

LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN LA OMC: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA

Sofía Boza¹, Ángeles Sánchez² y Juan Rozas³

1. Introducción

El sector agrícola ha experimentado una progresiva disminución en su nivel de participación en el valor de los flujos comerciales internacionales a nivel mundial, siendo ampliamente superado por la industria extractiva y, sobre todo, la manufactura. No obstante, las negociaciones agrícolas multilaterales son especialmente controvertidas.

En este sentido, los importantes avances que supuso la Ronda de Uruguay, en la cual se generó un marco normativo que abarcaba acceso a mercados, regulación de los subsidios y de las medidas técnicas no arancelarias, contrasta con la falta de acuerdos durante la Ronda de Doha. Lo anterior se encuentra muy relacionado con la polarización del posicionamiento de los distintos países miembros de la OMC, coincidente -en gran medida- con sus niveles de desarrollo. América Latina no ha quedado en absoluto al margen del proceso señalado, dado el importante lugar de la agricultura en su canasta exportadora.

El presente capítulo tiene por objetivo exponer la evolución de las negociaciones agrícolas, primero en el contexto del GATT y posteriormente de la OMC, desde el inicio de la Ronda de Uruguay hasta el punto en el que actualmente se encuentra la Ronda de Doha, haciendo un especial énfasis en el papel de América Latina al respecto. Para ello, el documento se estructura en las siguientes partes: contextualización del rol de la agricultura en las economías latinoamericanas y su participación actual, especialización comercial en materia agrícola de Latinoamérica, revisión del origen y alcances de la Ronda de Uruguay, así como de los acuerdos de ella emanados y, finalmente, exposición de la evolución hasta la fecha de las negociaciones

1 Departamento de Economía Agraria, Facultad de Ciencias Agronómicas e Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

2 Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid.

3 Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

sobre agricultura en el ámbito de la Ronda de Doha.

2. La agricultura en la estructura de las economías latinoamericanas

La agricultura es, desde las primeras décadas del siglo XX, un sector determinante para la economía de América Latina. Esta especialización primaria (tanto agrícola como minera) originó, inicialmente, un deterioro de los términos de intercambio, dado que se exportaban productos con menor valor agregado que aquellos importados. Posteriormente, y con el objetivo de superar estas restricciones, se empezaron a articular estrategias de desarrollo nacional enmarcadas en la denominada “industrialización sustitutiva de importaciones”. Con ello se buscaba transformar la inserción internacional de América Latina, apostando por la industria nacional, un papel predominante del Estado como actor económico y la focalización en producciones con mayor valor agregado. En el ámbito agrícola, distintos países ensayaron reformas agrarias, muy heterogéneas en su forma, fondo e intensidad⁴, como instrumento de redistribución de renta y riqueza, así como para reorientar la producción de alimentos al mercado nacional, garantizando con ello su abastecimiento.

No obstante, a finales de la década de los ‘70, la gran mayoría de las reformas señaladas habían perdido intensidad o habían sido revertidas. A finales de los ‘80, los cambios en el modelo económico que se derivaron de la aplicación del conocido “Consenso de Washington”, transformaron nuevamente la realidad del sector agrícola. La necesidad de los gobiernos de proveerse de divisas para afrontar los pagos de la deuda y la creciente factura de las importaciones, favorecieron la denominada “agricultura de exportación”.

Por su parte, el comienzo del siglo actual llevó consigo nuevamente algunos importantes cambios que han afectado al sector agrario. Por un lado, durante los años 2007 y 2011 se produjo un importante crecimiento de los precios agrícolas, lo que favoreció las balanzas comerciales de los países exportadores, esencialmente en el Cono Sur. Asimismo, el crecimiento de China y otros países emergentes ha conllevado un aumento de la demanda de recursos naturales, entre ellos de los alimentos, impulsando las exportaciones agrarias latinoamericanas. No obstante, el efecto de estos hechos sobre la región ha sido muy dispar, puesto que frente a los beneficios que ha obtenido América del Sur, se ha producido un fuerte deterioro de los térmi-

⁴ Aunque hay experiencias previas como la Reforma Agraria de México, en 1917, la gran mayoría de las reformas y leyes agrarias se desarrollaron en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta: Bolivia (1953), Cuba (1959), Venezuela (1960), Chile (1968 y 1970), Colombia (1968), Perú (1970) o Nicaragua (1979).

nos de intercambio en los países de Centroamérica, debido a que son importadores netos de materias primas (alimentos e hidrocarburos)⁵.

A lo señalado se unen algunos retos adicionales, como son: la existencia de bolsas de pobreza y desnutrición en la región, en convivencia con crecientes problemas de obesidad, sobre todo infantil; la progresiva escasez de recursos y la reorganización de los patrones productivos como consecuencia del cambio climático; los importantes cambios en la ideología política de algunos gobiernos latinoamericanos, entre otros hechos, los cuales sitúan de nuevo a la agricultura en el centro de las estrategias de desarrollo y, por supuesto, del modelo de inserción internacional que la región y cada uno de sus países desea.

3. La especialización comercial agraria de América Latina en la actualidad

América Latina es una de las regiones con mayor participación en el comercio agrícola⁶ a nivel global. Conforme a datos del Banco Mundial, el 10% de las exportaciones agrícolas internacionales, en 1995, y el 15%, en 2014, fueron realizadas por América Latina⁷.

Asimismo, la agricultura es muy importante en la especialización comercial latinoamericana, de forma que en 2014 un 20,8% de las exportaciones totales regionales correspondieron a productos agrícolas, un porcentaje similar al registrado en 1995. El comercio agrícola se concentra en pocos países. Más de un 70% de las exportaciones son realizadas por Brasil, Argentina y México, y más del 50% de las importaciones del sector por México, con una tendencia creciente, y Brasil, decreciente.

La importancia del sector exportador agrario difiere mucho de unos países a otros y registra tendencias diversas en el período 1995-2014. Las exportaciones agrícolas son extremadamente elevadas en Paraguay y Uruguay (en torno al 65% del total), donde además han crecido en las últimas décadas. Argentina y algunas economías centroamericanas, como Guatemala, Nicaragua y Panamá, también tienen una especialización agrícola muy elevada, que se refleja en que sus exportaciones en dichos rubros se sitúan entre el 40 y el 55%. Brasil, pese a ser una potencia industrial,

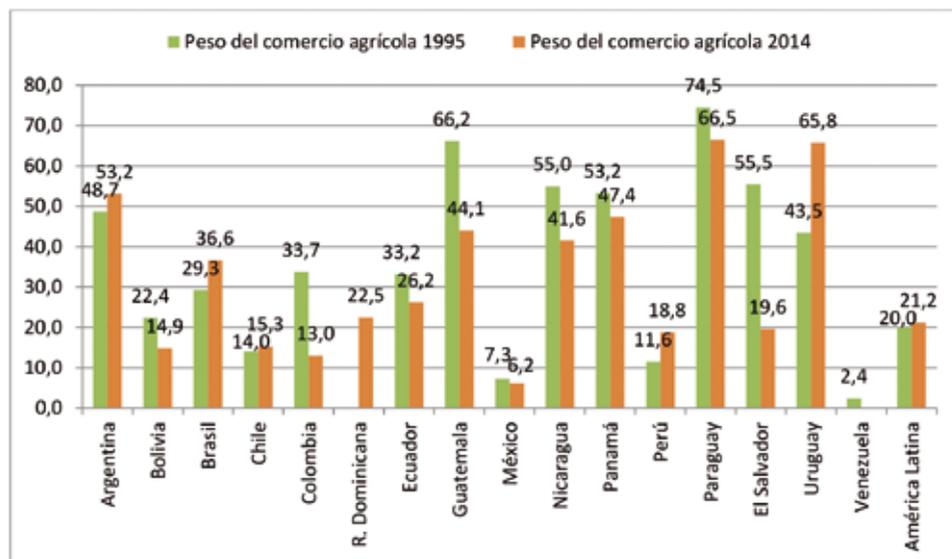
5 Para consultar la evolución de los precios de las materias primas se puede revisar UNCTADSTAT y para los términos de intercambio CEPALSTAT.

6 Se consideran las líneas arancelarias en el Anexo A del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

7 Se han incluido solo los países con información disponible en la base WITS del Banco Mundial: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana (solo en 2014), Uruguay y Venezuela (solo en 1995).

mantiene un dinámico sector agrario, responsable de más de un tercio de sus exportaciones globales, que además han ganado importancia desde 1995, al igual que en Chile y Perú (véase gráfico 1).

Gráfico 1
Importancia del sector exportador agrícola. Exportaciones agrícolas sobre el total de las exportaciones 1995 y 2014 (en porcentajes)

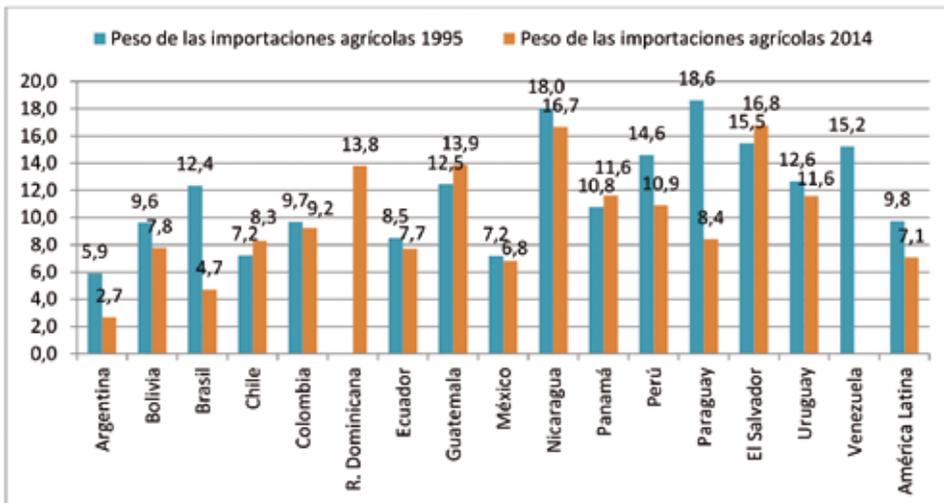


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de WITS del Banco Mundial.

Las importaciones agrícolas suponen tan solo un 7,1% del total de las importaciones, es decir, un valor muy inferior al de las exportaciones. Sin embargo, países como Guatemala, Nicaragua, el Salvador y, en menor medida, Panamá, Perú o incluso Uruguay, tienen un volumen superior a la media regional de importaciones agrícolas (véase gráfico 2).

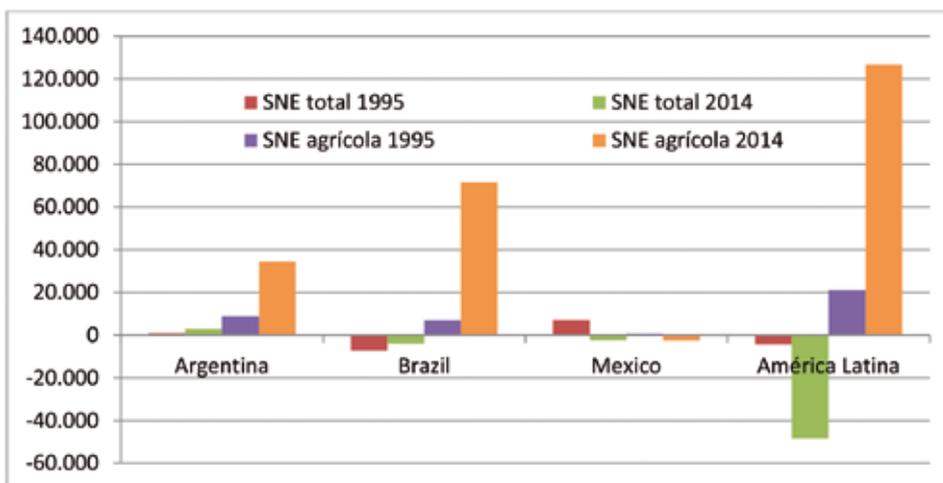
Con carácter general, América Latina registra superávit comercial en el sector agrario, que alcanzó un valor de 126.839 miles de millones de dólares en 2014, especialmente alimentado por Brasil y Argentina. Este superávit agrario amortigua el déficit comercial global de la región (véase gráfico 3). No obstante, México, Panamá, El Salvador y República Dominicana, son importadores netos de alimentos. Por lo tanto, estos países se han visto negativamente afectados por el incremento de precios registrados en 2007 y 2011, y el mantenimiento de los precios en niveles muy supe-

Gráfico 2
Importancia del sector importador agrícola. Importaciones agrícolas sobre el total de las importaciones 1995 y 2014 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de WITS del Banco Mundial.

Gráfico 3
Saldo neto exportador (exportaciones menos importaciones) de los principales países exportadores y América Latina 1995 y 2015 (en miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de WITS del Banco Mundial.

riores a los de comienzos de siglo. Además, en algunas zonas de estos países hay aún importantes problemas de desnutrición que hacen de este hecho no solo un asunto de balanza de pagos, sino de subdesarrollo.

Por su parte, al analizar la especialización agrícola latinoamericana respecto de los productos comercializados, se pueden encontrar los siguientes patrones (véase tabla 1 del anexo):

- **El Patrón del Cono Sur:** donde se encuentran dos de los grandes exportadores de la región, Argentina y Brasil, además de Paraguay y Uruguay, caracterizado por la importancia de semillas y semillas oleaginosas en los cuatro países; residuos y desperdicios de la industria alimentaria en Argentina y Paraguay; cereales en Uruguay y Paraguay; carne y despejos comestibles en Brasil, Paraguay y Uruguay; animales y vegetales grasos, frutas y frutos comestibles en Argentina; azúcares y productos de confitería en Brasil, y lácteos y huevos en Uruguay.
- **El Patrón Andino:** donde destacan las frutas y frutos comestibles y productos tradicionales (café o cacao) en Colombia, Perú y Ecuador; plantas vivas en Colombia y Ecuador; preparados de carne, pescado y crustáceos en Ecuador; residuos de la industria alimentaria en Perú, y azúcares y confitería en Colombia.
- **El Patrón Centroamericano:** que se caracteriza por las exportaciones de productos tradicionales como el café, azúcares y artículos de confitería en El Salvador y Guatemala; preparados alimenticios de distinto tipo en El Salvador y Nicaragua; frutas y frutos comestibles en Guatemala, y semillas oleaginosas en Nicaragua. En este mismo contexto, aunque estrictamente República Dominicana no es un país de la región centroamericana, presenta también una especialización basada en productos tradicionales (tabaco y cacao) y frutas y frutos comestibles.
- **Chile y México:** no se ajustan a los patrones anteriormente mencionados, pero tienen algún elemento en común. Ambos países exportan frutas y frutos comestibles y bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres. Además, México vende al exterior y de manera significativa, hortalizas y legumbres.

La heterogeneidad de la especialización comercial se reproduce también en las políticas agrícolas de los países donde conviven estrategias con un alto grado de protección al sector, interviniendo en las variables definitorias del funcionamiento del mercado tanto nacional como exterior, con otros modelos basados en el apoyo directo

a los productores y, finalmente, casos como el de Chile, muy abiertos al exterior y con fomento de los productores a partir de asesorías, transferencia tecnológica y ayuda a la inversión.

Además, no ha habido un gran desarrollo de políticas agrarias supranacionales, como sí ha sucedido en el seno de la Unión Europea con la Política Agraria Común (PAC). No obstante, el MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina, han desarrollado una suerte de políticas agrarias conjuntas. En este sentido, el MERCOSUR ha establecido tres instrumentos que buscan una coordinación de las políticas agrarias de los Estados Miembros: el Subgrupo de trabajo N° 8 sobre Agricultura, la Reunión de Ministros de Agricultura y la Reunión Especializada de Agricultura Familiar. Las decisiones tomadas por estos son de carácter consultivo y pretenden asesorar al Consejo del Mercado Común. Por su parte, la Política Agropecuaria Común Andina (PACA) pretende mejorar la seguridad agroalimentaria de los países miembros, incrementar las exportaciones agrícolas y fortalecer la agroindustria. Para ello se crearon tres instrumentos: el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, el Sistema de Franjas de Precios y el Sistema de Seguimiento de la Política Sectorial Agropecuaria. El Mercado Común Centroamericano también ha establecido una política agraria común, que ha quedado definida oficialmente para el período 2008-2017 y que cuenta con financiación del Banco Centroamericano de Integración Económica (Consejo Agropecuario Centroamericano, 2007).

En este contexto de heterogeneidad en la especialización sectorial y en el enfoque del sector público, y debilidad de políticas supranacionales, América Latina debe abordar el reto de intentar avances favorables en las negociaciones multilaterales en materia agrícola, las cuales, a su vez, se han desarrollado con numerosas limitantes, como se verá a continuación.

4. La Ronda de Uruguay: el fin de la excepción agrícola

La Ronda de Uruguay supuso un punto de inflexión para el comercio agrícola internacional, rompiendo definitivamente con su no consideración en las negociaciones multilaterales, al alero de la denominada “excepción agrícola” (Daugbjerg, 2012). De hecho, la Declaración Ministerial de Punta del Este, que dio inicio a la Ronda en septiembre de 1986, explicitaba a la agricultura como uno de los temas de negociación, señalando “la necesidad apremiante de dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios, mediante la corrección y pre-

vención de las restricciones y distorsiones”. Lo anterior, a partir de la negociación en torno, principalmente, a los tres temas siguientes: acceso a mercados, subsidios y reglamentaciones, y barreras sanitarias y fitosanitarias.

En efecto, como resultado de la Ronda de Uruguay emergieron tres acuerdos multilaterales aún vigentes y de gran relevancia para el sector: el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, cuyo origen y contenidos se sintetizan a continuación.

a) Acuerdo sobre Agricultura (AsA):

Gran parte de los temas de negociación respecto del comercio agrícola establecidos en la Declaración de Punta del Este se encuentran recogidos en el Acuerdo sobre Agricultura, el cual establece disposiciones, principalmente, en torno a tres ejes: i) acceso a mercados, ii) apoyo interno y iii) competencia de la exportación, teniendo como propósito final limitar las políticas que pudieran provocar distorsiones (Orden, Blandford & Josling, 2011).

En lo relativo a acceso a mercados, en primer lugar el AsA impulsó un proceso de conversión de las medidas no arancelarias en aranceles que derivaran en un nivel de protección equivalente, considerando como referencia el período 1986-1988. Por otro lado, los países tanto desarrollados como en desarrollo se comprometieron (en distintos niveles) a la reducción de las tasas arancelarias en tramos anuales iguales durante un período de aplicación. Todo ello quedó fijado en Listas Nacionales elaboradas por cada miembro. En este mismo contexto, para los productos agrícolas se estableció un sistema de contingentes arancelarios, diferenciando la tasa arancelaria aplicada según la cantidad total exportada. No obstante, con el fin de que estas medidas de facilitación del acceso a mercados no tuvieran un impacto excesivamente dramático en las producciones agrícolas nacionales, el AsA establece, por un lado, ciertas excepciones para los países en desarrollo, entre los cuales se incluye América Latina, así como la posibilidad de fijar salvaguardias especiales a productos identificados previamente en las Listas.

Por otra parte, el AsA diferencia en el apoyo interno al sector agrícola entre ayudas exentas de compromiso de reducción y ayudas con compromiso de reducción. La primera categoría, se entiende, no tendría efectos distorsionadores en la producción y comercio agrícolas o, de tenerlos, sería muy bajo el impacto. Dentro de lo ante-

rior se distinguen ayudas en las denominadas “caja verde” y “caja azul”. La “caja verde” se refiere a ayudas no vinculadas de manera inmediata con el desarrollo de la producción. La “caja azul”, a aquellos pagos directos que estén relacionados con la limitación de la producción. Asimismo, el Acuerdo establece ciertas excepciones especiales para las ayudas agrícolas en los países en desarrollo, lo que algunos autores han denominado como “caja trato especial y diferenciado”. Finalmente, a lo anterior se suma la inclusión en el AsA de la *Cláusula de Minimis*, conforme a la cual pueden quedar exentas ayudas potencialmente distorsionadoras del comercio, siempre que no excedan el 5% del valor total de la producción agropecuaria del país o del producto al cual se destinan (10% para los países miembros en desarrollo). Respecto de las ayudas con compromiso de reducción, estas quedaron contenidas en la conocida como “caja ámbar”. El agregado de todas las ayudas susceptibles de ser reducidas configura la Medida Global de Ayuda (MGA), la cual se tomó como base para el cálculo de los compromisos asumidos por los miembros. Durante la Ronda de Uruguay se estableció que los países desarrollados redujeran sus ayudas en un 20% respecto de la MGA, mientras que el compromiso era del 13,3% para los países en desarrollo y del 0% para los países menos adelantados. Al igual que en los aranceles, se estableció que dichas reducciones se realizaran en tramos anuales iguales durante el período de aplicación fijado, lo cual quedó consignado en las Listas Nacionales de cada país miembro (Hag Elamin, 2000).

Finalmente, en relación a las exportaciones se establecen limitaciones a los subsidios. Estos son entendidos como incentivos económicos dotados de manera tanto directa como en especies, al igual que distintos tipos de programas y acciones públicas que privilegien la exportación por sobre la producción para el mercado local. El AsA estableció que cada miembro especificara en su Lista sus compromisos concretos respecto de su reducción.

América Latina, a pesar de que en ese momento era considerada como región en desarrollo dentro de la OMC, asumió significativos compromisos en el contexto del AsA. Un ejemplo de ello es la reducción de la ayuda interna a los productores, donde México comprometió una disminución de más de mil millones de dólares, o de los subsidios a la exportación, con recortes de alrededor del 25% en México, Brasil, Colombia y Uruguay (FAO, 1999).

b) Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF):

Como fue señalado, la Declaración Ministerial de Punta del Este incidía en la nece-

sidad de reducir el impacto adverso que pudieran tener en el comercio internacional las medidas sanitarias y fitosanitarias. En consecuencia, en 1988 se conformó un grupo de trabajo específico, el cual generó el Acuerdo MSF, aprobado al término de la Ronda de Uruguay. Dicho acuerdo tiene por objetivo asegurar que los países miembros puedan imponer las medidas necesarias para garantizar la inocuidad de los alimentos, así como la salud de las personas, animales y vegetales, sin que esto se utilice con fines de proteccionismo comercial.

Lo anterior se basa en la aplicación de los siguientes principios:

- **No discriminación:** Los Miembros se asegurarán de que sus medidas no discriminen de forma arbitraria o injustificable a otros Miembros, garantizando que no se apliquen de manera que constituyan una restricción encubierta al comercio internacional.
- **Armonización:** La adopción de medidas debe prioritariamente ajustarse a normas, guías y/o recomendaciones de entidades internacionales.
- **Equivalencia:** Si se logra el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria en base al riesgo existente, las medidas impuestas por otros Miembros deben ser aceptadas como equivalentes, aun cuando existan ciertas diferencias.
- **Testimonios científicos:** Cada Miembro debe someter sus medidas a una evaluación científica que refleje la gravedad de no regular (análisis de riesgo).
- **Regionalización:** Los Miembros deben asegurarse de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias son adecuadas a las de las zonas de origen y de destino del producto, ya se trate de todo un país, de parte de un país o de la totalidad o partes de varios países.
- **Transparencia:** Los Miembros han de notificar a la Secretaría de la OMC su intención de hacer entrar en vigor o modificar medidas sanitarias o fitosanitarias.
- **Asistencia técnica y trato especial y diferenciado:** Los miembros han de reconocer las necesidades especiales de los países en desarrollo y, en particular, de los menos adelantados.

Conforme a datos en la base I-TIP de la OMC, entre 1995 y 2012 se informaron más de diez mil notificaciones en medidas sanitarias y fitosanitarias. Dentro de lo anterior, los países de América Latina con mayor participación fueron, en este or-

den, Brasil, Chile, Perú, Colombia, México, Argentina y Costa Rica. Todos ellos se sitúan entre los veinte países miembros de la OMC con mayor número de notificaciones en el período señalado, destacando el caso de Brasil, segundo a nivel mundial solo por detrás de Estados Unidos. También la participación de América Latina en el Comité MSF de la OMC ha sido muy activa en la discusión respecto de las medidas impuestas por otros miembros. Ello se ha manifestado en la presentación de Preocupaciones Comerciales Específicas, así como sobre todo en el apoyo a aquéllas planteadas por otros países miembros. En este sentido, destaca el papel de Argentina, Chile, Brasil y México (Boza, Rivers & Rozas, 2014).

c) Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC):

Muchos de los principios en el Acuerdo MSF son coincidentes con aquellos contenidos en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, resultado a su vez de la Ronda de Uruguay. No obstante, el Acuerdo OTC se focaliza, conforme a lo establecido en su preámbulo, en garantizar la potestad de los países de adoptar las medidas necesarias para asegurar, además de los aspectos señalados en el Acuerdo MSF, la calidad de las exportaciones, la protección del medioambiente y la prevención de prácticas que puedan inducir a error, añadiendo a estos objetivos -en su artículo 2.2- la protección de la seguridad nacional.

En este contexto, las medidas en el ámbito del Acuerdo OTC son de tres tipos: reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de conformidad. La principal diferencia entre los dos primeros reside en su obligatoriedad. Mientras que los reglamentos técnicos son de debido cumplimiento; las normas son de carácter voluntario. No obstante, ambos establecen características de los productos, procesos o métodos de producción, así como requerimientos referentes a terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado. Por su parte, los procedimientos de evaluación de conformidad se refieren a los métodos para la verificación de que las importaciones cumplen los reglamentos técnicos y/o las normas.

Una diferencia importante con el acuerdo MSF es que, si bien se considera relevante la armonización de las medidas, no se detallan instituciones internacionales específicas de referencia. Por otra parte, el Acuerdo OTC establece que sus miembros no tendrán como finalidad en la aplicación de las medidas, el generar obstáculos innecesarios al comercio. En este sentido, el concepto de “necesidad” se evalúa considerando los riesgos que conllevaría no perseguir los objetivos legítimos que fueron ya señalados. Dicha evaluación de riesgo establece que se tome en consideración:

información disponible científica y técnica, tecnología de elaboración conexas y usos finales a los que regularmente se destinan los productos.

Entre 1995 y 2012 se informaron más de quince mil notificaciones sobre OTC a la Secretaría de la OMC. Dentro de lo anterior, los países con mayor número de notificaciones fueron, en este orden, Estados Unidos, China, Israel, Unión Europea, Japón y Brasil. Otros países de América Latina, como México, Argentina y Chile, se situaron entre los veinte primeros en número de notificaciones informadas referentes a OTC. Por otra parte, en lo que se refiere al planteamiento de Preocupaciones Comerciales Específicas ante el Comité OTC, también resulta destacable la participación de México, Argentina, Brasil y Chile.

5. América Latina ante las negociaciones de la Ronda de Doha

La Ronda de Doha supuso el inicio de un nuevo proceso de negociaciones tras el término de la Ronda de Uruguay, en 2001. Su enfoque fue puesto en los países en desarrollo y menos desarrollados, lo que se reflejó en su agenda titulada “Programa de Doha para el Desarrollo” (PDD) y en el texto de la Declaración Ministerial inicial. En dicha Declaración también se establece el compromiso de retomar las negociaciones sobre comercio agrícola en los pilares del Acuerdo sobre Agricultura: acceso a mercados, ayudas internas y subsidios a la exportación, con el principio de trato especial y diferenciado a los países menos desarrollados como transversal. Para ello, se consideraron como insumos, además del propio AsA, las negociaciones que los países miembros habían comenzado un año antes.

Inicialmente se estableció el año 2003 como límite para la definición de compromisos por parte de los países miembros. Sin embargo, más de una década después aún no se ha podido alcanzar dicha meta. Uno de los puntos críticos fue el fracaso de la Conferencia de Cancún (2003), por falta de acuerdos entre los países participantes, la cual da paso, en 2005, a una Conferencia Ministerial en Hong Kong, también fallida. Tras ello, en diciembre de 2008, el presidente de las negociaciones sobre agricultura, Crawford Falcone, presenta el documento denominado “Paquete de Julio de 2008”, el cual plantea lineamientos concretos para la adscripción de las ayudas agrícolas a las distintas “cajas” en el AsA, así como para la reducción de los aranceles y la confirmación del compromiso de los países desarrollados de eliminar los subsidios a la exportación antes del final de 2013.

La Ronda de Doha se retomó mediante dos conferencias ministeriales en Ginebra,

celebradas en 2009 y 2011, las cuales cerraron sin acuerdos, dado que no se plantearon formalmente como reuniones de negociación. En este complejo escenario se inicia la Conferencia Ministerial de Bali, en 2013, la cual trató principalmente los siguientes temas: i) búsqueda de compromisos definitivos de reducción del apoyo a las exportaciones, ii) metodologías de aplicación de los contingentes arancelarios, iii) flexibilidad para el apoyo interno en los países en desarrollo a las producciones en pro de la seguridad alimentaria, y iv) ampliación de programas públicos a ser incluidos en la “caja verde”.

La Conferencia de Bali se clausura sin formalizar acuerdos por parte de los países miembros, aunque se generan declaraciones ministeriales en los distintos ámbitos donde se establecen ciertos compromisos, como mayor transparencia en las ayudas a las exportaciones, atención al modo de utilización de los contingentes arancelarios, mayor permisividad ante ayudas a productores para la protección de la seguridad alimentaria, y adición a la “caja verde” de programas públicos en temáticas como la gestión de tierras y de recursos hídricos.

Las razones de los reiterados encuentros para avanzar en la liberalización del comercio agrario a lo largo de la Ronda de Doha se habría visto influida significativamente por la coyuntura económica internacional, donde destaca el alto crecimiento de los países en desarrollo frente al estancamiento de los desarrollados (Bouët y Laborde, 2009). Al respecto, el mayor empoderamiento de los países en desarrollo estuvo muy presente en el *impasse* que experimentaron las negociaciones agrícolas a partir de 2008. En este sentido, destaca el papel desempeñado por el Grupo de Cairns, conformado en 1986 por 19 países miembros, de los cuales 10 son latinoamericanos⁸. El eje vertebrador de este grupo es la importancia que las exportaciones agrícolas tienen en sus economías y, por ende, su coincidencia en la defensa de la liberalización del comercio sectorial. Dicha liberalización pasaría fundamentalmente por la supresión de los subsidios agrícolas por parte de los países desarrollados. En este sentido, a partir de la Conferencia Ministerial de Cancún, a la presión ejercida por el Grupo de Cairns en contra de la intención de la Unión Europea y Estados Unidos de aumentar los subsidios en la “caja verde” y la “caja azul”, se le unen los países del G-20⁹ y el G-90, este último agrupando a los miembros menos adelantados (García-Matamoros, 2010), debido esencialmente a que consideran que, pese

8 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

9 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Aclarar adicionalmente que el G-20 aquí referido es distinto al Grupo de los 20 que sirve como foro para los ministros de finanzas y gobernadores de Banco Central de las principales economías del mundo.

a los cambios realizados, los subsidios que se entregan siguen teniendo un efecto distorsionador en la producción y, por ende, en el comercio. En efecto, en el caso específico de la Unión Europea, algunos autores señalan que la desvinculación de la dotación de las ayudas de las características de la producción agrícola, no conlleva necesariamente que hayan minorado su impacto (Galperín & Doporto-Míguez, 2009; Rizov, Pokrivcak & Ciaian, 2013).

Ante el *impasse* en las negociaciones y las situaciones de bloqueo, se han planteado posibles vías de acción en adelante, como el cierre de la Ronda de Doha, la flexibilización de la cláusula de “*single undertaken*” o las negociaciones por bloques. Además, han avanzado otras fórmulas para la liberalización comercial, como son los mega acuerdos regionales (Rosales, Herreros, Frohmann & García-Millán, 2013).

En este sentido, los países de América Latina parecen haber optado efectivamente por el bilateralismo, mediante la firma de acuerdos comerciales en el marco del regionalismo abierto. Tras revisar los Tratados de Libre Comercio (TLCs) latinoamericanos y sus cláusulas en materia agrícola, se pueden señalar los siguientes puntos al respecto¹⁰:

- Con carácter general, se excluye la completa liberalización de intercambios de productos agrícolas, que el Acuerdo de Agricultura a nivel multilateral identifica como acceso a mercados. En algunos casos se regula el acceso a mercados, basado en la eliminación o reducción de los aranceles de la cláusula de nación más favorecida, pero manteniendo excepciones para aquellos productos que pudieran resultar más sensibles, como en el caso del TLC de Colombia y México, y el TLC de Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR).
- Más común es la aceptación de la prohibición de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios, que también recoge el AsA. Algunos acuerdos que lo incluyen son el TLC de Bolivia-México, el CAFTA-DR, el TLC de Costa Rica-Perú, el TLC de Costa Rica-Singapur, el TLC de Taiwán-Salvador-Honduras, el TLC de México-Uruguay, el TLC de Perú-Japón, el TLC de América del Norte, el TLC de Canadá-Costa Rica, el TLC de Canadá-Honduras, el TLC de Canadá-Panamá, el TLC de Chile-Australia, el TLC de Chile-Colombia, el TLC de Chile-EE.UU., el TLC de Chile-Japón o el TLC de Chile-Panamá.

10 Se ha elaborado a partir de la consulta de los Tratados de Libre Comercio en vigor que están registrados en el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (OEA) (http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp). Las referencias a los acuerdos son expuestas a modo de ejemplo y no pretende ser una recopilación exhaustiva.

- Es relativamente habitual reconocer la legalidad de los instrumentos de apoyo a la agricultura nacional, aunque si bien no se suele hacer referencia a la tipología de cajas (verde, azul y ámbar) establecidas en el AsA. No obstante, se admite que de tener efectos sobre el comercio bilateral de los países firmantes, estos deberían limitarse. Algunos ejemplos son el TLC de Bolivia-México, el TLC de América del Norte, y los TLC de Canadá con Costa Rica, Honduras y Panamá.
- Varios acuerdos recogen particularidades sobre algún producto o sistema de precios específico. Por ejemplo, el TLC firmado entre Guatemala y Taiwán recoge cuotas para el azúcar, y en el caso del CAFTA-DR existe un mecanismo de Compensación del Azúcar, de forma que Estados Unidos compensa a sus socios por las restricciones mantenidas. En otros se garantiza mantener los sistemas de Franja de Precios de alguno de los socios, como para el caso de Perú en su tratado con Canadá y de Chile en su tratado con Turquía.
- Aunque no es tan habitual, algunos acuerdos, como el de México y Japón, o el de Chile y la Unión Europea, establecen la cooperación en el sector agrario, a través del traspaso sostenido de información, asistencia técnica, etc.

Tras la Conferencia de Bali, pese a las declaraciones emitidas, se siguen sin formalizar acuerdos multilaterales respecto del comercio agrícola, prolongando una indefinición que no parece presentar una salida rápida, ni mucho menos evidente.

6. Comentarios finales

La producción de alimentos experimenta, a nivel mundial, una serie de tendencias que llevan a importantes cuestionamientos a futuro. Entre ellas destacan: el crecimiento de la demanda y los cambios en los patrones de la misma, una mayor exigencia de información por parte de los consumidores, así como la amenaza que supone la escasez de recursos naturales y el cambio climático para los modelos productivos. A todo ello se suma la pérdida de peso relativo del comercio agrícola, lo que se relaciona con una disminución, en adelante, de los precios en términos reales de los productos básicos (FAO, CEPAL e IICA, 2013).

En este entorno cambiante y cada vez más interdependiente, se buscan las fórmulas para equilibrar el aprovechamiento de las oportunidades que supone una apertura al comercio agrícola, con la mejora de los niveles de seguridad alimentaria y el apoyo a los productores nacionales. Respecto de lo último, es especialmente sensible la agricultura familiar, la cual si bien presenta importantes dificultades en su inser-

ción a los mercados internacionales, es en muchos países en desarrollo garante del abastecimiento sostenido de los mercados internos y de la superación de la pobreza rural.

América Latina se encuentra particularmente vinculada a los procesos señalados, dada la importancia que la producción de alimentos tiene aún para muchas de sus economías, así como su fuerte nexo con los mercados internacionales. A este respecto, según recogen Chaherli y Nash (2013), el comercio agrícola regional se enfrenta a un nivel de restricción (tanto arancelaria como no arancelaria) significativamente superior a otras actividades. Lo anterior, al contrario de lo que cabría suponer, se hace especialmente notorio en el comercio intrarregional. Esto se une a las escasas políticas supranacionales en materia agrícola en las experiencias de integración regional, y a la poca apertura en acceso a mercados en los tratados de libre comercio suscritos por los países de América Latina.

Como fue visto, en un inicio las negociaciones comerciales multilaterales tuvieron un papel esencial en el fin de la “excepción agrícola” y la mitigación de las restricciones comerciales señaladas. No obstante, el *impasse* en el que hoy se encuentran supone un desmedro a la capacidad de los países en desarrollo de avanzar hacia un marco institucional más equilibrado, lo que previsiblemente afectará los intereses comerciales latinoamericanos.

Referencias Bibliográficas

- Bouet, A. & Laborde, D. (2009). Eight years of Doha Trade talks: Where do we stand? IFPRI Issue Brief 61.
- Boza, S., Rivers, R. & Rozas, J. (2014). Participación y capacidades de ALC en medidas sanitarias y fitosanitarias. Puentes. Vol. 15(1): 14-17.
- Chaherli, N. & Nash, J. (2013). Agricultural exports from Latin America and the Caribbean: Harnessing trade to feed the World and promote development. World Bank: Washington DC.
- Consejo Agropecuario Centroamericano (2007). Política agrícola centroamericana: 2008-2017. IICA: San José.
- Daugbjerg, C. (2012). Reforming the Common Agricultural Policy in the shadow of the WTO. Danish Institute of International Studies Policy Brief.
- FAO (1999). El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo. FAO: Roma.

- FAO, CEPAL e IICA (2013). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*. IICA: San José.
- Galperín, C. & Doporto-Miguez, I. (2009). Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?. *Revista del Centro de Economía Internacional: Comercio Exterior e Integración*, N°16, 129-142.
- García-Matamoros, L. (2010). La Ronda de Doha para el Desarrollo ocho años después: de grandes propósitos a modestos acuerdos. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, N°16, 213-258.
- Hag Elamin, N. (2000). *Multilateral trade negotiations on agriculture: a resource manual*. FAO: Roma.
- Orden, D., Blandford, D. & Josling, T. (2011). *WTO Disciplines on agricultural support: seeking a fair basis for trade*. Cambridge.
- Rizov, M., Pokrivcak, J. & Ciaian, P. (2013). *CAP Subsidies and the Productivity of EU Farms*. Center for European Policy Studies.
- Rosales, O., Herreros, S., Frohmann, A. & García-Millán, T. (2013). *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*. Serie Comercio Internacional No. 121. CEPAL.

ANEXO

Tabla 1
Principales exportaciones agrarias según capítulos del SA de los países de América Latina (en porcentaje sobre el total de las exportaciones del sector)

Argentina			El Salvador		
HS23	Residuos y desperdicios de industria alimentaria	35,4	HS17	Azúcares y artículos de confitería	24,4
HS10	Cereales	14,4	HS19	Preparados de cereales, harinas	13,7
HS15	Animales o vegetales grasos	12,2	HS9	Café, té, mate y especias	10,8
HS12	Semillas y frutos oleaginosos	11,6	HS16	Preparados de carne, pescados y crustáceos	10,4
	Subtotal	73,6		Subtotal	59,4
Bolivia			Guatemala		
HS23	Residuos y desperdicios de industria alimentaria	36,2	HS17	Azúcares y artículos de confitería	21,9
HS15	Animales o vegetales grasos	18,8	HS8	Frutas y frutos comestibles	21,2
HS10	Cereales	11,2	HS9	Café, té, mate y especias	19,0
HS12	Semillas y frutos oleaginosos	10,7		Subtotal	62,2
HS2	Carne y despojos comestibles	10,2	México		
	Subtotal	87,0	HS7	Hortalizas, legumbres	21,8
Brasil			HS8	Frutas y frutos comestibles	16,9
HS12	Semillas y frutos oleaginosos	28,5	HS22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	16,6
HS2	Carne y despojos comestibles	18,7		Subtotal	55,2
HS17	Azúcares y artículos de confitería	11,7	Nicaragua		
	Subtotal	58,9	HS23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria	22,6
Chile			HS19	Preparados de cereales, harinas	19,4
HS8	Frutas y frutos comestibles	49,1	HS12	Semillas y plantas oleaginosas	11,7
HS22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	16,2		Subtotal	53,6
	Subtotal	65,2	Panamá		
Colombia			HS8	Frutas y frutos comestibles	38,8
HS9	Café, té, mate y especias	35,4	HS23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria	11,9
HS6	Plantas vivas, flores	19,4		Subtotal	50,7
HS8	Frutas y frutos comestibles	12,9	Paraguay		
HS17	Azúcares y artículos de confitería	11,5	HS12	Semillas y plantas oleaginosas	38,1
	Subtotal	79,2	HS2	Carne y despojos comestibles	21,3
Rep. Dominicana			HS23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria	17,8
HS24	Tabaco y sucedáneos	26,7	HS10	Cereales	9,6
HS8	Frutas y frutos comestibles	18,3		Subtotal	86,8
HS18	Cacao y sus preparados	10,2	Perú		
	Subtotal	55,1	HS8	Frutas y frutos comestibles	21,2
Ecuador			HS23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria	21,0
HS8	Frutas y frutos comestibles	40,3	HS9	Café, té, mate y especias	11,8
HS16	Preparados de carne, pescado y crustáceos	18,7		Subtotal	54,0
HS6	Plantas vivas, flores	11,9	Uruguay		
HS18	Cacao y sus preparados	10,5	HS2	Carne y despojos comestibles	27,8
	Subtotal	81,4	HS12	Semillas y plantas oleaginosas	27,0
			HS10	Cereales	14,4
			HS4	Leche, lácteos, huevos	13,7
				Subtotal	82,8

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de WITS del Banco Mundial.

**Nota: Incluye solo las partidas arancelarias que suponen más del 10% de las exportaciones agrícolas de cada uno de los países considerados.