



**GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR**

**GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE**

**Contribuyendo a la producción global sustentable de alimentos  
Contributing to the global sustainable food production**

**[www.grupogpps.org](http://www.grupogpps.org) | [info@grupogpps.org](mailto:info@grupogpps.org)**

# **La posible evolución del contexto internacional y el comercio agroalimentario**

*Martin Piñeiro, Osvaldo Rosales, Máximo Torero  
y Guillermo Valles*

Marzo, 2025

# La posible evolución del contexto internacional y el comercio agroalimentario<sup>1</sup>

Martin Piñeiro, Osvaldo Rosales, Máximo Torero y Guillermo Valles<sup>2</sup>

*Borrador para discusión*

## INDICE

<b>Abstract</b> .....	4
<b>I. Introducción</b> .....	5
<b>II. Las transformaciones geopolíticas y económicas que afectan al comercio internacional</b> .....	7
<b>II.1 introducción: Evolución hacia un mundo bipolar</b> .....	7
<b>II.2 Fragmentación económica y debilitamiento del comercio global</b> .....	9
<b>II.3 El resurgimiento de la política industrial</b> .....	10
<b>II.4 La innovación tecnológica, cambios en las ventajas comparativas de los países y de los flujos comerciales</b> .....	11
<b>II.5 El contexto global: Mirando al futuro</b> .....	14
<b>III. El comercio internacional en el nuevo contexto</b> .....	18
<b>III.1 Dinamismo del comercio y socios comerciales</b> .....	18
<b>III.2 Debilitamiento de la OMC y el futuro del comercio internacional</b> .....	19
<b>III.3 Posicionamiento de América Latina en este nuevo contexto global</b> .....	20
<b>IV. El comercio agroalimentario en el nuevo contexto internacional: Luces y sombras que se proyectan al futuro</b> .....	21
<b>IV.1 Un contexto más complejo y restrictivo para el comercio agroalimentario global</b> .....	23
<b>IV.2 Un marco institucional y legal debilitado</b> .....	23
<b>IV.3 Desequilibrios asociados a la fragmentación geopolítica</b> .....	24

---

<sup>1</sup> Este trabajo colectivo es producto de un dialogo e intercambio de ideas entre los autores. Un momento particular de este proceso fue el dialogo mantenido durante un panel organizado por el IICA el 5 de diciembre del 2024. La elaboración posterior del documento, su contenido y conclusiones, son responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete a las instituciones a las cuales los autores están asociados

<sup>2</sup> Martin Piñeiro ex Subsecretario de agricultura, ex Director General del IICA; actualmente Director del Comité de Asuntos Agrarios del CARI y miembro del Consejo de Administración de GPS. Osvaldo Rosales. ex Viceministro de Comercio Exterior, Chile; ex Director de comercio internacional e integración de la CEPAL. Máximo Torero. ex jefe de la división de mercado, comercio e instituciones del IFPRI; ex miembro del Directorio Ejecutivo del Grupo Banco Mundial; actualmente economista jefe de la FAO y Guillermo Valles. Ex director de la División de comercio internacional de bienes, servicios y materias primas de la Unctad, ex Viceministro de Relaciones Exteriores del Uruguay; actualmente embajador de Uruguay en Brasil

<b>IV.4 Los impactos de la fragmentación económica y comercial no serán iguales para todos los países .....</b>	<b>24</b>
<b>IV.5 Inestabilidad y riesgos sistémicos del comercio .....</b>	<b>25</b>
<b>IV.6 Un escenario más competitivo y desordenado requerirá respuestas estratégicas por parte de los países exportadores .....</b>	<b>26</b>
<b>V.7 La creciente importancia de aumentar la productividad para competir en el mercado global.....</b>	<b>27</b>
<b>V.8 La creciente aplicación de estándares ambientales que condicionan el comercio agroindustrial .....</b>	<b>27</b>
<b>IV.9 Nuevas tendencias hacia la integración regional.....</b>	<b>28</b>
<b>V. Algunas acciones posibles .....</b>	<b>29</b>

## Abstract

La geopolítica y el comercio internacional están en un proceso de desintegración y recomposición profunda. Entender, con una visión prospectiva, la posible evolución del contexto geopolítico y, como consecuencia de ello, el comercio agroalimentario es un paso necesario para definir estrategias y políticas para un desarrollo sostenible del sector agroalimentario.

Este documento describe esta problemática en forma general para luego desarrollar un análisis prospectivo sobre su posible evolución, los escenarios alternativos y su impacto sobre el comercio agroalimentario.

El documento tiene cuatro partes además de la Introducción. En una primera parte se describe, brevemente, el contexto internacional, especialmente con relación a los aspectos geopolíticos y económicos, que afectan de manera directa al comercio agroalimentario. Una segunda parte describe las dificultades y desafíos que están surgiendo en el comercio internacional como consecuencia de la evolución del contexto geopolítico y las posibles repuestas estratégicas que América Latina podría implementar. La tercera parte identifica nueve dimensiones del comercio agroalimentario su posible evolución como consecuencia del nuevo contexto internacional y sus potenciales impactos en la producción agroalimentaria de la Región. Finalmente, la cuarta parte incluye algunas reflexiones sobre posibles acciones que los países de la Región podrían desarrollar en respuesta a las nuevas condiciones de la geopolítica y el comercio agroalimentario.

# I. Introducción

La producción agroalimentaria es sumamente importante en la estructura económica de América Latina y el Caribe (ALC). Algunas estimaciones informales sugieren que el sector agroalimentario representa alrededor del 40% tanto del PBI como del empleo total en la Región. Por otra parte, tal como puede verse en el Gráfico 1, a pesar de las importantes diferencias subregionales, las exportaciones agroalimentarias de ALC han aumentado rápidamente durante las últimas dos décadas y la Región es la principal exportadora neta de alimentos del mundo. Esta importante participación del comercio agropecuario es una de las razones por la cual un comercio internacional eficaz y sin restricciones es muy importante para el desarrollo económico y el bienestar de la Región. Una segunda razón es que algunos países de la Región, y muy especialmente los países del Caribe dependen del comercio internacional para lograr su seguridad alimentaria.

**Gráfico 1 – Tendencias históricas de comercio agroalimentario**

## Tendencias históricas de comercio agroalimentario



Fuente: IFPRI en base a datos de Comtrade.

Solo LAC y Oceanía incrementaron sus exportaciones netas entre 2012 y 2022. Las exportaciones netas de LAC aumentaron un 73% y Oceanía un 46%.

Mil millones de USD – Promedio 2020/2022

Region	Exportaciones	Importaciones	Comercio neto
LAC	281	95	186
Mercosur	164	20	143
Region Andina	41	20	21
Centroamerica	22	14	8
Mexico	30	25	5
Caribe	3	9	-6
Resto de America	231	246	-15
Europa	274	258	16
África	57	73	-16
Asia	386	620	-234
Oceania	68	27	41
<b>Total</b>	<b>1.295</b>	<b>1.321</b>	<b>-26</b>

LAC es la región con mayores exportaciones netas agroalimentarias del mundo. Las exportaciones del Mercosur representan aproximadamente el 60% de la región.

Fuente: IFPRI

Por otra parte, la demanda internacional de alimentos ha aumentado en forma muy significativa en los últimos años impulsada, en gran medida, por la demanda de China y otros países del Asia y el norte de África, que no tienen los recursos naturales agrícolas suficientes para abastecer de alimentos a su enorme población en condiciones razonables de calidad y precios. El impacto conjunto de los aumentos, tanto poblacionales como de los ingresos per cápita esperados en estas regiones del mundo, aunque en distintas proporciones y combinaciones, permiten

predecir que el consumo internacional de alimentos seguirá aumentando en el futuro inmediato. Este mayor consumo se transformará, en condiciones normales, en una mayor demanda internacional.

Estas condiciones de la demanda y la consecuente expansión del comercio internacional de alimentos, que tuvo lugar durante las últimas tres décadas, se dieron en el marco de un mundo relativamente estable y regido, en gran medida, por las reglas multilaterales del comercio administradas por la Organización Mundial de Comercio (OMC). A pesar de que el proteccionismo para los productos agroalimentarios estuvo y está bastante difundido en muchos países, el comercio agroalimentario se expandió y ordenó con un cierto respeto a un conjunto de reglas y acuerdos comerciales de distinto tipo. El avance del comercio se dio a través de distintos tipos de acuerdos comerciales, incluyendo los acuerdos de libre comercio (TLC), entre dos o más países, que permitieron un significativo aumento del comercio agroalimentario durante las últimas tres décadas<sup>3</sup>.

Estas condiciones favorables para el comercio se dieron en un marco económico y geopolítico, relativamente favorable y predecible, que ahora está cambiando de manera rápida y profunda, creando un ambiente comercial mucho más complejo y difícil. Tal como señalan Goldberg y Ruta, las profundas transformaciones que están ocurriendo en el comercio internacional se explican por dos fenómenos principales. En primer lugar, los cambios geopolíticos que han generado, por un lado, la fragmentación económica y comercial a lo largo de pertenencias o afinidades políticas entre los países y por el otro, en forma interrelacionada, el resurgimiento de la política industrial (de producción) que genera políticas de apoyo y una mayor protección arancelaria o de subsidios. Un segundo fenómeno es el fuerte impacto que la innovación tecnológica está teniendo en las ventajas comparativas de los países y consecuentemente en los flujos comerciales<sup>4</sup>. Esto es particularmente importante en la producción de alimentos.

Como afectarán estos cambios en el contexto internacional al comercio agroalimentario y como consecuencia de ello a la agricultura de la Región, es el punto central de esta reflexión.

---

<sup>3</sup> Actualmente existen 103 Acuerdos de libre comercio en los cuales está involucrado por lo menos uno de los países del Hemisferio Americano.

<sup>4</sup> Goldberg, p and M. Ruta The trends that are affecting international trade. Project Syndicate January 22, 2025

## II. Las transformaciones geopolíticas y económicas que afectan al comercio internacional

### II.1 introducción: Evolución hacia un mundo bipolar

La creación de las instituciones de Bretton Woods al término de la Segunda Guerra Mundial, y más específicamente la caída del muro de Berlín en el año 1989, crearon el contexto adecuado para que el mundo transitara 30 años de integración económica y comercial bajo el manto de una creciente aceptación y respeto de las reglas multilaterales del comercio. Fue un periodo de la historia durante el cual hubo un rápido crecimiento económico global y un aumento sustancial del comercio internacional del cual se beneficiaron los países que participaron de esta integración comercial, incluyendo muchos países relativamente pobres como Corea, Chile o Singapur y muy especialmente, China y más recientemente la India.

Este periodo de integración y crecimiento económico global se dio en el contexto de un mundo unipolar liderado por los EE.UU. en alianza con otros países, especialmente Europa, quienes se integraron preferencialmente en una alianza atlántica y que fueron los responsables de la creación de las instituciones encargadas de la gobernanza global, comenzando por las Naciones Unidas y el resto de las principales instituciones creadas a partir de los acuerdos de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y más tarde la OMC).

El mencionado esquema de gobernanza comienza a debilitarse como consecuencia de la crisis global que tuvo lugar en los años 2007-2008 y la consolidación económica de China y su transformación en una potencia contestataria de la supremacía del mundo occidental en general y de los EE.UU. en particular.

Este proceso evolutivo comenzó a conformar un mundo bipolar con un polo liderado por los EE.UU. y sus principales aliados, la UE, Japón, Corea del Sur, Australia y un segundo polo liderado por China con el apoyo de Rusia, Irán y Corea del Norte y algunos otros países de menor importancia geopolítica. Este contexto de bipolaridad geopolítica está acompañado por el afianzamiento de un grupo de países de nivel medio que aspiran a tener una mayor influencia geopolítica y mantienen un grado de autonomía con respecto a las dos alianzas descritas. Entre

ellos están India, Turquía, Arabia Saudita, Egipto, Brasil y algunos otros.<sup>5</sup> Algunos autores como Hirst et al (2024) denominan a este grupo de países como “el Sur Global”<sup>6</sup>.

Sin embargo, este escenario de un mundo bipolar comienza a modificarse por la política internacional impulsada por la segunda administración del presidente Trump. La profundización de las medidas arancelarias en contra de productos chinos y también de Canadá y México, a pesar del T-MEC renegociado en la primera administración de Trump, la amenaza de aranceles elevados a la UE y la cambiante posición con respecto a Ucrania, podrían llevar a una reconfiguración global distinta, aun en construcción.

Está potencial reconfiguración estará muy influida por dos situaciones. La primera, y tal vez la más importante, es la respuesta estratégica de la UE. Si la UE buscara reforzar su autonomía estratégica, gastando más en defensa y respondiendo con energía y coherencia interna a los nuevos desafíos planteados por los EE.UU. se abrirían posibilidades para una reconfiguración global en la cual la UE tendría una posición más relevante. La segunda, es como se procesa el conflicto en Ucrania y el reposicionamiento internacional de Rusia y su relación con la UE a partir un potencial acuerdo de paz que se pueda firmar en un futuro cercano bajo la tutela de los EE.UU..

Cualquiera de estos posibles escenarios de reconfiguración geopolítica transformaría aceleradamente las relaciones políticas, económicas y comerciales a nivel global y muy especialmente los niveles de conflictividad y competencia entre los países pertenecientes a las dos alianzas antagónicas, lideradas por los EE.UU. y China respectivamente.

---

<sup>5</sup> La caracterización de las condiciones del poder mundial ha sido discutida extensamente en la literatura desde distintas posiciones y perspectivas. La caracterización que se propone en este texto ha sido desarrollada y justificada en forma sólida desde dos perspectivas ideológicas distintas. Ver a) Tellis, Ashley. *Inevitable Fractures: The Ukraine war and the global system*. CARNEGIE. May, 2024 y b) Hirst, M; R. Russell, AM Sanjuan y G. Tokatlian *América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías*. Revista CIDOB no 136 abril, 2024. Para una discusión desde una perspectiva del sector agroalimentario ver: Pineiro, M y V. Pineiro. *Geopolítica de los alimentos en un mundo en transición* CARI/GPS Mayo, 2022

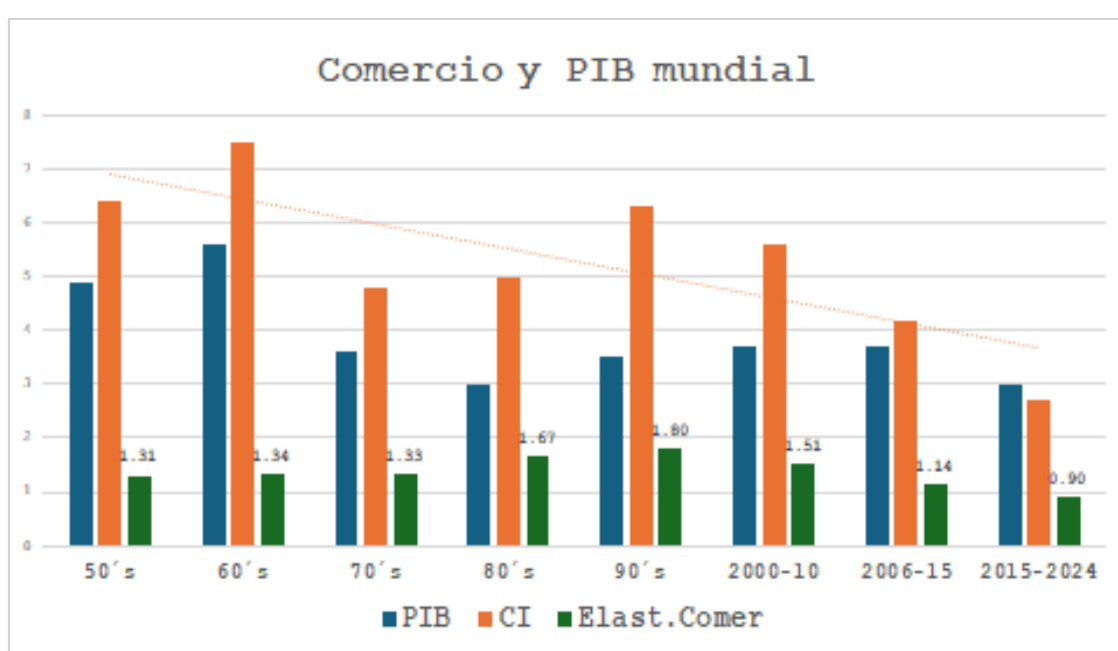
<sup>6</sup> Hirst, M; et.al. Op.Cit.



## II.2 Fragmentación económica y debilitamiento del comercio global

El debilitamiento del comercio internacional comienza a partir de la crisis global de los años 2007-2008. El Gráfico 2 muestra la variación del comercio global y la elasticidad entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del comercio. Puede verse que ambas variables son altas durante la década del 90 y la primera década de este siglo y disminuyen significativamente durante las últimas dos décadas especialmente en el periodo 2015/2024. La elasticidad PIB/comercio cae de 1,8 a 0,9.

**Gráfico 2 - Elasticidad del comercio respecto al PIB**



Fuente: Osvaldo Rosales. 1) BPI en base a datos del World Economic Outlook del FMI y 2) Comercio en base a datos de la OMC

Este debilitamiento del comercio está asociado, en un principio, a la crisis financiera y al impacto que ésta tiene en el crecimiento económico de muchos países y especialmente la UE. En la última década está asociada a la fragmentación económica y reconfiguración de las cadenas globales de valor que son consecuencia de los cambios geopolíticos y en los últimos años, por la guerra en Ucrania.

El principal componente geopolítico que lleva a la fragmentación económica y comercial son las crecientes tensiones políticas entre EE.UU. y China. La consecuencia directa ha sido la implementación de políticas dirigidas a proteger las cadenas globales de valor y el comercio de los riesgos geopolíticos. Esto ha generado los conceptos de nearshoring, friendshoring y de-risking que proponen la

reconstrucción de las cadenas globales de valor en forma más compacta, tanto geográfica como políticamente, para disminuir los riesgos sistémicos de carácter geopolítico. Es decir, la eficiencia y los costos ya no son el único criterio para elegir los socios comerciales e integrar las cadenas de valor, especialmente en los sectores de alta tecnología o que son sensibles desde el punto de vista de la seguridad nacional.

Una consecuencia directa de esta nueva estrategia en el desarrollo de las cadenas de valor industriales y tecnológicas es una disminución del comercio en general y más particularmente del comercio entre países pertenecientes a distintos polos geopolíticos. Según datos del FMI, la disminución del comercio durante el último quinquenio entre países pertenecientes a la misma alianza fue del 2% mientras que entre los países pertenecientes a distintas alianzas fue del 5%.<sup>7</sup>

Esta fragmentación del comercio internacional está acompañada por procesos de reorganización y relocalización de empresas transnacionales hacia países en los cuales no hay conflictos geopolíticos.<sup>8 9</sup>

### **II.3 El resurgimiento de la política industrial**

Una consecuencia directa de la fragmentación económica y la creciente competencia comercial entre los principales integrantes de las dos alianzas es el retorno de las políticas industriales como un instrumento central para el reordenamiento de la estructura productiva y la protección de la industria nacional. Las principales economías occidentales, EE.UU., la UE y también Brasil y la India han retomado y profundizado la implementación de una política industrial poderosa que países como China, Japón, Corea del Sur y muchos otros implementan desde hace varias décadas<sup>10</sup>.

Si bien en el comienzo de esta segunda etapa de aplicación de políticas industriales los principales instrumentos fueron la producción de bienes públicos, los subsidios directos a las empresas y el reordenamiento de las cadenas de valor con el advenimiento de la nueva administración en los EE.UU., la política arancelaria está en el centro de la política industrial y comercial. Es razonable suponer que la aplicación de nuevos aranceles relativamente altos a México, Canadá y China será

---

<sup>7</sup> Gopinath, G Geopolitics and its impact on global trade and the dollar. Series on the Future of International Monetary System. Stanford Institute for Economic Policy Research. USA

<sup>8</sup> Para una discusión de este tema ver: Chen, L y M. Evers. War without smoke. International Security Vol 48. No2. Fall 2023.

<sup>9</sup> Para una discusión del tema ver Seong, j; et al. Geopolitics and the geometry of global trade. McKinsey Global Institute. December 2024.

<sup>10</sup> La principal legislación de los EE.UU. está representada por: 1) CHIPS and Science Act, 2) Inflation Reduction Act and 3) Infrastructure, Investment and Jobs Act.

expandida a otros países. También, como era de esperar, los países afectados están respondiendo con políticas arancelarias similares, lo que resultara en un comercio internacional debilitado. En este sentido es importante recordar los efectos muy negativos que tuvo la guerra comercial, basada en la aplicación de aranceles que el mundo tuvo durante los años 1929 y 1930. Kindleberger documentó la profunda espiral descendente en el comercio internacional que resultó de esas políticas. En dos años el comercio internacional perdió dos tercios de su valor.

Esta fragmentación de la economía global y el apoyo reciente al desarrollo industrial a través de políticas activas han estado, hasta ahora, concentrados en los sectores productivos directamente vinculados con la seguridad nacional. Sin embargo, tanto los EE.UU. como la UE tienen legislación específicamente dirigida al desarrollo de la Bioeconomía<sup>11</sup>. Esta legislación incluye financiamiento de carácter especial que se agrega a los apoyos directos que ya existen a través del Farm Bill de los EE.UU. y de la política agrícola de la UE. La última versión del Farm to Fork incluye una serie de medidas que le dan una alta protección al sector agropecuario. En este contexto geopolítico de fragmentación económica y mayor uso de la política arancelaria, incluyendo a la agricultura, es probable que los niveles de protección que se le da al sector agroalimentario aumenten en la mayoría de los países lo cual afectara al comercio y a la seguridad alimentaria global.

## **II.4 La innovación tecnológica, cambios en las ventajas comparativas de los países y de los flujos comerciales**

Tal como se menciona en la introducción, el comercio de alimentos aumentó durante el Siglo XXI de manera rápida y sostenida. Eso fue consecuencia de dos hechos simultáneos. Por un lado, el aumento del consumo de alimentos, en muchos países en desarrollo, como consecuencia del aumento de la población y del ingreso per cápita. Ejemplos de ello son China, India, Vietnam, Egipto, entre los principales. Por otro lado, el extraordinario aumento de la productividad y la producción de alimentos generó excedentes exportables en algunos países — incluidos algunos en desarrollo— que cuentan con una buena dotación de recursos naturales y supieron aprovechar las innovadoras tecnologías asociadas con la Revolución Verde. Esta primera revolución tecnológica estuvo basada en la innovaciones genéticas y parcialmente agronómicas a las cuales los países en desarrollo tuvieron acceso a través de los organismos internacionales y las propias instituciones tecnológicas nacionales y más recientemente, por las empresas

---

<sup>11</sup> En el caso de los EE.UU. el Executive Order on Advancing Biotechnology and Biomanufacturing innovations for a sustainable safe and secure American Bioeconomy, approved on September 12 of 2022. En el caso de la UE el Bioeconomy Strategy aprobado el año 2018

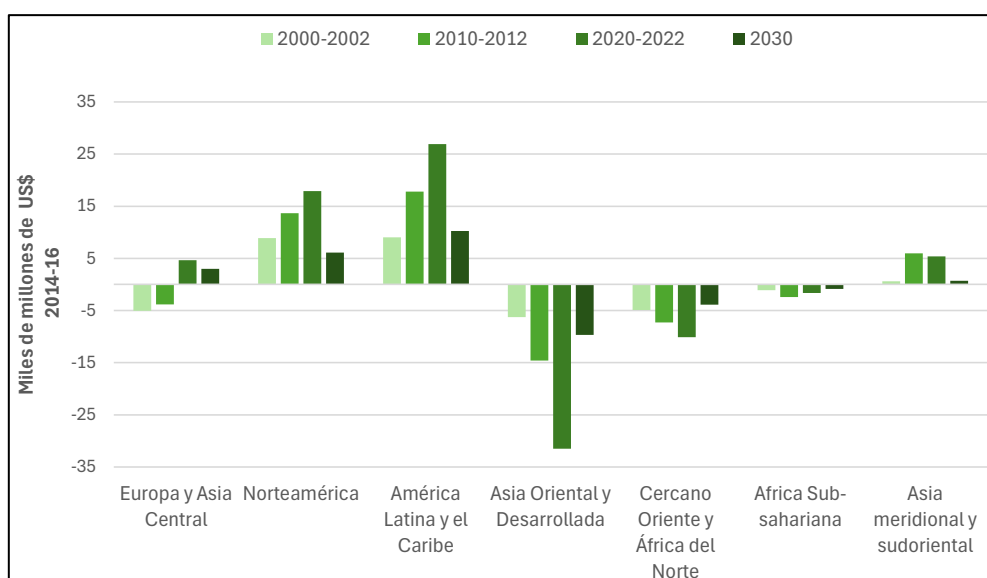
privadas<sup>12</sup>. En el presente estamos frente a una segunda revolución tecnológica basada en la biotecnología, la informática y la inteligencia artificial, principalmente desarrolladas por las empresas privadas. Frente al debilitamiento de las organizaciones internacionales y el espíritu del multilateralismo no es claro como los países de la Región, y muy especialmente los países de menor dimensión económica podrán acceder a estas tecnologías de segunda generación.

La primera Revolución Tecnológica tuvo un enorme impacto en la productividad, lo que permitió fortalecer significativamente las ventajas comparativas de dichos países en la producción y exportación de alimentos. Esto se tradujo en un cambio notable en los volúmenes exportados y en los flujos comerciales.

El Gráfico 3 muestra que la mayoría de los países exportadores netos de alimentos se encuentran en las Américas, y varios de ellos, como Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Perú y Chile, pertenecen a América Latina. Estos países son ejemplos destacados de naciones que incrementaron significativamente sus exportaciones de alimentos.

Por otra parte, el rápido aumento de estas exportaciones y del comercio agroalimentario en general, fue posible por el aumento de la población y del ingreso per cápita de muchos países del mundo, especialmente en el Asia y el norte del África.

**Gráfico 3 - Principales regiones exportadoras e importadoras netas de alimentos**



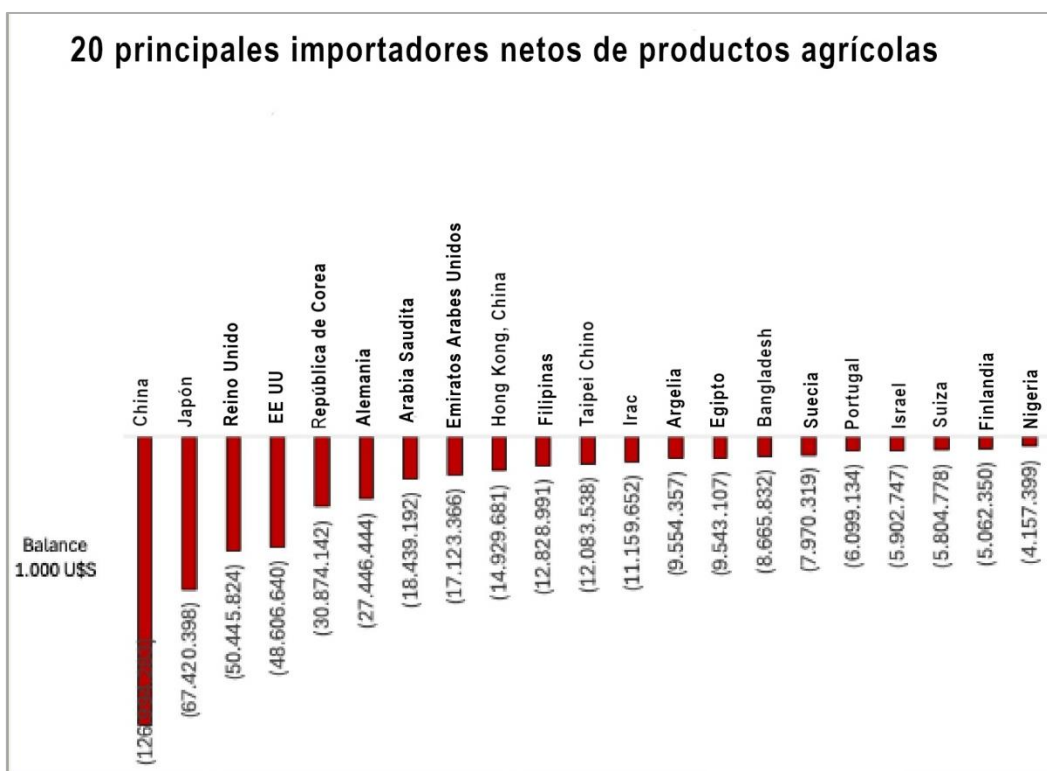
<sup>12</sup> Principalmente el CGIAR y los Institutos de Tecnología Agropecuaria creados en muchos países de la Región.

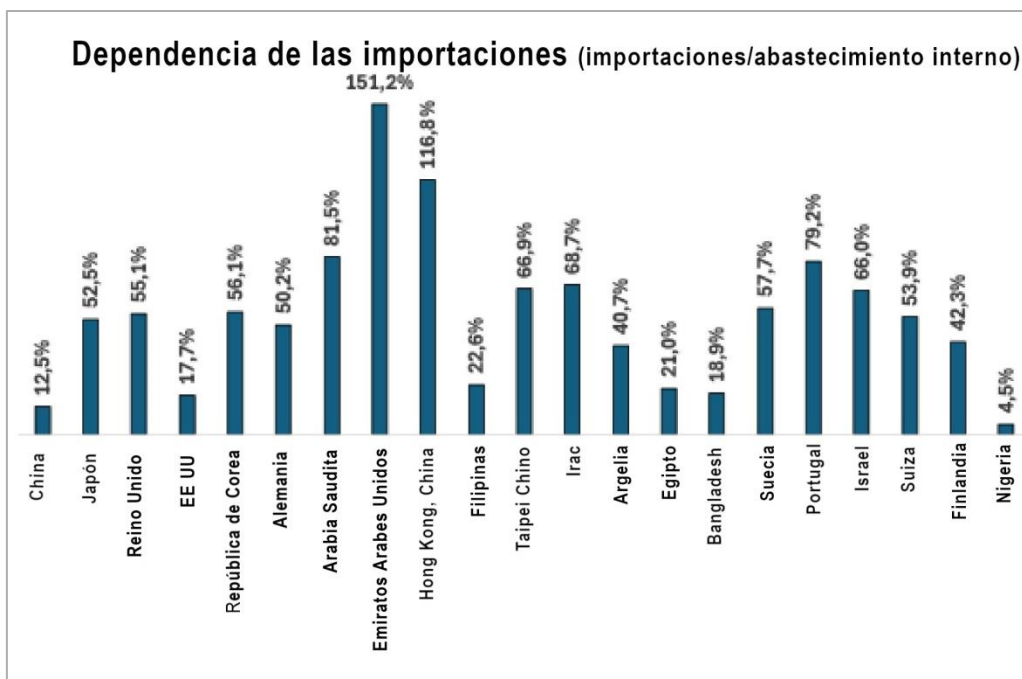
Fuente: IFPRI en base a datos de OECD/FAO (2024), OECD-FAO Agricultural Outlook

El Gráfico 4, en su primer parte, muestra con mayor detalle los principales países importadores netos de alimentos. En su segunda parte muestra la relación entre importaciones y producción de alimentos de los mismos países. Es decir, la alta dependencia de las importaciones para satisfacer la demanda interna de alimentos.

Es importante notar como la mayoría de los países que son los principales importadores netos son aquellos que tienen una escasa dotación de recursos naturales con relación a su población y que, por lo tanto, tienen más dificultades para lograr aumentos de la producción de alimentos.

**Gráfico 4 - Principales importadores netos de alimentos**





Fuente: Guillermo Valles en base a datos de FAO STATS.

## II.5 El contexto global: Mirando al futuro

En este marco de rápidos y profundos cambios en el contexto internacional, mirando al futuro inmediato, hay tres temas centrales que requieren especial atención. El primero, es la evolución del conflicto en Ucrania y como terminaran posicionándose internacionalmente tanto la UE como Rusia. El segundo, es dilucidar la posible evolución del nivel de conflictividad entre las dos grandes potencias, EE.UU. y China. Finalmente el tercero es la continuidad e intensidad del unilateralismo de los EE.UU y hasta qué punto ello puede mantenerse en el tiempo. La forma que evolucionen estos temas serán centrales y condicionaran las relaciones económicas y comerciales globales y, en particular, los de América Latina y el Caribe.

**El contexto político alrededor del conflicto en Ucrania** ha cambiado dramáticamente como consecuencia de las acciones de la nueva administración de los EE.UU.. Su distanciamiento con Ucrania, la aparente cercanía y permisibilidad con Rusia y el creciente distanciamiento con respecto a la UE, su principal aliado histórico, altera sustantivamente el contexto geopolítico del conflicto. Es imposible saber como evolucionaran estas nuevas condiciones. Si la UE fuera capaz de fortalecerse internamente, tanto política como militarmente, generando un nuevo polo de poder con cierta independencia de los EE.UU., aumentarían las posibilidades de un acuerdo tácito o explícito con Rusia y con esto una reconfiguración global distinta a la actual.

**La evolución de las relaciones económicas y comerciales entre los EE.UU. y China** son difíciles de prever. La fuerte interdependencia económica entre EE.UU y China dificulta el desacople. Estos lazos están ejemplificados por: 1) las importantes relaciones comerciales, financieras y de IED, 2) una gran presencia de empresas occidentales en China, y 3) la fuerte interdependencia económica que existe entre las dos grandes potencias en robótica, E-cloud y semiconductores. Todo esto impone límites a la velocidad y profundidad con la cual los procesos de desacople económico pueden ocurrir, los que también estarán afectados por las políticas de penalizaciones e incentivos que el gobierno americano utilice con sus propias empresas.

Es probable que la globalización ya alcanzada continúe, aunque con importantes y riesgosos desequilibrios. El comercio de servicios se mantiene sólido y las transacciones financieras no han sufrido alteraciones. En cambio, el comercio de bienes se ha visto afectado y el flujo de personas enfrenta restricciones significativas.

Por otra parte, las políticas anunciadas por la nueva administración en los EE.UU., en particular la vocación de utilizar los aranceles como un instrumento de negociación, sugieren una voluntad de acentuar la competencia económica y la intención de preservar la posición dominante que los EE.UU. han tenido a lo largo de los años en la economía global. Este es el punto central de la competencia con China.

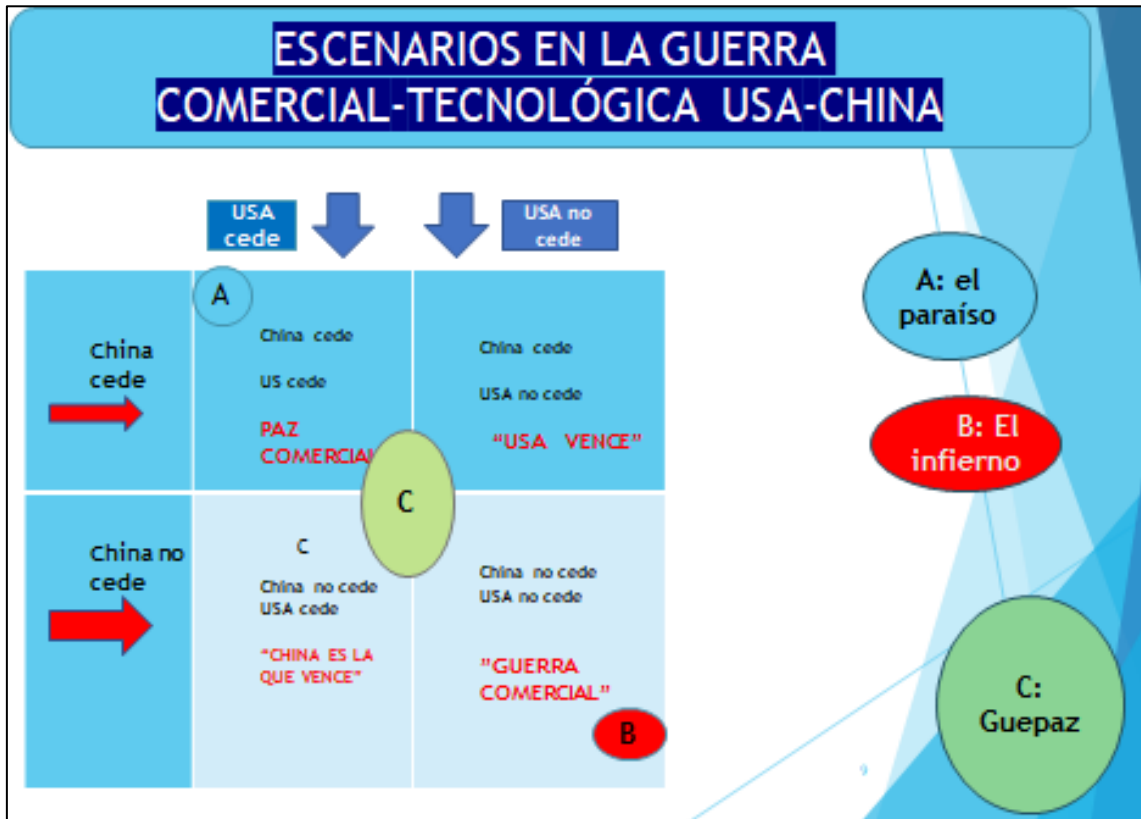
En este sentido es importante señalar que un mundo globalizado sin un marco normativo que regule la relación entre países, especialmente los más importantes y poderosos sería peligrosa. La historia muestra que pasar de un sistema internacional basado en normas a un sistema basado en la fuerza y el poder sería un retroceso institucional y político que excede en mucho a la erosión institucional de la OMC.

La relación cada vez más conflictiva entre las dos grandes potencias se presenta de forma esquemática en el Gráfico 5. Este sugiere que el escenario más probable es el de un equilibrio inestable, caracterizado por una intensa competencia económica y política, pero sin llegar a acciones bélicas. Es decir, los líderes tanto de EE.UU. como de China seguirían los históricos y sabios consejos de Sun Tzu sobre la conveniencia de evitar un conflicto abierto.<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Authers John. Trump, Xi, play to win at Sun Tzu's art of trade wars. Bloomberg, 04 02 2025

**Gráfico 5 - Escenarios de la guerra comercial-tecnológica EE.UU.-China**



Fuente: Osvaldo Rosales, elaboración propia<sup>14</sup>

Este análisis es particularmente relevante en el análisis de las estrategias de inserción comercial internacional de los países de la región. Una situación de competencia geopolítica entre las grandes potencias que no esté acompañada de acciones bélicas daría un espacio para que los países de la región, independientemente de la alineación política y estratégica que puedan adoptar, mantengan un comercio global diverso, siguiendo las conveniencias comerciales y económicas particulares de cada uno de ellos.

**Con relación al unilateralismo de los EE.UU.** y los riesgos de una guerra comercial basada en instrumentos arancelarios es importante recordar lo acontecido en los años 1929 y 1930 cuando una guerra arancelaria eliminó dos tercios del comercio global<sup>15</sup>. Aun sin una generalización y/o profundización importante en la aplicación de aranceles en forma arbitraria, tendremos dos efectos negativos sobre los países en desarrollo: a) un impacto directo en los países a los cuales se les aplica mayores

<sup>14</sup> Ver Osvaldo Rosales. El sueño chino. Como se ve China a si misma y como y como nos equivocamos los occidentales al interpretarla. Rosales V., Osvaldo. Siglo XXI Editores, Buenos Aires 2020

<sup>15</sup> Ungphakorn, P. Tariffs: Kindleberger spiral back from the dead. Who pays the tariffs. Trade B Blog 04 02 2025



aranceles, b) una mayor competencia exportadora por parte de China y otras economías que son competitivas en algunas exportaciones que desviarán sus exportaciones de los países que aplican aranceles hacia los países que no las aplican.

Los países exportadores deberían prepararse para un escenario futuro del comercio internacional seguramente menos dinámico y más complejo. Por un lado, el comercio internacional estará afectado negativamente tanto por el creciente desacople de las economías de las grandes potencias y sus principales aliados como por la profundización de las políticas industriales más proteccionistas implementadas por la mayoría de ellos. Adicionalmente, si la aplicación de aranceles cada vez más generalizados y cada vez más altos por parte de las grandes potencias, y también por el resto de los países como respuesta defensiva, se extendiera en el tiempo, ello podría tener impactos tremendamente negativa sobre el comercio internacional.

En el caso específico del comercio de alimentos estas cuestiones podrían ser de menor importancia que en los sectores tecnológicos vinculados a la seguridad nacional que han sido el foco de atención hasta ahora. Ello porque las respuestas posibles están más condicionadas por la dotación de recursos naturales agrícolas de cada país. Sin embargo, las recientes medidas arancelarias tomadas por los EE.UU. y la respuesta de China incluyen a productos alimentarios en el aumento de aranceles.

Por otra parte, el comercio de alimentos esta también amenazado por una serie de riesgos sistémicos que derivan de la geopolítica. Ejemplos de ello son la utilización del comercio de alimentos como mecanismo retaliativo de carácter general o las dificultades generadas por los conflictos regionales con relación al transporte marítimo de alimentos que ha generado desabastecimiento en algunos países y variaciones abruptas en los precios internacionales.<sup>16</sup>

Frente a estos enormes desafíos de la geopolítica, los países en desarrollo deben diseñar estrategias de inserción internacional que sean viables geopolíticamente y que además contribuyan a construir efectivas relaciones comerciales con el mayor número de socios comerciales posible.

---

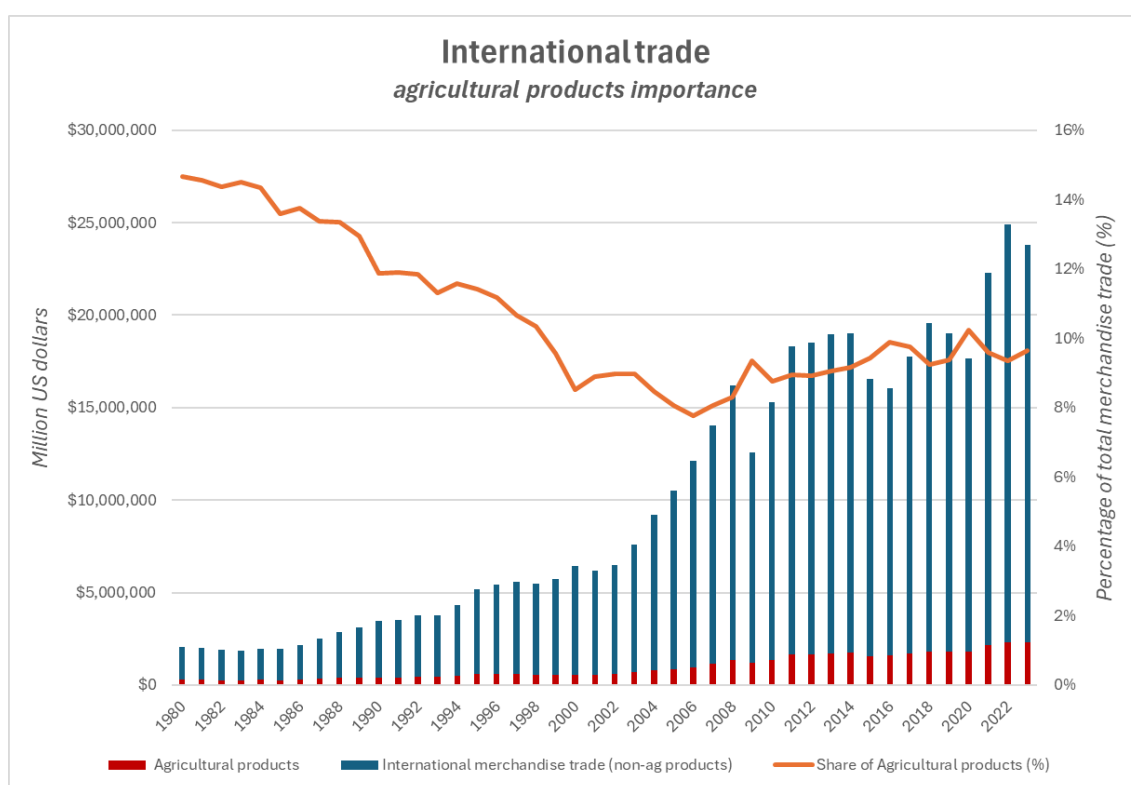
<sup>16</sup> Para una discusión más detallada de este tema ver: Piñeiro, M; N. Illescas y J Vicentin Masaro El comercio agropecuario argentino: Respuestas estratégicas frente a los nuevos riegos políticos. GPS, Febrero 2024

# III. El comercio internacional en el nuevo contexto

## III.1 Dinamismo del comercio y socios comerciales

Las transformaciones económicas y geopolíticas descritas en la sección anterior han estado acompañadas por un creciente debilitamiento del comercio internacional. Sin embargo, tal como puede verse en el Gráfico 6, el comercio agroalimentario ha mantenido un mayor dinamismo aumentando su participación en el comercio global.

**Gráfico 6 - Comercio global total y de agricultura**



Fuente. IFPRI elaboración propia en base a datos de la OMC

La pérdida de dinamismo del comercio internacional es consecuencia directa de la mayor conflictividad internacional, fragmentación económica y políticas industriales que han llevado a un resurgimiento de políticas proteccionistas, que hacen inviables la vigencia plena de las reglas multilaterales que rigieron el comercio durante los últimos 30 o 40 años. Entre los años 1917 y 2023<sup>17</sup> las

<sup>17</sup> Global trade alert. 6 de Marzo, 2024

restricciones comerciales aplicadas por los países miembros de la OMC aumentaron en el orden de cuatro veces.

Estas tendencias del comercio internacional están profundizándose aceleradamente como consecuencia de la guerra de aranceles que comienza a desarrollarse en repuesta a la política arancelaria agresiva implementada por los EE.UU. Esto, sumado a las crecientes dificultades financieras y bajo crecimiento económico de las principales potencias económicas redundará inevitablemente en un creciente debilitamiento y fragmentación del comercio internacional.

### **III.2 Debilitamiento de la OMC y el futuro del comercio internacional**

Las dificultades que la OMC ha tenido durante los últimos 20 años en progresar en acuerdos significativos, el debilitamiento del órgano de resolución de diferencias y el fracaso de la reciente MC13 son un claro ejemplo de las dificultades que la institución está teniendo como consecuencia del contexto geopolítico que se está desarrollando desde la crisis financiera del 2007/2008<sup>18</sup>.

Sin embargo, y a pesar de estas dificultades, es importante señalar que el interés de la mayoría de los países en construir y afianzar lazos comerciales sigue muy presente como lo muestra la extensa utilización de acuerdos comerciales. Los más importantes son los tradicionales Tratados de Libre Comercio (TLC) que son los más amplios e integrales. A pesar de ello, en los últimos años han recibido poca atención por su complejidad y ambición que los transforma en instrumentos difíciles de concretar en las circunstancias actuales<sup>19</sup>. Sin embargo, el interés en el comercio sigue vigente y se ha expresado en la firma de otros tres tipos diferentes de acuerdos comerciales. Un primer tipo de acuerdo son, por ejemplo, el AUKUS o el IPEF los cuales tienen una especial importancia geopolítica e incluyen temas de comercio, pero también de seguridad nacional<sup>20</sup>. Un segundo tipo de acuerdo son los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP)<sup>21</sup> que otorgan preferencias arancelarias y no arancelarias para algunos productos o grupos de productos. Finalmente, están los así llamados miniacuerdos, que tienen distintas geometrías e incluyen temas diversos en general no arancelarios. Este tipo de acuerdo flexibles y de fácil concreción ha sido extensamente utilizado por los EE.UU. que han firmado unos

---

<sup>18</sup> Pineiro, V, A Campos y M. Pineiro, Ed. Navigating the Trade Landscape. IICA, GPS, INAI and IRPRI. San José, Costa Rica 2024

<sup>19</sup> Sin embargo, no puede minimizarse la importancia de los tratados de libre comercio de los cuales hay 103 en los cuales participa, por lo menos, un país del Hemisferio Americano. <http://www.sice.oas.org/default.s.asp>

<sup>20</sup> AUKUS: Australia, United Kingdom and United States of America. IPEF: Indopacific Economic Framework

<sup>21</sup> Equivalentes a los Acuerdos de Complementariedad Económica (ACE) en el marco de la ALADI

1.200 y por la UE que ha firmado unos 2.000.<sup>22</sup> La proliferación de estos acuerdos ha permitido sostener el dinamismo del comercio de alimentos lo cual es especialmente importante para los países de América Latina.

En el contexto geopolítico que se está conformando, la OMC difícilmente podrá recuperar su importancia institucional en las dos principales áreas de acción: ser el ámbito institucional donde se hacen acuerdos comerciales significativos y en donde se resuelven los casos de controversias comerciales. Frente a esta debilidad institucional para la acción conjunta, las reglas y tendencias del comercio estarán indirectamente determinadas por los comportamientos particulares de las grandes economías, ejemplificada por la guerra arancelaria que se está iniciando.

Por otra parte, las transformaciones geopolíticas y comerciales descritas más arriba ya han tenido un impacto sobre el comercio agroalimentario de la Región. Ha disminuido en intensidad y hay un cierto redireccionamiento del comercio causado principalmente por la guerra en Ucrania y los mayores riesgos en las rutas comerciales marítimas. Esto es especialmente evidente en cereales en los cuales América Latina ha aumentado su cuota de mercado.

### III.3 Posicionamiento de América Latina en este nuevo contexto global

Este escenario tiene para los países en desarrollo dos consecuencias principales. La **primera** es que en un contexto del comercio internacional desordenado y gobernado por el comportamiento individual de las grandes potencias un buen funcionamiento de la OMC tendría, para los países de menor dimensión económica, una gran importancia. Esto es particularmente relevante para la mayoría de los países de América Latina que exportadores de alimentos y necesitan un ámbito de diálogo y concertación de las normativas comerciales sanitarias y ambientales. Por lo tanto, la importancia de sostener la vigencia de la OMC como el ámbito institucional para la concertación de reglas y procesos comerciales, debería ser un objetivo central en las negociaciones comerciales. Adicionalmente, los países en desarrollo deberían impulsar una ampliación del mandato de la OMC para incluir plenamente los nuevos tipos de acuerdos comerciales.

La **segunda** consecuencia es que en este escenario los acuerdos bilaterales de comercio adquieren una importancia vital. En un escenario de comercio internacional desordenado y sujeto a guerras arancelarias y fragmentación política para vender en un país será necesario comprar en el mismo país.

---

<sup>22</sup> The Economist. Rumors of Trade Deals death are greatly exaggerated. 13 June, 2024

Consecuentemente el comercio global en el cual los flujos comerciales se entrecruzan y compensan entre muchos países perderá dinamismo.

Frente a este conjunto de hechos, América Latina enfrenta cinco desafíos principales. **Primero**, no distraerse con el caos internacional y mantenerse concentrado en aumentar su productividad y producción y mejorar su infraestructura de exportación. **Segundo**, construir resiliencia frente a las crecientes eventualidades geopolíticas y comerciales, incluyendo la diversificación de productos y destinos. **Tercero** prepararse adecuadamente para responder a las crecientes restricciones de mercado originadas en las preocupaciones ambientales. **Cuarto**, tener una presencia activa y coordinada regionalmente para sostener y consolidar las funciones esenciales de la OMC. **Quinto** reflexionar sobre sus estrategias de inserción internacional y aprovechar los nuevos espacios comerciales que se abren como consecuencia del reordenamiento de las rutas comerciales y de los nuevos alineamientos geopolíticos.

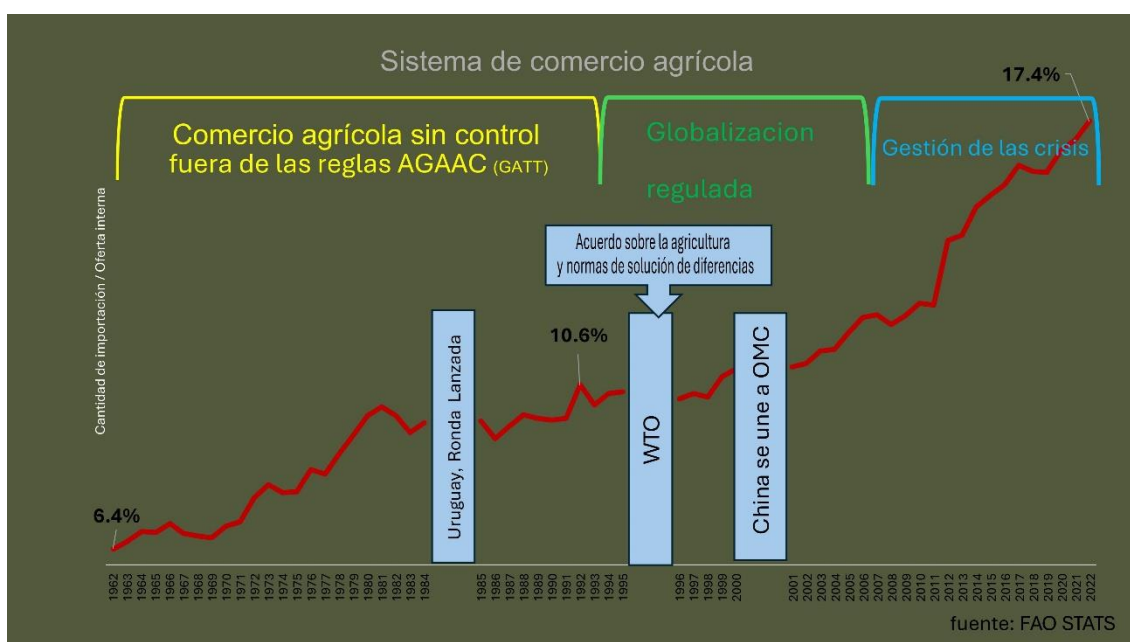
Un elemento central de esta estrategia debería ser que cada país logre un equilibrio sustentable entre una cierta alineación en términos políticos y de seguridad nacional y una inserción comercial amplia y activa con todo el mundo. En este sentido es importante recordar que los aumentos en la demanda de alimentos se darán principalmente en Asia y África que son las regiones en donde se expandirá el consumo.

Por otra parte, la Región también debe reexaminar las oportunidades de una mayor integración comercial en la propia región, lo que demandaría grandes inversiones en obras de infraestructura de caminos, portuaria, de energía, etc. y una mayor armonización regulatoria, incluyendo estándares ambientales. Esto requiere de un trabajo conjunto de los Ministerios de Agricultura en coordinación con otros Ministerios como el de Economía, Infraestructura y de las Cancillerías para trabajar en forma conjunta. El trabajo que se está realizando en forma conjunta entre ALADI y el IICA es un paso en esta dirección.

## V. El comercio agroalimentario en el nuevo contexto internacional: Luces y sombras que se proyectan al futuro

El comercio internacional agroalimentario ha sido un elemento central para el desarrollo de muchos países de América Latina y también para mejorar la seguridad alimentaria mundial. La evolución del marco institucional del comercio agroalimentario tiene tres etapas bien definidas que pueden verse en el Gráfico 7.

## Gráfico 7 - Evolución del marco institucional del comercio agroalimentario



Fuente: Guillermo Valles en base a datos de FAO STATS

Después de un largo periodo en el cual el comercio agroalimentario no tuvo mayores regulaciones, a principios de la década del 90 comienza un periodo de progresivo ordenamiento del comercio bajo las reglas acordadas en el marco del GATT-OMC. Es un periodo de expansión del comercio, más ordenado y progresivamente regulado, que comienza a deshilacharse con la crisis financiera del 2007/08 y continúa debilitándose hasta el presente como consecuencia de los conflictos geopolíticos.

Por estas razones, si bien es muy difícil proyectar la naturaleza y profundidad de los cambios que podrían ocurrir en el escenario del comercio agroalimentario, su importancia para la Región hace conveniente construir una visión prospectiva sobre el tema. Es decir, entender tanto las ventajas competitivas que podrían surgir como las nuevas dificultades o riesgos sistémicos que podrían amenazar el comercio agroalimentario en este nuevo escenario geopolítico más conflictivo y asociado a un debilitamiento del multilateralismo.

Estos nuevos escenarios no serán uniformes para toda la Región y habrá diferencias sustantivas según la geografía, las relaciones políticas y económicas que se construyeron a lo largo de la historia, los productos que se exportan y los posicionamientos políticos de cada país en la actualidad.

En este marco general de análisis, las secciones siguientes describen brevemente algunos de los principales temas de discusión que deberían considerarse en el diseño de una estrategia de inserción internacional.

## **IV.1 Un contexto más complejo y restrictivo para el comercio agroalimentario global**

El comercio internacional agroalimentario es un instrumento central para mejorar la seguridad alimentaria global. Sin embargo, la suma de las dificultades geopolíticas y comerciales descritas más arriba son una amenaza para lograr un comercio internacional de alimentos ordenado y regido por reglas multilaterales.

Si bien el comercio agroalimentario global seguirá expandiéndose como consecuencia del aumento de la demanda de los países del Asia, especialmente la India, y el norte de África, tanto el marco multilateral como las relaciones comerciales bilaterales serán más desordenadas y desequilibradas. Estarán principalmente determinadas por las relaciones tanto económicas como políticas de carácter bilateral y consecuentemente influidas por el poder relativo de los países intervinientes. Consecuentemente, los actuales flujos comerciales, y las condiciones económicas y comerciales dentro de la cuales se concretan, podrían variar adaptándose a las nuevas realidades y alianzas geopolíticas.

Si el nuevo contexto geopolítico resultara en un entorpecimiento del comercio alimentario algunos países importadores buscarán un mayor autoabastecimiento alimentario. Esto resultaría en una ineficiente utilización de los recursos naturales agrícolas a nivel global, mayores precios internacionales al consumidor y un mayor costo ambiental.

## **IV.2 Un marco institucional y legal debilitado**

El debilitamiento del multilateralismo en general, y de la OMC en particular, es una circunstancia especialmente importante y negativa con relación al comercio agroalimentario. La producción agropecuaria ha sido uno de los sectores más protegidos en una gran cantidad de países y el comercio de alimentos ha estado sujeto al mayor número de restricciones tanto arancelarias como no arancelarias vinculadas a estándares sanitarios de calidad y ambientales.

En un marco multilateral inefectivo será más difícil y laborioso, ampliar el acceso a mercados en condiciones preferenciales para productos agroalimentarios y las condiciones de calidad, inocuidad y las concesiones comerciales que los

importadores exigirán podrían ser cada vez más exigentes. En este contexto, los acuerdos comerciales bilaterales de alcance parcial y los miniacuerdos sobre temas específicos serán seguramente los principales instrumentos para sostener la competitividad comercial de los países exportadores. Consecuentemente, su importancia y número aumentará en el tiempo y será mas necesario y posible que la OMC los incorpore plenamente a sus responsabilidades y áreas de acción.

### **IV.3 Desequilibrios asociados a la fragmentación geopolítica**

La producción y el consumo/demanda de alimentos tienen, a nivel global, un creciente desequilibrio geográfico que ahora es también geopolítico. Cómo puede verse en el Gráfico 3, más arriba, la mayor parte de las exportaciones netas de alimentos se originan en el Continente Americano, integrado por países que están mayoritariamente alineados cultural y políticamente con Occidente. Por el contrario, la mayor parte de las importaciones netas se originan en países del Asia y Norte de África, donde un numero importantes de países están políticamente alineados con el grupo de países liderados por China.

Este doble desequilibrio en términos geográficos y de las alineaciones geopolíticas de los países importadores y exportadores de alimentos le da al comercio agroalimentario una nueva dimensión geopolítica. Esto es particularmente significativo con relación a los países de Sud América que son los principales exportadores de alimentos a China y otros países del Asia y Norte de África.

Esta dependencia comercial de países asiáticos y africanos hace que sea especialmente importante para los países exportadores lograr un adecuado equilibrio entre sus relaciones políticas con occidente y sus relaciones comerciales con los países que son sus principales socios comerciales.

### **IV.4 Los impactos de la fragmentación económica y comercial no serán iguales para todos los países**

Este desequilibrio geopolítico del comercio agroalimentario de la Región tendrá importantes diferencias subregionales. Los países integrantes del MERCOSUR, Chile y parcialmente Perú, tienen sus exportaciones muy concentradas en China y otros países del Asia. Por lo tanto, tanto las posibles tensiones y conflictos geopolíticos como las disrupciones que afectan la libre navegabilidad en las vías marítimas tendrán un impacto mayor en estos países que en el resto de los países de la Región (Centro América y México) que tienen sus exportaciones más concentradas en EE.UU. y la UE.



Centro América y México al estar más estrechamente vinculados comercialmente con los EE.UU. y la UE sufrirán menos las tensiones geopolíticas. La cercanía geográfica y la complementación comercial con socios comerciales con quienes existe una cierta alineación política es una ventaja comercial importante. Sin embargo, esta ventaja comercial podría estar ahora y en el futuro amenazada por: a) la agresiva aplicación de aranceles por parte de la nueva administración de los EE.UU. y b) las restricciones ambientales que están siendo promovidas por la UE.

Por otra parte, hay dos hechos que podrían generar nuevas condiciones/oportunidades en las relaciones comerciales agroalimentarias entre los EE.UU. y México y Centro América. La primera es la política migratoria que está implementando los EE.UU. que podría resultar en una mayor escasez de mano de obra en la agricultura de los EE.UU., especialmente en la producción de frutas y hortalizas que son intensivas en trabajo. La segunda es la posible renegociación del UMSCA a través de los cual se podrían imponer restricciones o dificultades adicionales a las importaciones agroalimentarias originadas en México.

Enfrentar estas amenazas sin una institucionalidad global puede ser muy difícil para los países de la Región. Esta debilidad relativa sugiere la importancia de que la región debe, por un lado, defender la institucionalidad global y por el otro fortalecer la unidad regional.

#### **IV.5 Inestabilidad y riesgos sistémicos del comercio**

Los países exportadores deberán enfrentar tres riesgos sistémicos potencialmente disruptivos de los flujos comerciables establecidos.

El primero de ellos está vinculado a la creciente conflictividad y las dificultades que los organismos internacionales, especialmente las Naciones Unidas, tienen para resolver, o atenuar, los conflictos regionales. Esta creciente conflictividad genera inestabilidad de las cadenas logísticas de transporte marítimo, que son de especial importancia para el comercio agroalimentario. Esta dificultad resulta de los bloqueos y acciones bélicas que se desarrollan en los pasos marítimos como el Mar Negro, el Canal de Suez, el Mar Índico y varios otros asociados a la existencia de por lo menos 10 conflictos regionales próximos a dichos pasos. Esta situación genera incertidumbre y mayores costos que se han traducido en mayores precios y desabastecimiento de los países importadores.

Un segundo riesgo sistémico está asociado a la utilización del comercio agroalimentario como instrumento de retaliación económica frente a una desavenencia de carácter político (weaponizing). El primer caso, y el más conocido, fue la intervención del gobierno de China para terminar abruptamente las

importaciones agroalimentarias de los EE.UU. en represalia a un aumento de tarifas implementado por este último a las importaciones de algunos productos tecnológicos originados en China. Otro caso fue las restricciones abruptas impuestas por China a las importaciones de vino, cebada y algunos otros productos originados en Australia en respuesta a la investigación iniciada por el gobierno de Australia con relación a la sospechada intervención de China en los procesos políticos de Australia. Un tercer caso es el reciente conflicto entre Ecuador y Rusia con relación al comercio de bananas en respuesta a una potencial venta de aviones de combate por parte de Ecuador a los EE.UU. para ser reexportados a Ucrania <sup>23</sup>

En un mundo conflictivo sin reglas multilaterales la generalización de estas actitudes políticas se hace más probable. Su generalización resultaría en una mayor inestabilidad e incertidumbre en el comercio agroalimentario y complicaría el funcionamiento de las cadenas de abastecimiento, generando desabastecimiento en algunos países importadores y una creciente inestabilidad en los precios globales de los alimentos.

#### **IV.6 Un escenario más competitivo y desordenado requerirá respuestas estratégicas por parte de los países exportadores**

En este escenario más competitivo, desordenado, con nuevos riesgos sistémicos y menos regidos por las reglas multilaterales de comercio, los acuerdos comerciales y las exportaciones estarán más relacionados tanto con los alineamientos políticos como con las conveniencias comerciales de corto plazo. En este escenario, tanto los acuerdos bilaterales de alcance parcial como los miniacuerdos enfocados en problemas muy específicos acordados entre países exportadores e importadores, podrían ser un instrumento más utilizado y extendido.

Por otra parte, un contexto internacional más complejo e inestable incrementa la incertidumbre, lo que a su vez refuerza la necesidad de diversificar las exportaciones, tanto en términos de productos como de socios comerciales. Esto será un incentivo para el desarrollo de las cadenas de valor que incorporan productos con valor agregado. Los productos derivados de la bioeconomía tendrán un atractivo mayor que en la actualidad. En especial los biocombustibles para abastecer a la aviación y el transporte marítimo, como parte de la transición energética, serán una oportunidad especial para el sector agroalimentario de la Región.

---

<sup>23</sup> Para un tratamiento más detallado de los riesgos sistémicos ver: Pineiro, M; N. Illescas y J. Masaro Vicentin. GPS, 2023. Los riesgos seleccionados surgen de una revisión de la literatura. Ver, por ejemplo, Bremmer, Ian. Eurasia Group's Top Risks for 2024. Eurasia Group, January 8, 2024.

## **V.7 La creciente importancia de aumentar la productividad para competir en el mercado global**

La diversificación productiva y la creciente necesidad de competir en mercados poco regulados por las reglas multilaterales del comercio y seguramente más protegidos en muchos de los países importadores harán más necesario que los países exportadores aumenten su productividad en la producción de alimentos. La adopción tecnológica y las inversiones requeridas para ello serán una fuerza transformadora que acentuara la actual tendencia hacia la capitalización y aumento del tamaño de las empresas agropecuarias.

En los países con una buena dotación de recursos naturales agrícolas, la producción agropecuaria se integrará en un sistema agroalimentario más complejo y competitivo. Como parte de este proceso aumentará su importancia relativa y sus contribuciones a la economía nacional.

## **V.8 La creciente aplicación de estándares ambientales que condicionan el comercio agroindustrial**

Estas restricciones están siendo aplicadas como consecuencia de la legislación implementada por la Unión Europea. Estos estándares se refieren a: 1) las emisiones de gases de efecto invernadero principalmente el CO<sub>2</sub> en agricultura y el Metano y el NO<sub>2</sub> en la producción ganadera, 2) la deforestación, 3) la contaminación y erosión del suelo y el agua y d) la pérdida de diversidad biológica.

Por el momento los estándares ambientales que comienzan a aplicarse, especialmente con relación a las exportaciones a la UE, se refieren a las primeras dos categorías<sup>24</sup>. Cumplir con esto requerirá la implementación de sistemas de información y verificación bastante laboriosos que además representaran costos adicionales vinculados, no solo a las mediciones sino también a la segmentación necesaria en las cadenas logísticas. Sin embargo, es importante señalar que a través de las buenas prácticas agrícolas en materia ambiental pueden ser un elemento de diferenciación de productos que crearían ventajas competitivas para la Región que, en general, tiene una agricultura menos contaminante y está más adelantada en el proceso de certificación que otros competidores.

La velocidad y rigidez con los cuales estos estándares serán aplicados está aún en discusión. Si bien la UE ha aprobado un calendario de aprobación e implementación de estas medidas, las reacciones negativas de los productores

---

<sup>24</sup> Recientemente la UE decidió aplazar por un año la entrada en vigor de la normativa sobre deforestación que estaba prevista para enero del 2025

agropecuarios en algunos países de la UE, como Francia, el creciente poder político de partidos políticos de derecha y las demandas financieras que están surgiendo como consecuencia de un potencial conflicto con Rusia están poniendo en duda la plena aplicación de estas medidas. Esta nueva situación está reflejada en las recientes declaraciones y acciones de las nuevas autoridades de la UE.

#### **IV.9 Nuevas tendencias hacia la integración regional**

Los procesos geopolíticos y comerciales, descritos en las secciones anteriores, serán los principales elementos determinantes de cómo se desarrollará el comercio agroalimentario de la Región. Nuevas oportunidades irán surgiendo, pero también nuevas restricciones y factores condicionantes que la región tendrá que enfrentar y resolver.

Las restricciones e incertidumbre de los mercados internacionales alimentarán nuevas expectativas y necesidades y tal vez la voluntad política necesaria, para aumentar el comercio regional. Hasta ahora esta voluntad política no ha estado plenamente presente. Un problema principal es la tendencia que ha existido a entender la integración como un acuerdo político entre gobiernos y no como acuerdos entre Estados y por lo tanto más perdurables en el tiempo. Acuerdos de este tipo necesitan de una participación social amplia que incluya a organizaciones empresariales, laborales y de la sociedad civil.

Por otra parte, hay que instrumentar tres principios operativos. Primero, que los acuerdos no deben ser exageradamente ambiciosos y limitarse a acuerdo productivos, científico/tecnológicos y comerciales entre un número limitado de países. Segundo, la posibilidad de acordar políticas horizontales en infraestructura, recursos humanos y alianzas público/privadas. Un tercer elemento fundamental con relación al sector agroalimentario es la armonización de estándares sanitarios y ambientales a nivel regional y subregional para facilitar el comercio intrarregional de alimentos.

Por otra parte, el comercio genera beneficios económicos para los países participantes, pero también genera ganadores y perdedores a nivel de los actores económico/sociales. Por lo tanto, lograr un aumento del comercio en general, y regional en particular, requiere estar acompañado de políticas que faciliten y redistribuyan los costos y beneficios entre todos. Programas de capacitación, de financiamiento para la reestructuración, etc. son indispensables para asegurar el apoyo social y la perdurabilidad en el tiempo de los acuerdos comerciales.

## V. Algunas acciones posibles

Las secciones anteriores describen y evalúan la posible evolución de la geopolítica y sus potenciales consecuencias sobre la producción y comercio de bienes agroalimentarios en la Región. Es evidente que los escenarios más posibles incluyen cambios muy importantes y potencialmente traumáticos que podrían afectar de manera profunda las relaciones internacionales y el comercio agroalimentario de la Región. En este marco más complejo y conflictivo surgen algunas sugerencias para la acción por parte de los países de la Región.

1. **Hacer un seguimiento sobre la posible evolución de la geopolítica global** y construir un posicionamiento político e institucional flexible basado en los intereses nacionales de largo plazo. En este sentido es importante resaltar que una parte significativa del escenario actual está determinado por las posiciones y el accionar de gobiernos particulares que cambiaran en unos pocos años. Estos cambios políticos podrían resultar en cambios significativos en los escenarios geopolíticos.
2. **Diseñar una cuidadosa estrategia de inserción internacional y negociaciones comerciales** que reconozca tanto los intereses nacionales de largo plazo como las oportunidades comerciales y las ventajas comparativas del país en la producción de bienes y servicios. La complejidad y posible falta de continuidad en la evolución de las relaciones internacionales y los posicionamientos particulares de los gobiernos resalta la importancia del papel del sector privado organizado para mantener la coherencia de un posicionamiento que este alineado con los intereses de largo plazo de cada país.
3. **Actuar en forma coordinada en los organismos y foros internacionales.** A pesar de las dificultades presentes y futuras en algún momento el mundo en general y las grandes potencias en particular, volverán a reconocer y valorar al multilateralismo, a los acuerdos comerciales y a los organismos multilaterales como instrumentos útiles para un crecimiento económico global más dinámico y equilibrado. Los países de la región deben proyectarse y actuar en forma coordinada promoviendo sus visiones e intereses particulares.
4. **Aumentar la eficiencia y la productividad y aumentar el valor agregados de los productos agroalimentarios.** Esto es particularmente importante en un marco internacional más competitivo, sin reglas multilaterales con organismos mundiales debilitados y por lo tanto, regido por las reglas impuestas por las grandes economías. En este contexto es conveniente diversificar los productos exportables y aumentar la competitividad internacional. Un componente central en este esfuerzo es diseñar una

política industrial, o en realidad una política de ordenamiento y promoción de la producción, especialmente diseñada para el sector agroalimentario, en el cual la mayoría de los países de América Latina tienen oportunidades importantes.