación es fundamental para diseñar una política sanitaria eficiente y efectiva. En algunos casos, podrían determinarse de manera relativamente fácil algunas pérdidas potenciales por dejar de llevar a cabo tal o cual medida sanitaria (por ejemplo, la pérdida de exportaciones); pero en otros casos, como la pérdida de producción o la determinación del costo de una medida específica de erradicación, la tarea no es tan sencilla. A la dificultad del análisis económico se agregan los factores técnicos para determinar el riesgo de una determinada situación sanitaria (la evidencia científica disponible, los métodos de producción, la inspección, el muestreo, etc.) (FAO, 2006). La dificultad para realizar adecuados análisis podría superarse, en parte, mediante acciones de capacitación.

La capacitación.- En varios países no se ha consolidado el servicio civil de carrera, por lo que se ha perdido personal capacitado y especializado en el área sanitaria. Los países de la región tienen el desafío de llevar capacitación a sus técnicos en las áreas de diagnóstico, vigilancia epidemiológica y análisis de riesgo, y asegurar la permanencia de un cuerpo de profesionales fitosanitaristas en las instituciones correspondientes.

Lograr los arreglos institucionales adecuados.- La descentralización, desarticulación y privatización de algunas áreas relacionadas con las medidas sanitarias en algunos países incrementa la vulnerabilidad de los mismos en esta materia. Si bien se reconoce, en general, la importancia de la descentralización y del papel del sector privado, se presenta el desafío de lograr un buen balance en materia sanitaria entre sector público y sector privado; entre la centralización y la descentralización. La integración de la inocuidad a las áreas fito- y zoonosanitarias, si bien se reconoce en los textos oficiales, en la práctica todavía no es un hecho. Así, los países de la región requieren hacer una evaluación de sus arreglos institucionales para determinar si son los más eficientes y efectivos para ejecutar las medidas sanitarias ante distintos escenarios. Los arreglos institucionales adecuados contribuirán a una buena vigilancia epidemiológica, a contar con sistemas de información y a asegurar la efectividad y eficiencia de cualquier medida de erradicación o control.²²

²² En FAO, 2006 puede encontrarse un análisis más detallado y complementario al aquí presentado sobre los desafíos para los países de la región en relación a la inocuidad y los estándares fito y zoonosanitarios.

g. Medio ambiente

Los países latinoamericanos en la última década fueron en general bastante reacios a considerar temas ambientales en las negociaciones comerciales. Las razones eran varias y estaban directamente relacionadas con la aparente utilización proteccionista del tema por parte de los países desarrollados (OEA, 2000). La ronda Doha hace un reconocimiento explícito de diversos vínculos entre comercio y medio ambiente. Lo mismo se aprecia en negociaciones comerciales, regionales o bilaterales, que involucran países desarrollados, y que incluyen capítulos y/o acuerdos de cooperación en temas ambientales. Los temas que están en el frente de las preocupaciones, y por ende de las negociaciones, sobre comercio y ambiente en el ámbito multilateral se pueden resumir en:

- *La relación entre acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las reglas comerciales de la OMC.* Las negociaciones en curso buscan determinar cómo deben aplicarse las normas de la OMC a los miembros de la organización que son parte de los acuerdos ambientales multilaterales²³.
- *La reducción o eliminación de obstáculos al comercio de bienes y servicios ambientales.* El objetivo es facilitar el comercio de bienes y servicios cuya comercialización conlleva beneficios para el medio ambiente.
- *Revisar las subvenciones a la pesca de modo de eliminar distorsiones.* Se busca equilibrar la presión sobre los recursos del mar mediante una racionalización de los subsidios existentes, especialmente en los países desarrollados.
- *Otras líneas de acción del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.* Adicionalmente los Ministros en Doha instruyeron al Comité a trabajar en temas como: los efectos de las medidas ambientales sobre el acceso a mercados; la relación entre el Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Convenio sobre Diversidad Biológica; las prescripciones y consecuencias del etiquetado ambiental. Por otra parte, en el Mandato de Doha también se reconoce la importancia de los programas de asistencia técnica, de creación de capacidades, y se alienta a los países miembros a compartir sus conocimientos prácticos sobre evaluaciones ambientales en la escala nacional (BID, 2005).

²³ Los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AME) son considerados como el mecanismo más adecuado para tratar los problemas ambientales transfronterizos, ya sea a nivel regional o mundial, porque con las soluciones unilaterales se corre el riesgo de que haya discriminaciones arbitrarias o proteccionismo encubierto. Podrán surgir controversias sobre la compatibilidad de esos acuerdos con las disposiciones establecidas por la OMC si en un AME se exige a sus signatarios que adopten medidas comerciales contra países no signatarios por no respetar los AME. De los 200 AME actualmente en vigor, unos 20 contienen disposiciones relativas al comercio (UNEP, 2001). Los que revisten especial importancia para la agricultura son, entre otros, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología.

La creciente importancia de la interacción entre comercio y ambiente en la región se explica no sólo en los acontecimientos y negociaciones multilaterales, sino también, y probablemente con mayor intensidad, en las propias iniciativas de integración comercial regional. Sin ir más lejos, y aunque no es claro su devenir, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha sido en buena medida un catalizador de temas ambientales (y también de otros como los laborales).

Las modalidades y los grados de inclusión del tema ambiental en iniciativas de negociación comercial son bastante variables. En síntesis, se podría decir que cualquier tratado comercial suscrito por países de la región, que involucre países desarrollados, incluirá un tratamiento más explícito, extenso y/o exigente del tema ambiental que uno que sólo incluya países en desarrollo. En este último caso, generalmente el medio ambiente es abordado mínimamente.

El MERCOSUR, que más que un tratado comercial es un proyecto de integración económica e incluso política, de países sudamericanos, podría ser una excepción a esta regla, al incluir un Subgrupo de negociaciones (el número seis) que se aboca exclusivamente a temas ambientales.

En cuanto a los tratados comerciales implementados, se aprecian diversas modalidades de inclusión de temas ambientales. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés; 1994) fue pionero en el tratamiento de los temas ambientales, siendo el primer tratado de libre comercio en incorporar un acuerdo de cooperación ambiental paralelo. Posteriormente, y de un modo similar, la experiencia chilena, con tratados de libre comercio que se remontan a mediados de los 90s (por ejemplo, el tratado Chile-Canadá, firmado en 1996 y en vigencia desde 1997), también ha sentado precedentes en la región sobre cómo abordar los temas ambientales.

En términos generales, se pueden distinguir las siguientes alternativas en el tratamiento de temas ambientales en tratados comerciales:

a) *Mínima o ninguna mención al tema ambiental.* Es el caso de los tratados comerciales que incluyen sólo a países de la región. Algunos ejemplos son los acuerdos de complementación económica suscritos entre países latinoamericanos, así como los tratados comerciales por México, Chile y Colombia con otros países latinoamericanos. En este último caso se hacen por lo general menciones al medio ambiente en cuanto a que cada país signatario tiene la libertad de adoptar medidas que aseguren que las inversiones respeten la legislación ambiental y desalientan el relajamiento de medidas internas aplicables a la salud, la seguridad y el medio ambiente.

b) *Mínima o ninguna mención en el texto del tratado, pero sí un acuerdo de cooperación ambiental.* La situación se presenta similar al caso anterior, pero los temas ambientales sí son incluidos explícitamente en la forma de un acuerdo de cooperación ambiental. El tratado emblemático y pionero en este sentido es el de América del Norte (TLCAN o NAFTA). Un modelo muy similar —aunque con bastante menos desarrollo

institucional— se presenta en el tratado entre Chile y Canadá. Otro ejemplo en esta misma modalidad lo constituye el tratado entre Chile y la Unión Europea.

c) *Mención en el texto del tratado y acuerdo de cooperación ambiental.* El tratado de libre comercio entre Chile y EEUU sentó un precedente en la manera de incluir en el texto la temática ambiental (capítulo 19 del Tratado)²⁴. Básicamente se especifica el compromiso de cada parte de cumplir su legislación ambiental; se garantiza el derecho de cada parte de establecer y modificar sus propios niveles de protección ambiental; se busca que las partes provean altos niveles de protección ambiental así como un mejoramiento continuo; se consigna lo inapropiado que resultaría debilitar o reducir los niveles de protección ambiental con el fin de alentar el comercio o la inversión; y se crea una institucionalidad básica para el manejo de los asuntos ambientales en el contexto del tratado. Adicionalmente se incluye un anexo sobre temas de cooperación ambiental (anexo 19.3) y existe un acuerdo de cooperación ambiental con un programa de trabajo para el período 2004-2006. Esta modalidad impuesta por el tratado entre Chile y EEUU ha sido de hecho un referente importante para tratados recientes, por ejemplo, CAFTA, por sus siglas en inglés, y otros actualmente en negociación (por ejemplo, el tratado entre EEUU y países de la Comunidad Andina).

El debate en torno a la liberalización del comercio agrícola y la protección del medio ambiente se complica por el hecho de que las perspectivas de los países desarrollados suelen diferir bastante de las de los países en desarrollo. Algunos temas de preocupación, y que representaran desafíos actualmente para los países de la región, son:

- *El costo que entraña el respeto de las normas* especialmente de las que se aplican en los mercados de exportación, ya que, en lo que se refiere al cumplimiento de las medidas ambientales, puede ser superior para los países en desarrollo que para los países desarrollados, lo que les pone en situación de desventaja en cuanto a competitividad.
- *Los procesos y métodos de producción (PMP) "no relacionados con productos"* pueden provocar externalidades negativas para la producción, sin que por ello se vea afectada la calidad ni la seguridad del producto final. Los Miembros de la OMC concuerdan en que, con arreglo a las normas de esta Organización, los países tienen derecho a establecer criterios sobre la forma de producción, si su método de producción deja una huella en el producto final (por ejemplo, el algodón cultivado con el uso de plaguicidas puede tener residuos de esos plaguicidas). Sin embargo, discrepan sobre la compatibilidad con la OMC de las medidas basadas en lo que se conoce como "PMP no incorporados" (o "PMP no relacionados con los productos"), es decir, los PMP que no dejan huellas en el producto final (por ejemplo, el algodón en el que no han quedado huellas de los plaguicidas utilizados en el cultivo). Muchos países en desarrollo aducen que las medidas que discriminan entre productos en función de que se hayan empleado o

²⁴ Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos, Capítulo 19. http://www.direcon.cl/tlc_eeuu.php

no PMP no incorporados, como algunos etiquetados ecológicos, deben considerarse incompatibles con la OMC.

- *El etiquetado ecológico*, que consiste en la utilización de etiquetas especiales para indicar que un producto sigue determinadas normas ambientales.²⁵ La utilización de etiquetas ecológicas por los gobiernos, la industria y las organizaciones no gubernamentales se está intensificando. Además, la complejidad y diversidad crecientes de los planes de etiquetado con fines ambientales plantea problemas a los países en desarrollo, y especialmente a las PYME, en los mercados de exportación. Aunque las normas internacionales de etiquetado tienen un gran potencial de facilitación del comercio, al fomentar la convergencia de las prescripciones sobre etiquetado, los países en desarrollo pueden encontrarse en desventaja, debido a su participación limitada en estos procesos. Es necesario hacer que estos países participen más en la elaboración de normas y reglamentos medioambientales, ya sea a nivel nacional o internacional, para que los criterios no sean impuestos solamente por el mercado importador.

El proceso de armonización que lleva a cabo la OMC alienta a los gobiernos a que ajusten las normas nacionales a las establecidas por los expertos internacionales designados. Algunos observadores consideran que el sistema normativo de un país en materia de medio ambiente es parte integrante de su ventaja comparativa y, por lo tanto, estiman que la armonización no es deseable, en particular cuando no hay efectos ambientales transfronterizos relacionados con la cuestión que se esté regulando. A los países en desarrollo les preocupa que la armonización pueda afectar negativamente su competitividad en los mercados mundiales.

IV. Conclusiones

Ha existido una intención clara de integración comercial en las cuatro subregiones de América Latina y el Caribe (ALC), pero por problemas económicos, políticos y sociales, no ha sido fácil consolidar la liberalización total del comercio intrasubregional, ni establecer Uniones Aduaneras. Aún así, existen avances importantes, que de hecho se manifiestan en el mayor dinamismo del comercio intrasubregional respecto al comercio con los demás países de la región y con el resto del mundo.

Desde inicios de la década de los noventa, y con mayor intensidad en los últimos años, los países de ALC se han embarcado en procesos de negociaciones comerciales birregionales. Este proceso ha estado liderado por México y Chile, países que cuentan con tratados de libre comercio con un gran número de países de la región latinoamericana y del caribe y con países de Norteamérica, Europa y Asia. Se observa así que la región

²⁵ Véase el documento de WT/CTE/W/150, de 29 de junio de 2000, "Información pertinente para la consideración de los efectos de los programas de etiquetado ecológico sobre el acceso a los mercados", Nota de la Secretaría, OMC.

está enfatizando los tratados de libre comercio con el Norte y con grandes economías de Asia, por el potencial de mercado que representan, entre otros.

Estados Unidos profundizó, a partir de esta década, su estrategia de establecer TLCs bilaterales y regionales; en América Latina, Estados Unidos firmó con Chile un TLC en 2003; con Centroamérica y República Dominicana en 2004; con Perú en 2005, y seguramente firmará TLCs con Ecuador, Colombia y Panamá en 2006. El tratamiento del sector agropecuario dentro de los recientes TLCs firmados entre Estados Unidos y países latinoamericanos y caribeños es similar al que se dio en el TLC entre Estados Unidos, México y Canadá (TLCAN): cubre prácticamente todo el universo de productos, con muy contadas excepciones; se siguen periodos largos de desgravación y se establecen salvaguardas para productos sensibles; se acuerdan reglas de origen estrictas, pero los apoyos internos son, desde un inicio, excluidos de las mesas de negociación. Estos acuerdos representarán una competencia aguda en granos, oleaginosas y carnes para los países de la región, pero también pueden abrir oportunidades a las exportaciones agroalimentarias de ALC.

El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) parece haber perdido posibilidades de avanzar como tal, ante los desacuerdos de la última Cumbre en Mar de Plata, Argentina. Por su parte, la Ronda Doha de la OMC agarró nuevos bríos durante 2004, y logró retomar su curso en la reunión de Hong Kong en diciembre de 2005. La agricultura, tal como en la Ronda Uruguay del entonces GATT, volvió a ser uno de los temas álgidos. Los resultados de la reunión de Hong Kong no llegan a establecer objetivos específicos de acceso a mercados o de reducción de subsidios internos; más bien, se fijan los criterios generales que habrán de detallarse durante 2006. La liberalización del comercio agroalimentario es particularmente importante para la región; según algunos analistas, países como Argentina y Brasil verían incrementar su valor agregado agrícola en 33,8% y 46,3%, respectivamente; el resto de la región lo haría en 30,2%. Así, la capacidad negociadora de los países de la región en la Ronda Doha durante 2006 se torna fundamental para el futuro desempeño del sector agropecuario latinoamericano y caribeño.

Como resultado de la negociación comercial multilateral, los países en desarrollo podrían obtener algunos beneficios, como posibilidades de mayor acceso al mercado de los países industrializados. Además un *Trato Especial y Diferenciado* con la posibilidad de excluir algunos productos sensibles de importación de los compromisos más exigentes de reducción arancelaria. Sin embargo, estos planteamientos estarían lejos de corregir el doble estándar de las políticas agrarias de las grandes potencias comerciales. Así, la negociación podría consolidar unos niveles de ayuda interna excesivamente elevados en los países industrializados. Siendo el agropecuario un sector vital para el desarrollo económico en muchos de los países en desarrollo, éstos carecen de instrumentos de la misma índole y magnitud que los países desarrollados para apoyar su agricultura; en otros casos, la efectividad de los instrumentos que disponen es baja. Por otro lado, el mayor acceso a mercado en los países ricos se encuentra contrarrestado por su mayor liderazgo en la generación de estándares de calidad. Esto puede ser comprensible si tomamos en cuenta las tendencias de los consumidores en el mundo desarrollado. Sin embargo, es

indudable que varios países en desarrollo se enfrentan a unos costos adicionales al carecer de la preparación técnica y de los medios para afrontar los obstáculos no arancelarios o los crecientes estándares de calidad.

De esta manera, las tendencias del comercio suponen importantes retos para los países de la región, sobresaliendo:

- *Ayuda interna en los países desarrollados y precios internacionales distorsionados.*- Al abrir sus economías agrícolas, mediante la suscripción de tratados de libre comercio, los países de la región utilizarán los precios internacionales de productos agropecuarios como indicadores para la asignación de recursos internos. Estos precios, sin embargo, incorporan las distorsiones derivadas de los subsidios que los países desarrollados otorgan a sus agricultores. La capacidad negociadora de los países de la región en los foros multilaterales, y la instrumentación de salvaguardas especiales agropecuarias serán clave para contrarrestar las distorsiones.
- *Volatilidad de precios.*- La apertura comercial y la eliminación de las bandas de precios trasladarán la volatilidad de los precios internacionales de los granos y oleaginosas a los mercados internos. Un factor adicional que contribuye a la volatilidad de precios que enfrentarán cada vez más los productores de la región tiene que ver con los movimientos del tipo de cambio, que responden a los regímenes flexibles que han adoptado prácticamente todos los países de la región, y a los volátiles mercados de capitales. La aplicación de una Salvaguarda Especial Agropecuaria (SEA) sería la manera más eficiente, en el caso de América Latina y el Caribe, para enfrentar los efectos adversos de la volatilidad de los precios de los *commodities* importados que compiten con la producción interna. Los recientes acuerdos de la Cumbre de Hong Kong de la OMC abren la posibilidad para una mayor utilización de la SEA por parte de los países en desarrollo; asimismo, permiten la autodefinition de productos sensibles en términos de indicadores de seguridad alimentaria, seguridad de medios de vida sostenibles, y de desarrollo rural. Sin embargo, las particularidades sobre la SEA y los productos sensibles todavía habrán que negociarse en el transcurso del 2006.
- *La administración de los distintos TLCs* firmados por los países de América Latina y el Caribe les representa un importante desafío, en términos del manejo de los contingentes arancelarios, la implementación de salvaguardas (tanto las que forman parte de los TLCs como las medidas anti-dumping), el contrabando técnico, y el fomento a las exportaciones. Ello demanda acciones encaminadas al fortalecimiento institucional.
- *Calidad, trazabilidad y buenas prácticas agrícolas.*- Respondiendo a un consumidor cada vez más informado y sofisticado, así como a problemas sanitarios y de salud, o al potencial uso de alimentos en actos de terrorismo, los mercados internacionales se vuelven cada vez más exigentes en términos de la calidad e inocuidad de los alimentos. En este sentido, la trazabilidad y el uso de

buenas prácticas agrícolas cobran singular importancia en la agenda gubernamental para mantener e incrementar la competitividad de las agroexportaciones de la región.

- *Costos de transacción y costos de transporte.*- El contexto actual demanda a los gobiernos de la región el diseño de políticas que busquen reducir los costos de transacción, enfocadas principalmente a los pequeños productores, por ser ellos quienes encaran los mayores costos.
- *Inocuidad y medidas fito- y zoonosanitarias.*- El dinamismo del comercio agropecuario, los brotes recientes de enfermedades transfronterizas como la influenza aviar o la encefalopatía espongiforme bovina, y una cada vez mayor preocupación del consumidor, de los gobiernos y de las empresas comercializadoras por asegurar la inocuidad de los alimentos, colocan a las políticas sanitarias en una posición clave para poder intervenir exitosamente en los mercados internacionales. Los gobiernos tienen el reto de asignar la prioridad y recursos presupuestales que demandan las medidas sanitarias, desarrollar análisis de riesgo, llevar a cabo capacitación en diagnóstico, vigilancia epidemiológica y análisis de riesgo, y diseñar aquellos arreglos institucionales que aseguren la efectividad y eficiencia de cualquier medida de erradicación o control.
- *Medio ambiente.*- La creciente importancia de la interacción entre comercio y ambiente en la región se explica no sólo en los acontecimientos y negociaciones multilaterales, sino también, y probablemente con mayor intensidad, en las propias iniciativas de integración comercial regional. Algunos temas de preocupación, y que actualmente representarían desafíos para los países de la región, son el costo que entraña el respeto de las normas ambientales, las externalidades negativas de algunos métodos y procesos de producción, el etiquetado ecológico, y el proceso de armonización de las normas bajo la OMC.

La rapidez e idoneidad de las acciones de política para abordar los retos arriba identificados seguramente contribuirán al mayor o menor éxito que tengan los países de la región para insertarse en el comercio internacional; para su crecimiento económico derivado del mayor comercio, pero sobre todo, para la disminución de la inequidad social.

Bibliografía

Adonis, Ricardo P. 2005. ChileGAP: Buenas prácticas agrícolas aplicables a la agricultura campesina. Documento presentado en el Seminario *Buenas Prácticas Agrícolas en la Agricultura Familiar Campesina*, Septiembre 1 y 2, Santiago. Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, Ministerio de Agricultura. Chile.

ALADI. 2004. La contribución de las preferencias en el comercio agropecuario de los países miembros de la ALADI. Estudio 168.

ALADI. 2005. Informe del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración regional durante el año 2004, en: ppweb...

Anderson, Kym, Will Martin y Dominique van der Mensbrugge. 2005. Doha agricultural and other merchandise trade reform: What's at stake? Paper presentado en la reunión anual de la American Agricultural Economics Association, Providence, RI, EE.UU. Julio, 2005.

Banco Mundial. 1999. Trade, global policy and environment. Discussion Paper # 402, Washington, DC.

BID. 2005. Comercio y Medio Ambiente en Latinoamérica y El Caribe: Prioridades y Retos. En <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red7/medioambientedoc5.htm>

CELARE. 2005. Acuerdos Unión Europea / América Latina: El diseño de la asociación estratégica birregional. Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa.

CEPAL. 2004. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

CEPAL. 2005. Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2004-2005. Presentación realizada por José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo. Agosto 3. Santiago, Chile.

Cheng, Fushi y David Orden. 2005. Exchange rate misalignment and its effects on agricultural producer support estimates: empirical evidence from India and China. Trabajo presentado para la reunión anual de la American Agricultural Economics Association, Providence, Rhode Island, Julio 24-27, 2005.

Collier, Paul y Jan Dehn. 2001. Aid, Shocks, and Growth. Policy Research Working Paper 2688. Banco Mundial.

De Gorter, Harry y Jana Hranaiova. 2004. Quota administration methods: Economics and effects with trade liberalization. En Ingco, Merlinda D. y John Nash, eds., *Agriculture and the WTO: Creating a trading system for development*. Banco Mundial.

Dehn, Jan. 2000. The effects on growth of commodity price uncertainty and shocks. Policy Research Working Paper 2455. Banco Mundial.

Escobal, Javier. 2000. Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su medición e impacto. Documento de trabajo 30. GRADE. Perú.

FAO. 2000. Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, en *Las Negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura*. Manual de Referencia.

FAO. 2000b. Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en *Las Negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura*. Manual de Referencia.

FAO. 2004. Políticas de Desarrollo Agrícola: Conceptos y Principios. Capacitación en Políticas Agrícolas y Alimentarias No. 2.

FAO. 2004b. Transporte rural de productos alimenticios en América Latina y el Caribe. Boletín de Servicios Agrícolas de la FAO 155. Roma.

FAO. 2005. El estado de los mercados de productos básicos agrícolas: 2004. Dirección de Productos Básicos y Comercio de la FAO.

FAO. 2006. Food Safety and Animal and Plant Health Standards: Trends and Challenges for Latin America and the Caribbean. Documento LARC/06/3. 29a Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Fay, Marianne, y Mary Morrison. 2005. Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges. Report No. 32640-LCR. Banco Mundial.

Ford, Deep y Roberto Tellería. 2005. Ayuda Interna en la Ronda Doha: Situación actual y temas de relevancia para América Latina. Documento de Trabajo. FAO.

Foster, William y Alberto Valdés. 2005.– Variable tariffs as Special Safeguards: The Merits of a Price Floor Mechanism for Developing Countries under Doha. Price Risk Management Workshop. Banco Mundial, Febrero.

Jayne, Thom y Bob Myers. 2004. Managing Food Price Instability and Risk in Low Income Countries: The Problem and Emerging Policy Options. Michigan State University.

Kinoshita, Fernando. 2004. El Mercado Común Centroamericano en el marco de la integración Latinoamericana. *Revista Ambito Jurídico*. (<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/di0004a.html>)

Kjöllerström, Mónica. 2004. Liberalización comercial agrícola con costos de transporte y transacción elevados: evidencia para América Latina. Serie Desarrollo Productivo No. 160. CEPAL.

Kjöllerström, Mónica. 2005. The special status of agriculture in Latin American Free Trade Agreements. Artículo en revisión para *Région et Développement*.

Larson, Donald W., Mauricio V. L. Bittencourt y Stanley R. Thompson. 2004. An examination of the impacts of exchange rate volatility on sectoral trade in the Mercosur. Trabajo presentado para la reunión anual de la American Agricultural Economics Association, Providence, Rhode Island, Julio 24-27, 2005.

Mönnich, Christina. 2003. Tariff Rate Quotas: does administration matter?. Center for International Development and Environmental Research.

OEA. 2000. Comercio y ambiente: temas para avanzar en el dialogo. Editado por Mónica Araya. En www.sice.oas.org/TUnit/books/medamb_s.doc

OECD. 2005. Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation 2005.

OMC. 2002. Special Agricultural Safeguard: Background paper by the Secretariat. G/AG/NG/S/9/Rev.1

OMC. 2004. Agriculture Negotiations: Backgrounder; The issues and where we stand now. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm, actualizado a diciembre de 2004.

OMC. 2004b. El Comercio y el Medio Ambiente en la OMC. En www.wto.org.

OMC. 2005. Programa de Trabajo de Doha: Declaración Ministerial Adoptada el 18 de diciembre de 2005. En www.wto.org.

Paggi, Mechel S., Fumiko Yamazaki y Tim Josling. 2005. The Central American Free Trade Agreement: What's at stake for California Agriculture? Center for Agricultural Business, California State University. Fresno.

Rodriguez, Mónica. 2005. Provisiones agroalimentarias en los TLCs recientemente firmados por Estados Unidos (Chile, Australia y CAFTA): Avances y limitaciones para futuras negociaciones con socios latinoamericanos. Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL.

Sarris, Alexander. 2005. The Use of Existing Global Commodity Markets to Manage Food Import Price Instability and Risk. Price Risk Management Workshop. Banco Mundial. Febrero.

SAGAR. 2000. El TLCAN en el sector agroalimentario mexicano a seis años de su entrada en vigor. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. México.

Salcedo, Salomón. 1999. Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes. Serie Desarrollo Productivo No. 57, CEPAL.

Salcedo, Salomón. 2000. North American Agricultural Market Integration: Perspective from Private Enterprise, Mexico. Trabajo presentado en el Simposio “North American Integration and Its Impact on the Food and Fiber System. USDA, Economic Research Service. Washington D.C., Noviembre 6-7, 2000.

Tangemann, S. 2001. El futuro de los arreglos comerciales preferenciales para los países en desarrollo y la actual ronda de negociaciones de la OMC sobre la agricultura. FAO. Disponible en http://www.fao.org/trade/docs/TradePref_es.doc.

Todd, Jessica, Paul Winters y Diego Arias. 2004. CAFTA and the rural economies of Central America: a conceptual framework for policy and program recommendations. Economic and Sector Study Series RE2-04-016. Inter-American Development Bank.

Schnepf, Randy. 1999. Assessing agricultural commodity price variability. En *Agricultural Outlook*. Economic Research Service, USDA. Octubre.

UNEP. 2001. “Manual de Medio Ambiente y Comercio. En <http://www.iisd.org/trade/handbook/>.

Valdés, Alberto y William Foster. 2005. Agricultural Trade Liberalization and the Rural Economy in Latin America and the Caribbean. Paper presentado en el taller “Rural Development and Agricultural Trade” organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Julio 18.

Vakis, Renos, Elisabeth Sadoulet y Alain de Janvry. 2002. Transactions costs and the role of bargaining and information: evidence from Peru. *Agricultural and Resource Economics*, universidad de California, Berkeley, Estados Unidos.

Wainio, John, et.al. 2005. Agricultural Trade Preferences and the Developing Countries. Economic Research Report No. 6, ERS, USDA.

Wilson, John S., Catherine L. Mann y Tsunehiro Otsuki. 2003. Trade facilitation and economic development: measuring the impact. Policy Research Working Paper 2988. Banco Mundial.