



WORKING PAPER



UCU Universidad
Católica del
Uruguay

POLÍTICAS DE AGRICULTURA, COMERCIO Y ALIMENTACIÓN EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INSTITUTO DE NEGOCIOS INTERNACIONALES

IGNACIO BARTESAGHI | NATALIA DE MARÍA
NATALIA MELGAR | EMILIO SILVA

Setiembre 2021

Nº 03/2021

Introducción

En el presente documento se abordan algunas dimensiones centrales en materia de políticas agrícolas y comerciales vigentes en América Latina y el Caribe (ALC), así como también aspectos referentes a la sostenibilidad y la nutrición. Se da cuenta tanto de los aspectos comunes que predominan en la región, como de dimensiones que se comportan de manera disímil a nivel de subregiones o inclusive a nivel de países dentro estas. .

En la primera parte se tratan aspectos generales del comercio de alimentos en ALC, analizando particularmente las tarifas arancelarias y ayudas internas, y las principales políticas públicas sobre agricultura y alimentación, desagregadas por países representativos de las subregiones.

La segunda parte está dedicada a las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental, particularmente vinculadas con las regulaciones sobre emisiones de gases de efectos invernaderos (GEI), la gestión del agua como recurso y la preservación de la biodiversidad.

La tercera parte aborda ejemplos de políticas comerciales y nutrición, analizando aspectos relacionados con medidas arancelarias e internas, y restricciones y acuerdos comerciales.

Finalmente se destacan, a modo de conclusión, los aspectos más relevantes de los tópicos examinados, todos los que se entienden tendrán cada día mayor importancia para la producción y el comercio agrícola nacional y regional.

1. Contexto comercial y productivo en ALC

Si bien la región tiene rasgos socioeconómicos que la caracterizan como tal, desde el punto de vista agro productivo y comercial pueden identificarse situaciones heterogéneas entre las diferentes subregiones. En tanto América del Sur se caracteriza por contar con países exportadores, el Caribe como importadores y Mesoamérica con una combinación de los dos anteriores. Estas características

hacen que la región tenga diferentes niveles de dependencia, riesgos, prioridades y vulnerabilidades en el comercio internacional.

En las últimas dos décadas, la región de ALC ha experimentado una expansión constante de su superávit comercial agrícola, pasando de US\$ 28 mil millones en 1998 - 2000 a casi US\$ 140 mil millones en 2016 -18. Las exportaciones totales aumentaron de US\$ 46 mil millones a US\$ 187 mil millones entre 1998 y 2018, mientras que las importaciones totales aumentaron de US\$ 18 mil millones a US\$ 49 mil millones en 2018¹.

Gran parte del superávit comercial agrícola de la región es generado solo por unos pocos países. El exportador más importante de productos agrícolas es Brasil, y es a la vez un destacado actor a nivel mundial. Brasil también ha visto el crecimiento más rápido en las exportaciones netas, ampliando su superávit comercial agrícola de menos de US\$ 10 mil millones en 1998 a US\$ 60 mil millones en 2018. Le sigue Argentina con un excedente neto agrícola de US\$ 32 mil millones en 2018, pero una tasa de crecimiento en los últimos 20 años 50% inferior a Brasil.

Desde una perspectiva subregional, todos los países de América del Sur, a excepción de Colombia y Surinam, fueron exportadores netos agrícolas en 2018, mientras que todos los países del Caribe fueron importadores netos. Dentro del Caribe, los importadores netos más importantes son República Dominicana, Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago. La mayoría de los países centroamericanos generan un superávit comercial moderado, con la excepción de Belice, El Salvador y Panamá.

Muchos países de ALC dependen en gran medida de la agricultura para sus ingresos de exportación. Los países de América del Sur y Central están particularmente expuestos. Los cuatro países del Mercosur se encuentran entre los países con mayor exposición, recibiendo casi el 50% de sus ingresos de exportación de la agricultura. El Mercosur no solo depende en gran medida de los ingresos de exportación agrícola, sino que también tiene los ingresos más altos en términos

¹ Los datos comerciales se obtuvieron del sitio web de Comtrade de la ONU.

absolutos y, lo que es más importante, los cuatro países del Mercosur se han vuelto más dependientes de los ingresos de exportación agrícola en los últimos 20 años.

Una gran parte de los ingresos de exportación provenientes de la agricultura e incluso de muy pocos productos básicos dentro de la agricultura significa que estas economías están expuestas a choques que pueden emanar de destinos de exportación específicos o mercados agrícolas globales en general.

Para la región en su conjunto, la proporción de ingresos de exportación que los países gastan en importaciones agrícolas es bastante pequeña. En 2016 -18, solo el 8,4% gastó en importaciones agrícolas. Sin embargo, el bajo índice general oculta una variación considerable entre subregiones y países. Si bien la mayoría de los países de América del Sur y Central gastan porciones muy pequeñas de sus ingresos de exportación en importaciones agrícolas y de alimentos, la participación en el Caribe supera el 40% en promedio y el 200% en las pequeñas islas del Caribe. Algunos países centroamericanos también gastan una parte considerable de sus ingresos en divisas en importaciones de alimentos. Las acciones varían del 4% para Panamá al 77% para Belice.

Muchos países de ALC no solo dependen del comercio agrícola general y de pocos productos básicos dentro del comercio agrícola general, sino que también dependen de muy pocos socios para sus exportaciones y / o sus importaciones.

La concentración de las importaciones y exportaciones agrícolas es alta para los países de ALC en comparación con los niveles internacionales. La mayoría de los países de la región reciben más del 50% de sus importaciones de solo tres proveedores y muchos envían más del 50% de sus exportaciones a solo tres destinos.

A pesar de la proximidad geográfica del mercado estadounidense, muchos países de ALC exportan la mayor parte de sus productos agrícolas a los mercados más distantes como la Unión Europea (UE) y China. Con la firma definitiva del acuerdo entre Mercosur y la UE, se espera que la importancia del comercio entre el bloque europeo y estos países de ALC aumente aún más.

1.1. Tarifas y apoyos internos

En los países de ALC, las tarifas consolidadas a menudo se han establecido por encima de las tarifas realmente aplicadas, dejando una brecha considerable con respecto a sus equivalentes aplicados. Esto significa que los países de ALC están más abiertos al comercio de lo que sugieren sus aranceles consolidados, pero también significa que podrían proteger más a sus sectores agrícolas en caso de necesidad. Para la región de ALC en su conjunto, la tasa consolidada promedio es tan alta como 61,4%, mientras que la tasa promedio aplicada (NMF) es de apenas 14,2%. La brecha entre las tasas consolidadas y aplicadas es particularmente alta para los países del Caribe, donde alcanza más del 75% en promedio para el período 2008-2016 (tasa consolidada del 92,3% frente a la tasa aplicada del 17,2%). Como la mayoría de los países del Caribe son importadores netos de productos agrícolas, las tasas aplicadas más bajas les permiten mantener bajo control sus facturas de importación.

Las tasas aplicadas en la región y sus tres subregiones no solo son bajas en comparación con sus respectivas tasas consolidadas, sino que también son bajas en comparación con muchas tasas consolidadas y aplicadas por muchos otros miembros de la OMC. Son particularmente bajos en comparación con Corea del Sur (56,9%) e India (32,8%); pero están por encima de los de la UE (10,8%) y mucho más altos que los de Australia (1,2%). También existen diferencias marcadas en los países de ALC. Chile (6,0%) y Perú (2,9%) aplican tasas relativamente bajas, mientras que otros países como Belice (22,0%) o Dominica (21,2%) aplican tasas superiores al promedio de ALC.

La medida en que los productores agrícolas dependen del apoyo del gobierno varía ampliamente en la región de ALC. Para la mayoría de los países, el Estimado de Apoyo al Productor (PSE) expresado como un porcentaje de los ingresos brutos agrícolas es menor que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (18%). En particular, el apoyo es inferior al 5 % en varios países, incluidos Guatemala, Uruguay, Paraguay, Chile y Brasil. Argentina

tiene un porcentaje negativo, lo que implica que los productores del país están sujetos a impuestos por las políticas gubernamentales.

Las principales medidas de apoyo en la región de ALC se brindan mediante el apoyo a los precios de mercado y los subsidios a los insumos, mientras que en el Caribe las barreras no arancelarias son fundamentales para la discusión sobre el comercio.

1.2 Políticas comerciales de agricultura y alimentación

En el cuadro 1 se sistematizan una serie de dimensiones relevantes sobre este tema, a saber: los organismos o agencias estatales que intervienen en los países considerados, los problemas y estrategias centrales en materia de políticas de agricultura y alimentación, los aspectos destacados de las políticas comerciales.

Para este relevamiento sobre política comercial de agricultura y alimentación se seleccionaron y sistematizaron tres países por las subregiones Caribe, América Central y América del Sur (Cuadro 1). Se tomaron en referencia a países que simultáneamente reúnen aspectos comunes de su subregión y ciertos matices que los distinguen entre sí.

A continuación, y a manera de síntesis de lo analizado en el cuadro 1, se presentan algunos aspectos destacados que tratan de reflejar transversalidades a nivel de ALC, de las subregiones o de grupos de países particulares.

- a) **En la mayoría de los países, las políticas comerciales son formuladas y gestionadas por diferentes organismos/agencias de gobierno** (muchas veces con un alto grado de descoordinación), tales como ministerios de agricultura, secretarías de comercio y ministerios de salud, entre otros. Existe, en cada país, una gran dispersión de las fuentes documentales referentes al tema.

- b) **Una parte importante de los países centran sus políticas agrarias en programas de seguridad alimentaria.** Las políticas comerciales se elaboran en función de los objetivos de estos programas, y generalmente son de corte

proteccionista con el fin de fortalecer la agricultura nacional, especialmente la de los pequeños productores dedicados al mercado interno o al autoconsumo. En general, las políticas agrarias y comerciales están dispersas en una cantidad extensa de reglamentos, leyes, decretos y regulaciones generales que torna engorroso su compendio.

- c) Algunos países como Cuba o Nicaragua optaron por el concepto de “soberanía alimentaria” en lugar de “seguridad alimentaria”. La soberanía alimentaria es un concepto más restrictivo respecto a los intercambios comerciales internacionales, ya que pone énfasis en procurar el autoabastecimiento a partir de la producción nacional.

- d) En el caso de Brasil y Argentina, como importantes productores mundiales de alimentos, manifiestan un modelo claramente agroexportador, y **las políticas comerciales**, si bien son diferentes (en el caso de Brasil basadas en mecanismos de estímulos a la exportación; en tanto que en Argentina las políticas tienen un fuerte componente impositivo como mecanismo de recaudación de divisas), **están orientadas con más claridad al comercio internacional que a los temas de seguridad alimentaria**. Lo propio se puede decir tanto de Paraguay como Uruguay, aunque no formen parte del cuadro síntesis elaborado.

Cuadro 1 - Políticas de agricultura y alimentación. Análisis de casos por subregiones Caribe, América Central y del Sur

Países del Caribe. Relevamiento de casos: Cuba, Haití y Jamaica.				
País	Organismos/ agencias estatales responsables	Problemas y estrategias centrales en materia de políticas de agricultura y alimentación	Políticas comerciales	Fuentes de información
Cuba	Ministerio de Agricultura	<p>El país se encuentra en proceso de formulación de un Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional (Plan SAN).</p> <p>Para Cuba "la soberanía alimentaria es el derecho de la nación a mantener y desarrollar su capacidad de producir y dar acceso a toda la población a los alimentos requeridos para una nutrición suficiente, diversa, sana, inocua, con reducida dependencia de medios e insumos externos, respeto a la diversidad cultural y responsabilidad ambiental". La educación nutricional es un componente importante de seguridad alimentaria.</p> <p>Asociado a esta estrategia se promueve la agricultura urbana, periurbana y familiar a nivel local, de manera de fortalecer la intención de autoabastecimiento alimenticio.</p>	<p>El país procura disminuir los altos costos por importaciones a través del Plan SAN. Cabe destacar que Cuba depende considerablemente de las importaciones de alimentos. A modo de ejemplo, alrededor del 70% de los cereales consumidos en la isla son importados. La idea es explotar el potencial alimentario disponible, lo cual debería redundar en un aumento de la diversidad de alimentos locales, la educación nutricional y la cultura alimentaria. Se asume que todo esto impactará en una mejora de la salud de la población, posibilitando reducir al mínimo las importaciones de alimentos e insumos para su producción.</p> <p>El Plan está a consideración del Consejo de Ministros para su aprobación.</p> <p>Tendrá un carácter descentralizado ya que la base territorial es de autoabastecimiento.</p>	<p>-Ministerio de Agricultura de Cuba. Disponible en: https://www.minag.gob.cu/node/2060</p> <p>-Botella Rodríguez, R. (2018). Políticas agrarias, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Soberanía Alimentaria: luces y sombras del caso cubano (1990-2015). Mundo Agrario, 19(42), e096. Disponible en: https://doi.org/10.24215/15155994e096</p>

Haití	Ministère de L'agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural	<p>El estado de seguridad alimentaria en el país es crítico. El 80% de los hogares no satisfacen adecuadamente sus necesidades alimenticias. Es un país absolutamente dependiente de las importaciones de alimentos, que representan un 52%, a lo cual se debe sumar un 6% de ayuda alimentaria recibida por parte de la comunidad internacional.</p> <p>En la actualidad se encuentra en plena revisión del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)</p>	<p>Entre otros objetivos, la política comercial, apoyada en el PNSAN, procura la protección contra la competencia internacional dado el contexto nacional (bajos recursos de divisas, la importancia de la población rural). En ese sentido, estos objetivos pasan por lograr un aumento de la producción nacional y la máxima sustitución de importaciones posible.</p>	<p>Actualisation du Plan National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (Pnsan). Disponible en:</p> <p>http://agriculture.gouv.ht/view/01/IMG/pdf/VERSION_PNSAN_12_Mars_2010.pdf</p>
Jamaica	<p>En Jamaica, no hay un solo Ministerio o Agencia responsable de coordinar el Programa de Seguridad Alimentaria del país. Comparten responsabilidades tres Ministerios principales (Agricultura y Pesca, Salud, Inversión en la Industria y Comercio).</p>	<p>Programa de Seguridad Alimentaria de Jamaica, la Política busca asegurarse de que haya una cantidad suficiente de alimentos nutritivos de calidad adecuada y disponible para todas las personas en Jamaica, a través de una mayor producción nacional y un nivel sostenible de importaciones.</p> <p>De igual manera se aspira a que todas las personas alcancen un estado de bienestar nutricional a través de la elección de alimentos y el consumo que reflejan las dietas recomendadas.</p>	<p>La visión de la política es avanzar en la mejora de la calidad de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria, en base al cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales de salud animal y vegetal y facilitación del comercio a través de la aplicación de principios basados en la investigación e innovación de los procesos.</p>	<p>Ministry of Industry, Commerce, Agriculture & Fisheries. Disponible en:</p> <p>https://www.micaf.gov.jm/document-categories/policies</p>

		<p>Para cumplir con los objetivos este país se ha propuesto desde el año 2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Aumentar la producción y el comercio de alimentos en el hogar; - Mejorar la generación de ingresos y las oportunidades de creación de empleo; -Mejorar la nutrición y la seguridad alimentaria. -Aumentar las redes de seguridad y los sistemas de gestión de emergencias alimentarias; -Mejorar el análisis y el sistema de gestión de la información; - Proporcionar desarrollo de capacidades; y-Facilitar el diálogo con las partes interesadas. 		
Países de América Central. Relevamiento de casos: Panamá, Costa Rica, Nicaragua				
Panamá	Oficina de Política Comercial - Ministerio de Desarrollo Agropecuario- Ministerio de Desarrollo Social	<p>La República de Panamá se ha comprometido internacionalmente para la erradicación del hambre al año 2030, a través del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta meta está contemplada en el Plan de Gobierno 2014-2019: “Alianza el Pueblo Primero” y en el “Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019”.</p> <p>En los últimos 15 años, Panamá ha realizado importantes avances, al</p>	Entre los años 2004 y 2013, Panamá incrementó de manera significativa las importaciones de alimentos básicos. Entre ellos se destacan el aumento de las importaciones de arroz (del 3% al 28%); de azúcar (del 5% al 20%); de café (del 4% al 22%); de carne (de prácticamente la autosuficiencia a la dependencia del 8%); de patatas (del 41% al 56%); de yuca (del 0,7% al 2%); y ciertas hortalizas como las cebollas (del 6% al 33%) o los tomates (del 3,5% al 49%). También se debe considerar que el 14% de la población activa panameña trabaja en la producción de alimentos. En	Ministerio de Desarrollo Social Disponibile en: https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Plan-SAN-Panam%C3%A1-2017.pdf

		<p>pasar de tener 856.000 personas subalimentadas –el 27,6% de la población– a unos 400.000 –el 9,5%– y reducir la pobreza del 36.6% en 2005 hasta el 22,3% en 2015.</p>	<p>este marco, se torna estratégico para el país llevar adelante un Plan para la Seguridad Alimentaria.</p> <p>Según el Estado panameño, “...una política de producción agropecuaria nacional no significa aislacionismo ni es incompatible con estrategias de disponibilidad que aprovechen las ventajas comparativas internas y las de otros países, permitiendo intercambios comerciales mutuamente beneficiosos. Lo urgente e impostergable es contar con metas concretas sobre la proporción del suministro de alimentos que se garantizará con producción nacional, y de los programas e inversiones a través de los cuales se asegurará de manera sostenible dicho suministro.”</p>	
Costa Rica	<p>Ministerio de Salud- Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN)- - Ministerio de Relaciones Exteriores - CELAC - FAO - SEPSA</p>	<p>Al igual que la mayoría de los países de América Central, Costa Rica ha formulado una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021, y un Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025, como instrumentos para enfrentar las carencias más importantes que tienen en materia de acceso a los alimentos ciertos sectores de su población.</p> <p>Costa Rica ha registrado históricamente un nivel de desnutrición muy inferior al que se aprecia en la mayoría de los países</p>	<p>En materia de disponibilidad de alimentos, según el Censo Nacional Agropecuario 2014, el 41,7% del territorio nacional se dedica a actividades agropecuarias. Del total de fincas censadas, un 8,4% (7.846) se dedica a la producción de granos básicos y un 4,8% (4.515) al cultivo de hortalizas. Se estima que el 61% de los granos básicos que se consumen en el país se obtiene de mercados externos. Costa Rica importa el 34% del arroz, el 69% del maíz blanco y el 73% del frijol que demandan sus habitantes. En 2014 se contabilizaron 4.467 fincas dedicadas al cultivo de arroz, 14.707 a frijol y 17.756 al maíz. En conjunto, las hectáreas sembradas de estos tres productos representaron un 4,6% del área total</p>	<p>Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021.</p> <p>Disponible en: https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politicas-y-planes-en-salud/politicas-en-salud/1106-politica-nacional-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-2011-2021/file</p> <p>Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025.</p>

		<p>latinoamericanos. Alrededor de un 7% de la población no satisface sus necesidades básicas alimentarias, con 5,7% en la zona urbana y 11,1% en el medio rural (INEC, 2015). Adicionalmente a esa parte de la población que enfrenta dificultades relativas al acceso y a la disponibilidad de alimentos, se suma otra que, aun teniendo acceso a la comida, se alimenta mal. Al mismo tiempo, oficialmente el Estado costarricense afirma que el país muestra una situación de dependencia y vulnerabilidad en su disponibilidad de alimentos, así como asimetrías socioeconómicas que afectan el acceso a los mismos.</p>	<p>destinada a actividades agropecuarias. La producción de granos básicos abarca un 1,8% del territorio nacional (93.778 hectáreas).</p> <p>En este contexto, los instrumentos relevantes de política aplicados son:</p> <p>1-Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011 – 2021 (SAN), cuyo objetivo es avanzar en la protección social de la población y asegurar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada. Entre otros aspectos, esta política pone énfasis en asegurar la alimentación a los grupos más vulnerables, y en establecer las regulaciones para garantizar la SAN.</p> <p>2. Políticas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales 2015-2018, cuya política es estimular la agricultura para el consumo interno.</p>	<p>Disponible en:</p> <p>http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2016-019-Plan_SANCELAC_I_Quinquenio.pdf</p>
Nicaragua	Asamblea Nacional	<p>La Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, Nro. 693, fue aprobada el 18 de junio del 2009.</p> <p>Dicha Ley establece que "...tiene por objeto garantizar el derecho de todas y todos los nicaragüenses de contar con los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acordes a sus necesidades vitales; que estos sean accesibles física, económica, social y culturalmente de forma oportuna y permanente asegurando la disponibilidad, estabilidad y</p>	<p>En cuanto a la producción y el comercio (incluyendo el internacional), el objetivo central de la ley establece que se deberá "propiciar las condiciones que incidan en el mejoramiento de la producción interna de alimentos para facilitar la disponibilidad a la población nicaragüense, impulsando programas de corto, mediano y largo plazo que mejoren los niveles de producción y productividad de alimentos que armonicen las políticas sectoriales a cargo de las distintas instituciones y la promoción de la pequeña y mediana producción nacional</p>	<p>Asamblea Nacional de Nicaragua</p> <p>Disponible en:</p> <p>http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/(\$All)/B58490A0C8DAB2AD06257657006A573D?OpenDocument</p>

		suficiencia de los mismos a través del desarrollo y rectoría por parte del Estado, de políticas públicas vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, para su implementación”	frente a la introducción de productos por políticas de libre mercado.” El artículo 9, literal a., Soberanía Alimentaria, añade que: “...Soberanía Alimentaria es el derecho del Estado a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación a toda la población, con preferencia hacia la valorización y el consumo de productos nacionales, sin perjuicio del ejercicio del derecho a la libre empresa y comercio”	
Países de América del Sur. Relevamiento de casos: Brasil, Colombia, Argentina.				
Brasil	Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI) - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica, Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição.	A través del Plano Nacional de Alimentação e Nutrição 2015 – 2020, Brasil ha puesto en práctica una serie de acciones destinadas a mejorar distintos tipos de carencias que presentan importantes sectores de la población del país. Entre los principales objetivos del Plan se pueden destacar: 1. Promover hábitos alimenticios saludables y estilos de vida para la población en general, y en particular para niños, mujeres embarazadas, madres lactantes y enfermos crónicos; 2. Garantizar la prevención y el tratamiento de los trastornos nutricionales;	La expansión de la participación brasileña en el comercio internacional de productos agrícolas ha sido uno de los principales objetivos que han guiado en las últimas dos décadas las actividades del Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). La expansión de las exportaciones ha estado sostenida sobre la base de la diversificación de productos y mercados, la mayor inserción en la lista de exportaciones brasileñas de productos con mayor valor agregado y la consolidación de la imagen de Brasil como proveedor de productos seguros y de alta calidad.	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponible en: http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2018-2019-2028-2029/ Ministério da Saúde Secretaria de Atenção à Saúde Departamento de Atenção Básica Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição Disponible en: http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/Informe_Situacional_Geral.pdf

		<p>3. Fortalecer las alianzas públicas, privadas y de la sociedad civil en temas de nutrición transversales y acciones intersectoriales para mejorar la situación nutricional;</p> <p>4. Fortalecer el marco institucional y legal para garantizar un acceso justo a los servicios de nutrición para la población;</p> <p>5. Fortalecer el sistema de vigilancia nutricional y su integración en el Sistema Nacional de Información Sanitaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional.</p>		
Colombia	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)-</p> <p>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)-</p> <p>Departamento Nacional de Planeación-</p> <p>Instituto Colombiano de Alimentación Familiar-</p> <p>Gobierno de Colombia</p>	<p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), es el organismo rector de la política agropecuaria y de desarrollo rural del país, y tiene los siguientes objetivos generales emanados del Decreto 1985 de 2013:</p> <p>1. Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales.</p>	<p>En materia de Política Comercial, se pueden identificar una serie de cuellos de botella que ahogan al sector agropecuario de exportación, dentro de los cuales destaca la carencia de articulación y eficaz coordinación entre las múltiples entidades públicas, que dirigen o participan en los temas internacionales y de comercio exterior, o que debiendo hacerlo, no lo hacen como lo exige la dinámica de los mercados externos.</p> <p>De la revisión del inventario oficial, se concluye que al menos diez entidades o programas distintos del orden nacional, en cabeza, adscritas, o bajo la égida del</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Disponible en:</p> <p>https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Proteccion%20del%20Sector%20Agropecuario%20en%20Colombia%202015-10-20.pdf</p> <p>Fedesarrollo – Universidad EAFIT (2018). Política comercial agrícola: nivel, costos y efectos de la protección en Colombia.</p>

	<p>Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)- Ministerio de Salud- Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional- Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación</p>	<p>2. Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización para el desarrollo socioeconómico del país”.</p> <p>En concordancia con estos objetivos, y de acuerdo con las oportunidades productivas, vocación de la tierra y comerciales de Colombia identificadas a nivel local e internacional, el MADR diseñó y puso en vigor el Plan Colombia Siembra, la política productiva más ambiciosa de los últimos 20 años, orientada al aumento de la oferta agropecuaria nacional y el fomento de las exportaciones.</p> <p>Colombia Siembra define las líneas estratégicas requeridas para fortalecer el desarrollo competitivo del sector agropecuario, mediante el diseño e implementación de una política de desarrollo productivo sectorial que incorpora, como meta concertada con el sector privado, el aumento del área agrícola en un millón de hectáreas cultivadas adicionales, proyectadas para el periodo comprendido entre agosto de 2015 y diciembre de 2018.</p>	<p>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y del MADR, tienen claras responsabilidades de orientación y dirección de la Política de Comercio Exterior, incluyendo las originarias del sector agropecuario.</p>	<p>Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3539</p>
--	---	---	---	---

Argentina	<p>Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca- Secretaría de Comercio Exterior- Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Programa Nacional de Seguridad Alimentaria</p>	<p>El sector agropecuario argentino ha crecido e innovado notablemente en las últimas tres décadas gracias a los cambios tecnológicos y, durante gran parte de esa época, gracias al incremento de los precios agrícolas internacionales. Argentina es un país de ingreso medio-alto, rico en recursos naturales y en capital humano cuya historia de volatilidad macroeconómica e inestabilidad política ha contribuido, de manera general, a limitar el desarrollo económico de largo plazo.</p> <p>A pesar de las dificultades, la agricultura es el principal sector de exportación del país y representa una excepción en cuanto a su desenvolvimiento. La agricultura en la extensa región pampeana ha experimentado una transformación estructural importante en los cultivos, principalmente cereales y soja, con crecimiento en la productividad gracias a nuevas prácticas agrícolas, tecnologías, instituciones y acuerdos contractuales. El uso de la tierra y la producción ha cambiado significativamente favoreciendo notablemente a los granos y a la soja cuyas exportaciones se han dirigido hacia China y otras economías asiáticas. Mientras tanto, productos de otras regiones han tenido un</p>	<p>Las políticas agrícolas se han enmarcado en variaciones cíclicas de las políticas comerciales: un enfoque de apertura económica en la década de 1990, que incluyó la firma de acuerdos de la OMC y el MERCOSUR; el aislamiento económico y las políticas de sustitución de importaciones, con tarifas e impuestos (retenciones) a la exportación entre 2001 y 2015; y un enfoque de apertura económica seguido al cambio de gobierno en 2015.</p> <p>A pesar de los cambios en las políticas, diversas instituciones descentralizadas y responsables de implementar políticas y proveer servicios agrícolas, tienen una larga trayectoria en competencia y estabilidad. Entre estas, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) brinda importantes servicios generales como la investigación agropecuaria y servicios de extensión, y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) lo hace en sanidad agropecuaria. En Argentina, los productores prácticamente no reciben subvenciones a los insumos o producción, tampoco pagos directos en función de superficie o en base a la cantidad de animales.</p> <p>Las excepciones son los programas bajo el Fondo Especial del Tabaco (FET), los créditos preferenciales, principalmente a los productores pequeños a través de FINAGRO, y los programas de</p>	<p>Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca.</p> <p>Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/agricultura-ganaderia-y-pesca</p> <p>Secretaría de Comercio Exterior</p> <p>Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/produccion/autoridades/secretaria-de-comercio-externo</p> <p>OECD. Políticas Agrícolas en Argentina.</p> <p>Disponible en: https://www.oecd.org/countries/argentina/politicas-agricolas-en-argentina-9789264311879-es.htm</p>
-----------	--	---	---	--

		<p>desarrollo relativamente bajo: los productos agrícolas que se producen fuera de la región pampeana, como hortalizas, frutas, algodón y tabaco han experimentado tasas más bajas de crecimiento de productividad.</p>	<p>infraestructura como el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP).</p> <p>Las políticas públicas argentinas han gravado al sector exportador agroalimentario con tasas altas de retención durante la mayor parte de las últimas dos décadas. El Estimado de Apoyo al Productor (EAP) fue negativo: -14% entre 2015 y 2017 y llegó hasta un -51% en 2008. Este valor negativo es inusual. A comienzos del 2015, la nueva administración del presidente Macri redujo las tasas de retención a la exportación de soja y las eliminó para todos los otros productos agrícolas, reduciendo de este modo el valor negativo total del EAP. Sin embargo, en 2018, se introdujo un nuevo impuesto sobre todas las exportaciones, agropecuarias y no agropecuarias. Por lo tanto, es probable que el EAP de Argentina se mantenga negativo durante los próximos años.</p> <p>La mayor parte del presupuesto público destinado a la agricultura de Argentina es para el financiamiento de servicios generales como el sistema de Conocimiento e Innovación y los Servicios de Inspección y Sanidad Agropecuaria, que forman parte del Estimado de Apoyo de Servicios Generales (EASG). El Estimado de Apoyo Total (EAT) se mantiene en números negativos debido a que el presupuesto público es menor que el apoyo negativo creado mediante la implementación de retenciones a las exportaciones agrarias.</p>	
--	--	---	--	--

			<p>Las restricciones de exportación y las retenciones en los granos de soja, el girasol, el trigo, el maíz, la carne vacuna, la leche y las aves de corral provocaron una reducción en los precios al productor para estos productos básicos, mientras las retenciones a la exportación han sido siempre más bajas para los productos procesados. A pesar de tener como objetivo declarado la reducción de los precios al consumidor, las restricciones cuantitativas y las licencias de exportación de productos alimentarios, como el trigo y la carne vacuna, han tenido una incidencia mínima en la reducción de inflación de alimentos. Sin embargo, las retenciones a la exportación agropecuaria fueron efectivas para generar ingresos al gobierno federal. Estos ingresos alcanzaron su punto máximo durante los años de precios internacionales altos, llegando a alcanzar un 3% del PIB en 2008. El uso generalizado de los impuestos a la exportación tiene al menos una explicación parcial: es el único impuesto federal cuyo ingreso no se comparte con los gobiernos provinciales.</p>	
--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia en base a las fuentes indicadas en el propio cuadro.

2. Sostenibilidad ambiental y comercio en ALC

ALC se ha convertido en la región más importante en materia de abastecimiento de alimentos a escala mundial, destacándose dentro de ella el sur sudamericano. Se espera que esto continúe mejorando los ingresos de la mayoría de los países, al mismo tiempo que contribuya con la seguridad alimentaria mundial. Buena parte de esta realidad está asociada a las ventajas comparativas de la región que dispone de abundantes bienes de la naturaleza (recursos hídricos, edafológicos, climáticos, biológicos). Al mismo tiempo, este modelo de desarrollo basado en dichos recursos ha provocado importantes efectos ambientales.

Sin perjuicio de ello, la mayoría de los países han realizado esfuerzos importantes en la última década para mejorar la sostenibilidad ambiental de la producción de alimentos, especialmente de los destinados a la exportación.

Parte importante de los alimentos exportados por la región cuentan con procedimientos propios de sostenibilidad centrados en los principales impactos socioambientales. Los actores empresariales de mayor porte son los que generalmente cuentan con estos procedimientos y se ocupan de mejorarlos. Con menor frecuencia, sucede lo mismo con los pequeños productores.

A partir del año 2007 se iniciaron diversos proyectos públicos y privados orientados a calcular la huella de carbono de productos de exportación, particularmente en los alimentos. Estos proyectos se alinearon con la preocupación de los consumidores de los países desarrollados en torno a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Desde el año 2011, varios países de la región comenzaron a utilizar la huella hídrica como instrumento para evaluar la cantidad y calidad del agua que es parte de distintos sistemas productivos. En general, las empresas más importantes relacionadas con el comercio internacional de alimentos también han iniciado el proceso de evaluar científicamente sus impactos en materia de biodiversidad (Olmos, 2017).

Sin embargo, se ha podido constatar que existe una escasa articulación entre las propias agencias gubernamentales, así como entre sector público y privado en cada país. También se da una limitada colaboración entre sectores productivos similares.

Sin perjuicio de estas carencias, aprovechar los aprendizajes ya realizados podría ayudar a acelerar el proceso de mejora del desempeño ambiental, focalizando y haciendo más eficientes el uso de los (generalmente) escasos recursos disponibles a tales efectos.

La sostenibilidad ambiental del comercio internacional de alimentos está vinculada con el logro del mejor desempeño ambiental posible en todas las etapas desde el cultivo al transporte internacional. En ese sentido, los productores son estimulados tanto por la búsqueda de una mejor eficiencia y menores impactos ambientales en la producción, como por las demandas de los consumidores internacionales.

Se abordarán a continuación la situación y las acciones nacionales en aspectos tales como emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), gestión del agua y preservación de la biodiversidad.

Las emisiones de GEI del sistema alimentario en ALC. Hasta ahora, el incremento de rendimientos agrícolas ha estado relacionado con el uso de fertilizantes y la tecnificación. En ambos casos se asocian a un mayor consumo de energía y mayores emisiones de GEI. El desafío de aumentar y mejorar la producción y comercialización de alimentos sin aumentar las emisiones de GEI.

Los GEI más importantes generados por la cadena de alimentos son metano, óxido nitroso y dióxido de carbono. En términos agregados, en la etapa de cultivo - particularmente agrícola-, las emisiones están dominadas por el metano y el óxido nitroso. Las emisiones de dióxido de carbono en esta etapa están asociadas al cambio de uso de tierra. En las etapas posteriores, la mayor presencia es del dióxido de carbono y se relaciona con el uso de energía y combustibles fósiles. Las emisiones de GEI de todo el sistema alimentario representan el 21% de las emisiones totales. América Latina representó en el año 2013 un 8% del total de las emisiones de GEI a nivel mundial, incluyendo el uso y cambio de uso de la tierra. Entre los años 1990 y 2013, las emisiones de la región crecieron en promedio un 15%, mientras que las emisiones totales del mundo aumentaron un 36%. Las mayores emisiones mundiales están relacionadas con la energía, en tanto en la región corresponden al cambio de uso de la tierra y la agricultura. Las emisiones

correspondientes a la agricultura en la región de ALC para el año 2013 corresponden en promedio al 29% del total de emisiones.

En las emisiones derivadas de las prácticas agrícolas se encuentran: fermentación entérica, gestión del estiércol, quema de biomasa, uso de agroquímicos, alcalinización y cultivo del arroz.

La participación de la agricultura es relevante casi en todos los países, teniendo menor presencia en Chile, México, Panamá y Venezuela. La situación se complejiza si se consideran las emisiones asociadas al cambio de uso de suelo². En algunos casos, las emisiones por uso de suelo más que duplican las de la agricultura, como en el caso de Brasil, Venezuela, Perú y Paraguay, por mencionar algunos. En otros casos, las emisiones por cambio de uso de suelo aparecen como positivas, es decir, la forestación o reforestación de suelos permite captar más dióxido de carbono que el que se emite. Chile, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay son ejemplos en tal sentido.

Entre otros aspectos, la mitigación de la emisión de GEI resulta clave para controlar el cambio climático, el cual además de los efectos globales que implica, afecta particularmente a los procesos productivos al cambiar las condiciones ambientales de las propias tierras productivas.

Por lo tanto, la agricultura no sólo debe enfrentar el reto de adaptarse al cambio climático; también tiene potencial para contribuir a su mitigación, mediante la disminución de las emisiones de dióxido de carbono (por ejemplo, a través de sistemas agrosilvopastoriles) y la reducción de las emisiones de los GEI que se generan en la producción primaria (dióxido de carbono, metano, óxidos nitrosos).

En materia de políticas, la mayoría de los países tienen disposiciones constitucionales en lo relativo a la conservación y uso racional de los recursos naturales y el ambiente; preservación de bosques y suelos, entre otras. Se constata un esfuerzo por avanzar en medidas y acciones para mitigar el cambio climático. Por ejemplo, La República Dominicana reformó su Constitución en 2010 para incluir

² Por ejemplo, conversión de bosques para usos agrícolas, extracción intensiva de madera, el aumento de infraestructura a partir de la extensión de plantas urbanas o construcción de carreteras, desastres naturales o efectos ambientales de origen antrópico, entre otros.

la adaptación al Cambio Climático como un mandato constitucional. Ecuador lo hizo en la nueva Constitución de 2008 (Artículo 414).

Hay un reconocimiento por parte de las autoridades nacionales sobre la importancia de contar con leyes que regulen lo relativo al cambio climático. Ello demanda liderazgos en los ámbitos Legislativo y Ejecutivo para empujar una agenda legislativa que siempre es compleja y requiere de acuerdos multipartidistas, que van más allá de la problemática relativa al cambio climático. Posiblemente eso explica por qué muchos países han optado por la vía de la construcción de estrategias y políticas que no dependen de la aprobación legislativa. En ALC cuentan con legislación específica Brasil (2009), México (2012), Guatemala (2013) y Honduras (2014).

También parte de las acciones contra el cambio climático ha sido introducida en sendos planes de desarrollo de algunos países de la región, a saber: Colombia (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), Costa Rica (Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018), Ecuador (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017) y Honduras (Plan Nación 2010-2022). En dichos planes se han incorporado los objetivos y principales acciones en materia de cambio climático, bajo un enfoque transversal hacia todas las instancias de gobierno.

Al mismo tiempo, prácticamente todos los países cuentan con estrategias nacionales y planes de acción en materia de cambio climático. Algunos países basan su acción en políticas de ambiente (El Salvador, Guatemala y Perú); políticas sobre cambio climático (Brasil), y otros cuentan con estrategias de cambio climático (Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú y República Dominicana).

Gestión del agua. Alrededor del 60% del uso de agua dulce está relacionado con las actividades agropecuarias, así como también el 70% de la pérdida de biodiversidad refiere a estas actividades.

La producción de alimentos no solo utiliza importantes cantidades de agua, sino que además la contamina. Un indicador de consumo es el del agua virtual, el cual estima la cantidad de agua utilizada para la producción agrícola y pecuaria. Se estima a nivel mundial que el 80% del agua virtual es utilizada en procesos agrícolas y el 20%

en la industria. A este indicador se le sumó el de huella hídrica, que permite no solo cuantificar el agua consumida en la producción de alimentos, entre otros, sino que además identifica la fuente de origen y el agua contaminada. Agua virtual y huella hídrica se utilizan para evaluar el uso del agua en regiones y países del mundo.

Se estima que el 71% de toda la huella hídrica generada por la producción América Latina entre 1996 y 2005 corresponde a cultivos agrícolas, seguido por un 23% destinado a actividades de pastoreo. Un 87% de la huella total corresponde a huella verde, 5% es de huella azul y 8% de huella gris.

Una quinta parte de la huella hídrica de la región generada entre 1996 y 2005 estuvo asociada a productos de exportación. Del total de la huella hídrica generada por el sector agrícola en ese período, un 22% se orientó al mercado internacional a través de las exportaciones del sector. Si se considera el volumen de agua virtual exportada se aprecia que las mayores cantidades están asociadas a las exportaciones de soja.

Las políticas para la gestión del recurso varían en cada país, atendiendo a sus especificidades geográficas y sociopolíticas. Las modalidades de administración del recurso van desde la gestión privada como el caso de Chile, a la pública tanto del recurso hídrico y su infraestructura, como es el caso de Uruguay. La discusión sobre nuevas legislaciones en muchos países de la región pone de manifiesto conflictos por el uso de este recurso y dilemas entre la conservación, los usos humanos y en la producción. En este contexto, el riego y drenaje son servicios estratégicos para dar respuesta a las carencias y excesos de este recurso en la producción agropecuaria.

En un contexto de cambio climático la gestión del recurso hídrico debe acometerse con una visión más integral, que permita abordar las interrelaciones e interdependencias entre los diferentes sistemas en que ésta se utiliza. Algunos ejemplos de gestión nacional que se pueden destacar por subregiones son los casos de Chile, Cuba y Honduras.

Chile. Es un país dependiente del riego en un contexto de escasez cada vez más apreciable del recurso agua. Una de las políticas más importantes es el Plan

Nacional de Adaptación de Chile que en su primera medida establece “fortalecer la planificación y gestión de recursos hídricos a nivel nacional para optimizar el uso del agua en la agricultura” (Gobierno de Chile, 2013). Para lo anterior se han definido tres acciones básicas: I) realizar estudios para establecer la viabilidad de los proyectos de riego en lo que se refiere a obras de acumulación, conducción y trasvases que permitan mejorar la seguridad del riego e incorporar nuevas áreas; II) desarrollar programas para el fortalecimiento técnico y legal de las organizaciones de usuarios, para asegurar la regularización de los derechos de aprovechamiento del agua; y III) estudios para el desarrollo de instrumentos enfocados a mejorar la calidad del agua para riego.

Cuba. El sector agropecuario es el mayor demandante del recurso hídrico en Cuba, alcanzando en 2014 el 57% del total consumido. Cuba cuenta con una planificación del uso del agua que data de finales de los años sesenta y el recurso hídrico es considerado base para el desarrollo económico y social del país (Decreto-Ley No. 138 de las Aguas Terrestres). A partir de 2011 el Balance de agua constituye un indicador del Plan de la Economía. El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos administra la infraestructura de obras hidráulicas, que cuenta con 242 presas y 805 pequeñas presas que embalsan más de 9.400 millones de metros cúbicos y abastecen anualmente 7.800 millones de metros cúbicos.

Honduras. Tiene un Plan de Manejo Integral del Agua, que cuenta entre sus innovaciones la Cosecha de Agua, para lo cual se han construido 121 reservorios en 20 municipios. Este proyecto considera aspectos relativos a la organización de los beneficiarios en instancias financieras (Cajas Rurales); la capitalización de las obras; el manejo adecuado y mantenimiento de la obra; la reforestación en sitios identificados; el estudio y la implementación de las líneas de conducción; el establecimiento de riesgos; la identificación de cultivos y; complementariedades técnicas y financieras con la Secretaría de Agricultura y Ganadería y otras iniciativas con gobiernos locales. Se ejecutan además dos proyectos de distritos de riego, que se complementan con los 11 distritos ya existentes.

Preservación de la biodiversidad. Otra dimensión vinculada con el esfuerzo que realizan los países de ALC por el desarrollo de un sistema alimentario sostenible

asociada a las mencionadas, son las políticas y acciones que atienden a la conservación de la biodiversidad.

En América Latina se han identificado actividades humanas que implican riesgos importantes para la preservación de la biodiversidad. Entre otras causas, la deforestación, la desaparición de humedales, la sobreexplotación de los peces, la contaminación y descarga de nutrientes sobre los ecosistemas acuáticos, el uso de fertilizantes nitrogenados y fosforados en la agricultura que provocan la eutrofización de los ecosistemas acuáticos, son fenómenos que preocupan (y ocupan) a los países de la región (Uribe, 2015)

Una de las estrategias empleadas por la mayoría de los países de ALC para conservar la biodiversidad ha sido la creación de áreas protegidas, de manera de aislar estas zonas específicas de la actividad humana y así mantener sus ecosistemas. Las áreas protegidas también contribuyen con la preservación de ciertos alimentos y del agua, conservan hábitats naturales, incluyendo bosques, pastos y ambientes marinos.

En varias regiones se desarrollan estrategias en que conviven especies naturales con un uso productivo de la tierra, de manera sostenible. Un ejemplo son los cultivos de café bajo sombra. El café se cultiva en buena parte de América Latina, y es parte importante de las exportaciones de varios países. Además de su forma intensiva como monocultivo, existe el sistema denominado bajo sombra, que se realiza entre árboles, y que está ganando terreno entre la oferta de los denominados cafés especiales.

3. Políticas comerciales y nutrición

Las políticas comerciales se definen como aquellas que pueden afectar los flujos de comercio, mediante instrumentos relativos a los mercados internacionales o nacionales. En tal sentido, definen la forma en la cual los Estados regulan las transacciones fuera y dentro de sus fronteras nacionales. Al mismo tiempo, las políticas comerciales también están diseñadas no solo para influenciar el flujo físico de bienes, sino también la provisión de servicios y el intercambio económico (FAO y OPS, 2017).

El comercio es un elemento clave para el abastecimiento de alimentos, no solo a través de las importaciones, sino también al impactar directamente en la producción. Por ejemplo, la demanda de ciertos productos en los mercados internacionales puede generar incentivos para aumentar su producción y aumentar la oferta. Al mismo tiempo esto puede contribuir a bajar los precios de los alimentos.

La relación entre comercio y seguridad alimentaria y nutricional no se agota en la disponibilidad. El comercio tiene efectos en variables económicas nacionales como la producción, los precios, la competencia, el mercado del trabajo, la infraestructura y los presupuestos públicos. Y también se producen efectos indirectos en variables como el abastecimiento alimentario, el ingreso en los hogares y los servicios públicos. (FAO, 2015).

A continuación, se caracterizan algunos casos de políticas referidas al comercio de alimentos, plasmadas en ejemplos de medidas recientes efectuadas por países de la región. Dichas medidas suelen estar contenidas en políticas aduaneras, políticas internas, restricciones y acuerdos comerciales.

Políticas arancelarias. Las medidas aduaneras se aplican cuando los bienes y servicios atraviesan la frontera de un país. Estas políticas abarcan cupos y aranceles de importación, impuestos o subvenciones a la exportación, restricciones cuantitativas y medidas no arancelarias, como normas sanitarias y fitosanitarias y procedimientos aduaneros.

La presencia de impuestos a la importación y exportación de alimentos es una de las medidas de política comercial más comunes, en tanto representan una opción de fácil implementación para enfrentar eventos como alzas en los precios internacionales de los alimentos.

La tendencia de los últimos años en la región corresponde a la baja de aranceles, sea mediante la reducción de los aranceles de importación, o a través de la creación de contingentes arancelarios que permiten la importación de una cantidad determinada de productos con aranceles menores a los previstos.

Un ejemplo de desgravación total es el acuerdo firmado en el año 2017 entre Guatemala y Estados Unidos, para eliminar el arancel al cuadril de pollo importado

de este último país. El gobierno de Guatemala entiende que este acuerdo da certeza jurídica a los importadores de estos productos, además se asegura el abastecimiento de productos de la canasta básica para beneficiar al consumidor y a las familias guatemaltecas, lo que se enmarca en uno de los objetivos de la Política Económica 2016-2021 que es contribuir a reducir la pobreza (Gándara, 2017).

Otro ejemplo, referido con los compromisos y obligaciones del Mercosur, es la vigencia en Brasil, a partir de noviembre del año 2019, de una cuota de 750.000 toneladas de trigo libre de aranceles. Esta medida que no tiene fecha de caducidad representa el 6% del consumo interno del país (Todo el Campo, 2019).

Medidas internas. Entre las medidas internas se encuentran las subvenciones a los productos, las medidas de apoyo al precio al productor y las subvenciones a los insumos, empleados generalmente en los países como apoyo a la agricultura nacional.

Por lo general, las subvenciones a los productos y las medidas de apoyo al precio al productor tienen la finalidad de respaldar a los agricultores en los sectores que compiten con importaciones. Este tipo de política puede adoptar la forma de precios mínimos garantizados o subvenciones a la cantidad producida, pagadas directamente por el gobierno a los agricultores a fin de aumentar el precio o los ingresos recibidos por los productores. Las subvenciones a los insumos, en la forma de crédito o aplicadas a fertilizantes u otros insumos, tienen el efecto de reducir los costos de producción (FAO, 2017).

Un caso de este tipo es el plan de subvenciones en Brasil para el programa agrícola 2018/19 alcanzará los 58 mil millones de dólares. El programa agrícola del gobierno ofrece préstamos subsidiados para financiar productos agrícolas y realizar inversiones como silos y maquinaria agrícola (FAO, 2019).

Restricciones comerciales. Se trata de otro instrumento de política en este ámbito que consta en la restricción parcial o total de las importaciones o exportaciones. Durante la crisis de los precios de los alimentos en 2007 y 2008, varios exportadores de alimentos establecieron restricciones para garantizar el abastecimiento doméstico. Dentro de esta categoría de políticas se puede observar, que Argentina

reemplazó, hasta fines del año 2019, el sistema de Registro de Operaciones de Exportación (ROE) para granos y oleaginosas por las Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE). Mientras el ROE buscaba normar el volumen de exportaciones, de modo de garantizar el abastecimiento doméstico, las DJVE no establecen límites para la exportación de estos productos (Boletín Oficial de la República Argentina, 2015).

Las restricciones también pueden tomar forma de medidas fitosanitarias, mediante las cuales se suspenden temporalmente las importaciones de un determinado país. Por ejemplo, en el año 2016 Panamá dejó en suspenso la importación de embutidos de carne, cerdo y pollo de Brasil, por no cumplir con los requisitos sanitarios.

Acuerdos comerciales. Los acuerdos comerciales son el instrumento mediante el cual los Estados establecen normativamente la liberación del comercio. Los tratados entre países permiten el acceso preferencial de bienes entre sí, y habitualmente se acompañan de la armonización de normas sanitarias y comerciales.

Así, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)³ preveía un igual trato entre inversores nacionales y extranjeros, mientras que el Mercosur establece una modalidad de etiquetado nutricional para todos sus miembros.

En años recientes se han firmado acuerdos comerciales entre países de la región, como son los casos de los Tratados de Libre Comercio (TLC) entre Chile y Uruguay, Colombia y Costa Rica o Perú y Honduras. Al mismo tiempo se han establecido acuerdos con otros países del mundo, como por ejemplo la firma del TLC entre Corea del Sur y seis países de Centroamérica, a saber: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (FAO y OPS, 2017).

³ Reemplazado por el T-MEC.

4. Conclusiones

Aspectos de índole comercial

- Considerando a todos los países de ALC, podría decirse que el comercio de productos agrícolas y alimentos goza de muy buena salud. El comercio de alimentos crece a tasas superiores que el total y adquiere cada vez más importancia en las exportaciones totales, además de registrarse un proceso de especialización. La balanza comercial de la región es favorable y ha aumentado en los últimos años. Los países de la región muestran dependencia en el sector agrícola y de alimentos, ya sea por la importancia en las exportaciones como es el caso de los países del Mercosur, como por los gastos en importaciones agrícolas en la región del Caribe.
- El comercio agrícola y de alimentos se ha concentrado en los últimos años a nivel de producto, si bien utilizando otras metodologías como el indicador HHI, los resultados indican una concentración media o baja de acuerdo con la subregión, pero en los dos casos creciente. Lo mismo se replica en el caso de la concentración por países, donde de acuerdo con la metodología difieren los resultados. En el caso de las importaciones los niveles de concentración son bajos.
- Analizando las estructuras productivas de ALC por región, se observan algunas diferencias que impiden analizar a este grupo de países como un todo único. De hecho, mientras que Sudamérica es superavitaria y un neto exportador, el Caribe es cada vez más dependiente de la compra de alimentos y presenta un déficit comercial creciente, mientras que en el caso de Mesoamérica se da una combinación de las dos situaciones.
- En cuanto a los patrones comerciales, existen ciertas complementariedades en el comercio entre las tres regiones consideradas en el estudio (Sudamérica, Centroamérica y México y el Caribe), ya que las mayores fortalezas en las colocaciones externas están en bienes distintos.

Naturalmente que esa realidad tiene que ver con las condiciones de producción en términos de clima y disponibilidad de tierras. Por ejemplo, en Sudamérica, los principales productos de exportación son las semillas, los residuos y desperdicios de la industria alimentaria, carne y despojos comestibles. Centroamérica y México se destacan las frutas y frutos comestibles, las hortalizas, las bebidas. En el caso del Caribe resalta el tabaco, el azúcar y las bebidas.

- Por región también se observan diferentes niveles de comercio intrarregional y proveedores distintos. El comercio agrícola y de alimentos de Sudamérica tiene a los países asiáticos especialmente China, como principal socio. Por otro lado, en el caso de Centroamérica y México, como en el de Caribe, es Estados Unidos el principal actor.
- En cuanto a los niveles de protección, en términos generales la región no aplica aranceles muy elevados en la agricultura y los alimentos si se lo compara con otros actores a nivel internacional, si bien la brecha entre los aranceles aplicados (NMF) y los consolidados es muy importante. A su vez, debe tenerse en cuenta que el nivel de protección una vez más difiere de forma considerable por país. Sobre los apoyos a la agricultura, ALC está por debajo del promedio de la OCDE.
- Prácticamente todos los países de ALC participan de procesos de integración profundos, algunos de los cuales incorporan capítulos sobre protección y desarrollo del medio ambiente y la agricultura, tanto en sus tratados fundacionales como en los acuerdos con terceros, si bien con distintos niveles de profundización. A la vez se trata de una región muy dinámica en la firma de acuerdos comerciales que en su mayoría incorporan capítulos sobre dichas disciplinas. En efecto, el 63% de los acuerdos poseen disposiciones específicas en agricultura. De cualquier forma, un análisis más detallado de sus contenidos indicaría que más de la mitad de los capítulos se limitan a los aspectos clásicos de la agricultura, como por ejemplo los

subsidios hacia el sector y menos de la mitad vincula al sector con los aspectos medioambientales o la sustentabilidad.

- La firma de acuerdos comerciales sigue siendo una necesidad para mejorar las condiciones de acceso en los principales mercados de consumo. Por ejemplo, el Mercosur aún enfrenta desventajas respecto a sus principales competidores en mercados como China, Estados Unidos y la UE. En este sentido adquiere especial importancia la firma del reciente acuerdo de asociación entre el Mercosur y la UE, que mejorará a través de la baja de aranceles y el aumento de cuotas las condiciones de acceso en este mercado con efectos directos en la competitividad del sector.
- El acuerdo entre el Mercosur y la UE no incorpora un capítulo específico sobre agricultura y tampoco sobre medio ambiente, justo uno de los temas mayormente debatidos en la UE y considerado una prioridad para la nueva Comisión Europea. Debe tenerse en cuenta también, que los asuntos vinculados con el cambio climático ocupan un lugar de privilegio en los debates del Parlamento Europeo. Todos estos aspectos adelantan que el debate sobre la incorporación del acuerdo desde el lado europeo no será nada fácil.

Políticas en el sector agrícola y alimentos

- Si bien existe un desarrollo normativo destacable en prácticamente todos los países de ALC, hay un alto grado de descoordinación entre las diferentes agencias estatales. A la vez, muchas de las políticas están enfocadas a la seguridad alimentaria, pero con una lógica que busca proteger a los pequeños productores dedicados al mercado interno y el autoconsumo.
- Algunos países han aprobado políticas que tienen relación con la llamada soberanía alimentaria, que posee un componente mucho mayor de proteccionismo que las relacionadas con la seguridad alimentaria (Cuba y Nicaragua). Otros países como es el caso de Brasil y Argentina cuentan con

políticas relacionadas mayormente con el comercio exterior, en especial a través de apoyos impositivos o incluso con medidas con fines recaudatorios.

- Las políticas de los países de la región en el sector agrícola y de alimentos atienden de forma escasa los nuevos temas de la agricultura y están principalmente focalizados en asuntos relacionados con las transacciones comerciales. De cualquier forma, por ejemplo, en lo que refiere al cambio climático, en los últimos años son varios los países que han implementado legislación específica en la materia, incluso con menciones a nivel constitucional. Este desarrollo aún está lejos de las demandas que comienzan a realizarse de parte de algunos mercados de consumo desarrollados como la UE.
- Algunos países como Chile cuentan con políticas específicas en cuanto al uso del agua y la biodiversidad, si bien aún con escaso desarrollo si se considera a todos los países de ALC en su conjunto. Debe tenerse en cuenta que estos temas adquieren cada vez mayor importancia en el ámbito multilateral por los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas. También cabe considerar que los asuntos relacionados con el cambio climático ocupan un lugar cada vez más relevante en los acuerdos comerciales, los que ya desde tiempo atrás refieren a capítulos que van más allá de los temas estrictamente comerciales.

Bibliografía

- Boletín Oficial de la República Argentina. (28 de diciembre de 2015). Ministerio de Agroindustria, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y Ministerio de Producción. Obtenido de Resolución Conjunta N° 4/2015, 7/2015 y 7/2015: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/139103/20151229>
- FAO. (2015). The State of Agricultural Commodity. Roma: FAO.
- FAO y OPS. (2017). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: FAO.
- Gándara, N. (11 de noviembre de 2017). Ponen punto final a polémica por impuesto al pollo. Prensa libre, págs. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/economia/cuadril-de-pollo-importado-de-eeuu-ya-no-pagara-impuesto/>.
- FAO. (2017). Fortalecer las políticas sectoriales para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Comercio. FAO.
- FAO. (20 de diciembre de 2019). Subvenciones en Brasil para el programa agrícola 2018/19 alcanzarán los 58 mil millones de dólares. Obtenido de Agronoticias: Actualidad agropecuaria de América Latina y el Caribe: <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/1116680/>
- Gobierno de Chile. (17 de diciembre de 2013). Plan Nacional de Adaptación para el Sector Silvoagropecuario. Obtenido de Ministerio de: http://www.mma.gob.cl/1304/articles-55879_InstrumentoFinal
- Olmos, X. (2017). Sostenibilidad ambiental en las exportaciones agroalimentarias. Un panorama de América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Todo el Campo. (7 de noviembre de 2019). Brasil implementó una cuota de 750.000 toneladas anuales de trigo extra-Mercosur, libre de aranceles. Todo el Campo, págs. Disponible en: <https://www.todoelcampo.com.uy/brasil-implemento-una-cuota-de-750-000-toneladas-anuales-de-trigo-extra-mercursos-libre-de-aranceles-15?nid=41152>.
- Uribe, E. (2015). El cambio climático y sus efectos en la biodiversidad en América Latina. Estudios del cambio climático en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).