



**Fortalecimiento de la acción colectiva en
el comercio agroalimentario para potenciar
el papel de la región en el desarrollo económico,
la seguridad alimentaria y la sustentabilidad global**

Autores: Martín Piñeiro, Gloria Abraham,
Daniel Rodríguez, Adriana Campos, Alejandra Sarquis



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2023



Fortalecimiento de la acción colectiva en el comercio agroalimentario para potenciar el papel de la región en el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y la sustentabilidad global por IICA se encuentra publicado bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>) Creado a partir de la obra en www.iica.int

El Instituto promueve el uso justo de este documento, así como el tratamiento de los datos personales, de acuerdo con la normativa del IICA vigente. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda y que se garantice el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales, según la normativa del IICA.

Esta publicación está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio web institucional en <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Daniel Rodríguez Sáenz
Corrección de estilo: Olga Patricia Arce
Diagramado: Kathryn Duncan

Fortalecimiento de la acción colectiva en el comercio agroalimentario para potenciar el papel de la región en el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y la sustentabilidad global/ Martín Piñeiro; Gloria Abraham; Daniel Rodríguez Sáenz; Adriana Campos; y Alejandra Sarquis
-San José, Costa Rica: IICA, 2023
31 p ; 21 x 16 cm.

ISBN: 978-92-9273-072-7
Publicado también en inglés

1. Sector agroalimentario 2. Seguridad alimentaria
3. Políticas públicas 4. Cooperación internacional
5. Comercio internacional I. IICA II. Título

AGRIS
E71

DEWEY
382.91

Las ideas, las formas de expresión y los planteamientos de este documento son propios del autor (o autores), por lo que no necesariamente representan la opinión del IICA ni juicio alguno de su parte sobre las situaciones o condiciones planteadas.

San José, Costa Rica
2023

Índice

I. Introducción: Oportunidad de la región para actuar en acciones colectivas relacionadas con algunos temas cruciales del comercio alimentario	2
II. El nuevo contexto internacional: impacto potencial sobre el comercio internacional	3
II.1 Cambios en la geopolítica: un mundo más complejo y competitivo	3
II.2 Debilitamiento del multilateralismo, avances del regionalismo y otros acuerdos parciales	6
II.3 Nuevos estándares que afectan al comercio de alimentos	9
III. Reconfiguración del multilateralismo: los nuevos desafíos en el comercio multilateral de los alimentos	11
III.1 El multilateralismo y sus respuestas	11
III.2 La crisis del multilateralismo	12
III.3 Reconfiguración del multilateralismo en el marco de la OMC	13
IV. Comercio agroalimentario del hemisferio americano y su rol en la seguridad alimentaria: retos y oportunidades.....	17
V. Interés y necesidades de los países de la región y las oportunidades para realizar acciones colectivas.....	21
V.1 Reforma para el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio	21
V.2 Evitar el surgimiento de normas, reglamentos y acciones con potencial para restringir el comercio agroalimentario de los países de la región	22
V.3 Aprovechamiento de los acuerdos vigentes y la firma de nuevos acuerdos	23
V.4 Consolidación y aumento del comercio intrarregional.....	23
Lista de siglas.....	26
Bibliografía.....	27

I. Introducción: Oportunidad de la región para actuar en acciones colectivas relacionadas con algunos temas cruciales del comercio alimentario

En un mundo cada vez más fragmentado, complejo y conflictivo, el multilateralismo cada vez es más cuestionado. En este marco global las acciones colectivas por parte de países y regiones con intereses comunes son un instrumento de política exterior de especial importancia. Esto se evidencia en las actividades comerciales de sectores como los alimentos, donde el hemisferio americano se destaca por ser productor y exportador mundial, tal como se desarrolla en la sección IV de este documento.

Urgen estas acciones colectivas ahora cuando el mundo enfrenta profundos y probablemente duraderos cambios en la geopolítica, incluso de los alimentos. Estos cambios afectan de forma directa las relaciones políticas y comerciales del hemisferio con el resto del mundo.

Este documento intenta ser una contribución al análisis y definición de las posibles acciones colectivas que podrían realizarse entre los países del hemisferio, con la colaboración de diversas organizaciones internacionales, para posicionarse y actuar de manera coordinada en el ámbito global. Por ejemplo: este posicionamiento podría centrarse en fortalecer y mejorar el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el multilateralismo en general, para la construcción de nuevos marcos normativos que regulen el comercio alimentario, el perfeccionamiento de nuevas normas regulatorias del comercio alimentario o la profundización del comercio intrarregional. Asimismo, debería surgir un posicionamiento dirigido hacia una correcta comprensión del contexto internacional, tanto económico como político y, en particular del comercio agrícola y de la inserción internacional que la región podría consolidar durante los próximos años. De esta forma, la inserción internacional debe definirse a partir de sus ventajas comparativas de carácter económico y comercial y de sus intereses políticos de largo plazo.

La apreciación y evaluación correctas de estos temas permitiría identificar algunos intereses colectivos relacionados con el comercio multilateral alimentario y actuar de forma conjunta en defensa de dichos intereses.

II. El nuevo contexto internacional: impacto potencial sobre el comercio internacional

II.1 Cambios en la geopolítica: un mundo más complejo y competitivo¹

Hasta la crisis financiera global del 2009, el comercio internacional se regía, principalmente, por las reglas multilaterales de comercio acordadas por casi todos los países del mundo, en el ámbito de la OMC. Adicionalmente, el comercio internacional estaba complementado por una multiplicidad de acuerdos regionales encuadrados en las reglas del multilateralismo. Los temas políticos y las rivalidades entre países no afectaban de manera significativa las inversiones transnacionales o el comercio internacional. En dicho contexto, con pocos condicionamientos políticos, el comercio estaba principalmente definido por la competitividad relativa y las políticas comerciales de cada uno de los países en los acuerdos bilaterales y regionales que definen condiciones particulares para los países intervinientes. En este marco geopolítico, algunos países crecieron económicamente de manera sorprendente y aumentaron sustantivamente su participación en el comercio global, especialmente los países asiáticos y en particular China. Un elemento importante de este proceso expansivo, de particular importancia para América Latina, fue el aumento de las importaciones de alimentos.

Este mundo relativamente lineal comenzó a cambiar después de la crisis financiera del 2009, como consecuencia de varios hechos interrelacionados. El principal de ellos fue la creciente importancia económica y el posicionamiento geopolítico de China y la percepción de que este crecimiento había sido posible, al menos en parte, por el incumplimiento de ciertas reglas básicas del multilateralismo, como por ejemplo: las formas de participación del Estado en la economía que incluía a las inversiones privadas. Esta percepción, acoplada a las consecuencias negativas que tuvieron sobre la economía de los EE. UU., generó respuestas del gobierno en la administración Donald Trump 2017-2021, quien implementó una serie de medidas económicas, comerciales y políticas dirigidas a la contención económica de China. Adicionalmente, otros factores afectaron negativamente el marco multilateral del comercio y de las inversiones, como: las disrupciones generadas en las cadenas globales de valor por la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la creciente influencia de las preocupaciones medioambientales sobre las decisiones vinculadas con las inversiones productivas y a la matriz energética global.

El conflicto bélico en Ucrania el 24 de febrero del 2022 fue un nuevo y poderoso hecho disruptivo que profundizó y aceleró las tendencias descritas anteriormente, lo cual amenazó la estabilidad global y consolidó la fragmentación del mundo en bloques antagónicos. Las transformaciones geopolíticas impulsadas por la guerra en Ucrania posiblemente son de largo plazo e incluyen una serie de elementos estructurales significativos. Un ejemplo de ello es la identificación, por parte de EE. UU. y parcialmente

¹ Esta sección y la siguiente están basadas en: Reflexiones y propuestas para una inserción internacional competitiva de Argentina. Documento institucional de GPS, capítulo Argentina, preparado bajo la coordinación de Martín Piñeiro y Agustín Tejeda y la participación de Pablo Elverdin, Norberto Pontiroli y Marcelo Regunaga. Buenos Aires, Octubre, 2022

de la Unión Europea (UE), de Rusia y China como adversarios estratégicos y el consecuente el fortalecimiento de acuerdos existentes y la concreción de nuevos acuerdos y alianzas orientadas por objetivos políticos y de seguridad nacional como son: a) el foro Quadrilateral Security Dialogue (QUAD) (integrado por EE. UU., Japón, Australia e India); b) la Alianza Estratégica Militar entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos (EE. UU.) (AUKUS); y c) el reciente Marco Económico para la prosperidad del Indo-Pacífico (IPEF), integrado por EE. UU., Japón, Australia, Brunei, Corea del Sur, India, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Estas nuevas tendencias en la geopolítica son de carácter global principalmente y afectan de forma directa los acuerdos políticos y militares, pero también afectarán de manera indirecta los flujos comerciales en general y al comercio de alimentos en particular y, consecuentemente, las posibilidades de inserción de América Latina en el comercio internacional.

Alguna literatura reciente y cierta evidencia empírica sugieren la progresiva y rápida consolidación de un mundo organizado en torno a dos alianzas estratégicas. Por un lado, se encuentran EE. UU. y los países del Grupo de los Siete (G-7), junto a otras democracias desarrolladas integrantes de la UE y otros países como Corea y Australia. Por otro lado, se halla una alianza cuyos contornos son de naturaleza aún difusa y más laxa, liderada por Rusia y China. Esta última se apoya en su gran influencia económica, que tracciona un conjunto de países, en su mayoría con sistemas de gobierno autocráticos.²

Estas dos alianzas principales se han ido conformando y transformando en gran parte como consecuencia del crecimiento económico de China y su creciente posicionamiento estratégico y comercial en la economía global. La consolidación del papel de China y sus crecientes ambiciones geopolíticas de convertirse en un actor principal en el ordenamiento y definición de las reglas de carácter multinacional, ha revertido el acercamiento de China con los EE. UU., que había sido iniciado por Kissinger y Nixon hace ya varias décadas.

En un principio, las acciones dirigidas a la contención y aislamiento de China fueron un proceso lento y pausado, específicamente durante la presidencia de Donald Trump en EE. UU. En la actualidad se ha acentuado aún más durante la presidencia de Joe Biden, cuyo gobierno ha reaccionado frente al creciente protagonismo internacional de China bajo el liderazgo de Xi Jinping.

El punto por resaltar es que hasta la guerra en Ucrania, las divergencias políticas no habían afectado de manera significativa el comercio y las inversiones transnacionales. La integración económica, bajo las reglas del multilateralismo, habían avanzado, se habían consolidado y ya han favorecido el comercio y el crecimiento económico de los países en desarrollo y especialmente de China.

El conflicto bélico en Ucrania ha acelerado y profundizado las actitudes contestarias entre países que poseen distintas formas de gobierno y comienza a afectar de manera directa el comercio y las inversiones especialmente en los sectores productivos más vinculados con la seguridad nacional. Un ejemplo

² Piñeiro, Martín y Valeria Piñeiro junio 2022 www.grupogpps.org

de ello son los acuerdos firmados entre EE. UU. y México para la producción de semiconductores. Consecuentemente, la Alianza Atlántica se está consolidando y los aspectos ideológicos y políticos han adquirido una nueva relevancia que incluye la posibilidad de que el comercio y las inversiones dirigidas al desarrollo de las cadenas globales de valor privilegien a los países que tienen afinidades culturales y políticas y gobiernos democráticos respetuosos de los derechos humanos.

De esta forma el análisis de las cadenas globales de valor y las cadenas de abastecimiento se han colocado en el centro de los debates globales. Las redes de comercio e inversiones que se habían estructurado en torno a principios de eficiencia durante la etapa de rápida globalización comenzaron a incorporar una agenda que incluye conceptos vinculados a la resiliencia, robustez y seguridad de carácter político. Estas tendencias seguramente afectarán, en forma creciente, tanto las inversiones y la transferencia de tecnología como el comercio internacional de bienes, especialmente aquellos más vinculados con la seguridad nacional.

Sin embargo, en un entorno donde las relaciones entre gobiernos son más políticas y conflictivas, el sector privado promueve un ecosistema económico y tecnológico donde operan lógicas no estatales más estables y guiadas principalmente por el interés económico. Allí las grandes corporaciones globales, especialmente los gigantes de la economía digital y de otras tecnologías modernas, operan en un ecosistema de negocios y comercio menos asociado al movimiento de bienes y cada vez más “intangibilizado”. Aquí los servicios incorporados a los bienes, el conocimiento, las patentes y saberes, la cultura de negocios, la tecnología y las regulaciones adecuadas, son más determinantes de la intensidad y formas del comercio internacional. No se trata de una bipolaridad rígida, sino que coexiste con dimensiones multilaterales y ordenamientos en torno a esferas de influencia de naturaleza segmentada de carácter público-privado. En estas dimensiones, la polarización económica se implementará a partir de la transferencia de tecnología e información, la participación en las cadenas de valor y el comercio, entre muchos otros esquemas *ad hoc* que potencialmente irán trazando “diagonales” conformadas por iniciativas plurilaterales más flexibles.

En este nuevo contexto de las interrelaciones económicas y productivas, algunas redes y ecosistemas empresariales seguirán siendo eminentemente globales, pero algunos eslabones de las cadenas de valor se relocalizarán más cerca de los mercados de destino y lo más lejos posible de las zonas geográficas propensas a disrupciones políticas que afectan no solo a los múltiples actores económicos que dependen de esos eslabones, sino también de los usuarios finales.

Estos procesos guiados por intereses geopolíticos podrían tener impactos muy negativos sobre el comercio y las inversiones en los países en desarrollo y convertirse en un mecanismo de generación de tensiones de naturaleza sociopolítica. Las alianzas y cercanías políticas podrían tener consecuencias económicas y comerciales y ser una fuente de oportunidades para los países en desarrollo que sean considerados “amigos” (*friend-shoring*) (Rodríguez *et al.* 2022).

Estas tendencias se están concretando en EE. UU. a través de una serie de actos legislativos que consolidan una nueva política de desarrollo industrial (véase el *Chips Act* y el *Inflation Reduction Act - IRA*). Esta nueva política industrial fue claramente expuesta por Jack Sullivan en un reciente discurso (Sullivan 2023). Es importante señalar que los instrumentos que serán utilizados son principalmente subsidios y apoyos directos para el desarrollo de industrias seleccionadas y restricciones a las empresas en relación con inversiones y desarrollos en otros países y particularmente en China. Por el contrario, no se mencionan instrumentos vinculados a tarifas u otras restricciones al comercio

Es difícil de prever cómo avanzarán y se ampliarán estos procesos y los potenciales impactos económicos y comerciales que podrían tener en el corto y mediano plazo. El desacople económico y la implementación de la nueva política industrial ya ocurren en EE. UU. en los sectores tecnológicos vinculados a la seguridad nacional, como lo indica el ejemplo ya mencionado del acuerdo ente EE. UU. y México para la producción de semiconductores. Otros sectores industriales probablemente no queden incluidos en estas estrategias, como ha sido hasta ahora el caso del sector agroalimentario, en el cual una relocalización productiva es más difícil por su dependencia de los recursos naturales agrícolas. Sin embargo, tanto los acuerdos comerciales como los flujos del comercio de alimentos y fertilizantes podrían ser afectados de manera sustancial.

Otro elemento que afecta y define al nuevo contexto geopolítico global es la consolidación de la UE y agrupamientos regionales como el grupo de países conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) y otros que se están desarrollando especialmente en la región del Indo Pacífico.

El fortalecimiento político de la UE se expresa en su consolidación y proyección política, tanto por su papel en el conflicto del Mar Negro como por la probable incorporación de nuevos países a la UE y de Finlandia y Suecia, países históricamente neutrales a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Este fortalecimiento es un elemento central en la consolidación y la preeminencia internacional de la Alianza Atlántica.

Este nuevo contexto internacional genera desafíos importantes en relación con las negociaciones comerciales multilaterales, pero también nuevas situaciones y oportunidades para lograr acuerdos bilaterales y regionales.

II.2 Debilitamiento del multilateralismo, avances del regionalismo y otros acuerdos parciales

El multilateralismo, nacido de la interdependencia entre actores estatales, surgió de la necesidad compartida de administrar intereses globales comunes. Durante la posguerra, las organizaciones internacionales en general y la OMC en particular se transformaron en una parte integral de las relaciones internacionales, y pasaron de ser actores periféricos, a ocupar un rol central en la política internacional. El sistema de reglas y compromisos que se fueron construyendo para sustentar el multilateralismo y el papel de la OMC como órgano de aplicación han sido enormemente útiles para el comercio internacional

y el desarrollo global, especialmente para los países exportadores de alimentos. Por ello, las tensiones y amenazas que el nuevo marco geopolítico ciernen sobre el multilateralismo deben ser una fuente de gran preocupación para la región.

En el 2020, mientras se conmemoraba el 75.º aniversario de la creación de las Naciones Unidas, la pandemia por la COVID-19 ponía en evidencia la crisis subyacente que se venía manifestando en el sistema multilateral y que sentó las bases para un escenario escaso de expectativas para la Duodécima Cumbre Ministerial (CM12) de la OMC, organizada en junio del 2022. Por un lado, las dinámicas del comercio y la reconfiguración de las políticas comerciales contribuyeron a ampliar la noción y relevancia de los problemas que caen en el ámbito de la OMC: cada vez más temas y problemas quedan incluidos en la política comercial, lo cual genera mayores expectativas con respecto a la capacidad institucional de la OMC para incorporarlos de forma adecuada a su plan de trabajo. Por el otro, la politización de las decisiones comerciales, aumentada por la reconfiguración geopolítica descrita en la sección anterior, se traduce en bloqueos político-institucionales que reducen las posibilidades del organismo para articular un pacto entre sus miembros y de administrar el cumplimiento de los acuerdos preexistentes ante el cambio de escenarios (Zelicovich 2022).

La Cumbre llegó a algunos resultados, entre ellos los relacionados con el sector pesquero; sin embargo, estos resultados son menos ambiciosos de lo que la agenda de comercio demanda, pues se dejaron por fuera muchos otros temas, como las regulaciones relativas a sobrecapacidad o subsidios no específicos. Por otra parte, la Conferencia Ministerial nuevamente desatendió el tema de las negociaciones sobre agricultura, lo cual evidencia las limitaciones existentes para arribar a consensos multilaterales: un asunto históricamente sensible.

Aunque se hayan alcanzado algunos resultados en la CM12, el poco avance y la escasez de resultados que caracteriza desde hace años las negociaciones multilaterales en la OMC, especialmente en el tema agrícola, favorecen la proliferación de acuerdos fuera del marco multilateral. Si bien algunas iniciativas plurilaterales (como comercio electrónico) no demostraron tener un desempeño abiertamente más dinámico que las multilaterales, es razonable esperar que el nuevo contexto geopolítico impulse un nuevo interés tanto en los acuerdos regionales como en los plurilaterales y bilaterales.

En realidad, este proceso ya tuvo una expresión temprana en la proliferación de acuerdos comerciales de gran alcance que se iniciaron durante la década pasada. Se negociaron dos grandes acuerdos regionales: uno para las relaciones entre la UE y EE. UU. (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* - TTIP) y otro en el que se integrarían doce países del Pacífico (*Trans-Pacific Partnership* - TPP). Sin embargo, como resultado de la ruptura por la Administración Trump en el 2017, de estas negociaciones (además del *Trade in Services Agreement* - TiSA)³ surgieron dos reacciones. Por un lado, los países del

³ TiSA es un acuerdo de amplia temática que contendría no solo una ampliación del acceso a mercado en el comercio de servicios, sino también normas básicas para regular el comercio electrónico. Si el TiSA se hubiera culminado, hubiera supuesto un fuerte incentivo para retomar determinadas negociaciones en la OMC, especialmente en el ámbito de los servicios y de la economía digital. Esto es así porque el TiSA se configuraba como un acuerdo cerrado y de base amplia: cerrado, porque se articulaba como un acuerdo de integración económica al que no se aplicaba la cláusula de nación más favorecida; y de base amplia, porque reunía a países que, con un alto nivel de ambición, representaban el 65 % del PIB mundial de servicios y un porcentaje aún superior de las exportaciones de servicios y de las transacciones internacionales de carácter digital.

TPP decidieron seguir adelante sin EE. UU. y firmaron el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP). Además, mantuvieron los textos ya negociados del TPP en capítulos claves de la negociación, como comercio electrónico. Por otra parte, China vio la oportunidad de cubrir el vacío provocado por la retirada de EE. UU. del TPP y promovió el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), con un amplio número de miembros regionales, aunque con un menor nivel de ambición en disciplinas clave (Sanz 2021).

Por su parte, el Reino Unido en la etapa post Brexit se ha convertido en uno de los actores más prolíficos en materia de negociaciones, habiendo concluido en su mayoría todos los “rollouts” con terceros países tras su salida de la UE. Incluso ha ido más allá al conseguir, en principio, un acuerdo con Australia y tener altas posibilidades de ser el primer nuevo miembro del CPTPP.

En mayo del 2022, surgió un nuevo tipo de acuerdo, el IPEF integrado por EE. UU., Japón, Australia, Brunei, Corea del Sur, India, Indonesia, Fiji, Filipinas, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam. Estos países reúnen el 40 % del PBI, 28 % del comercio de bienes y servicios, y aglutinan el 60 % de la población mundial. Este acuerdo tiene objetivos y características distintas a los otros acuerdos comerciales. Aspira a crear estándares comunes sobre comercio e inversiones y mecanismos comunes de respuesta a crisis, como por ejemplo la de los semiconductores, entre otras áreas de colaboración. Por el momento, no contempla iniciativas de reducción arancelaria y otras barreras directas a los intercambios comerciales entre sus miembros. Los cuatro pilares de acción del IPEF serán: colaboración comercial, garantizar la estabilidad en las cadenas de suministro, desarrollo de energías limpias e infraestructuras y cooperación fiscal y anticorrupción.

Estos acuerdos, especialmente el IPEF, responden a una perspectiva más geopolítica que comercial a través de los cuales las grandes potencias intentan incidir en el desarrollo y comercio internacional de los sectores con mayor implicancia en temas de seguridad nacional. En este sentido, la agroindustria seguramente se verá menos afectada por estos acuerdos que la industria de semiconductores.

Se observa, entonces, una tendencia a la configuración de agrupamientos múltiples, donde actores públicos y privados buscan crear nuevas figuras institucionales y esquemas de cooperación para incrementar los vínculos comerciales, que responden no solo a los intereses comerciales, sino también a las necesidades de la geopolítica. Dichas iniciativas incorporan herramientas novedosas de naturaleza financiera, productiva, tecnológica y climática. Incluyen elementos que exceden las regulaciones tradicionales y presentan crecientes desafíos tanto para la OMC como para los países en desarrollo.

Esta tendencia podría tener un impacto en el sector de alimentos y generar un mayor interés en acuerdos plurilaterales o sectoriales. Ejemplos de estos acuerdos podrían ser aquellos celebrados entre países importadores netos con exportadores netos. Estarían dirigidos a garantizar el abastecimiento de alimentos a los importadores netos, incluso en situaciones de conflicto geopolítico, y a garantizar un flujo anual de exportaciones a los países exportadores netos. Este nuevo contexto geopolítico genera oportunidades y desafíos para los países de la región. Muestra nuevas tendencias hacia acuerdos comerciales con objetivos y mecanismos más variados, donde el comercio no está definido

solo por intereses comerciales, sino también por afinidades políticas. En consecuencia, en este marco internacional, urge que se definan estrategias de inserción internacional y acciones colectivas entre países con intereses comerciales semejantes.

II.3 Nuevos estándares que afectan al comercio de alimentos

El hemisferio posee una importante dotación de capital natural, condiciones climáticas y ventajas competitivas que le permiten producir alimentos suficientes en un entorno sostenible y ser un exportador neto muy importante para el mundo. Además, su producción agropecuaria ofrece desarrollo económico y generación de empleo para la región, lo que le ha permitido sostener y defender un comercio agropecuario abierto y sin restricciones.

Sin embargo, el marco en el cual se desarrolla el comercio de alimentos, regido por cuatro principales clases de normativas, se está complicando y genera potenciales dificultades y restricciones al comercio que son cada vez más gravosas.

Las cuatro normativas que rigen actualmente son las siguientes: a) el marco legal definido por las reglas acordadas en el marco del comercio multilateral y los acuerdos de carácter regional y bilateral donde participan países de la región; b) las reglamentaciones y acuerdos que norman los asuntos sanitarios y fitosanitarios; c) los acuerdos y restricciones que comienzan a ser desarrollados por países o grupos de países, referentes a preocupaciones medioambientales; y d) los estándares privados, tanto referidos a aspectos vinculados con la inocuidad y la calidad nutricional de los alimentos, como a temas ambientales. Estas dos últimas categorías han proliferado en los últimos años y acompañan a una creciente demanda de los consumidores y de algunos gobiernos especialmente de la UE (Piñeiro, V. y Piñeiro M. 2023).

La incidencia de la UE en el desarrollo de nuevos estándares es relevante, sobre todo en aspectos como la producción y el comercio de alimentos, debido a sus esfuerzos para influir e imponer sus visiones sobre las formas de interpretar las relaciones entre la producción agropecuaria y la sustentabilidad ambiental. Esto define posturas particulares sobre los sistemas productivos y las actividades económicas, el consumo de alimentos y consecuentemente el comercio internacional. Los programas *Green Deal* y *Farm to Fork* son ejemplos de este tipo de iniciativas, que son defendidas por la UE en todos los ámbitos internacionales y proyectadas como reglas que deberían tener una aceptación universal.

Tanto las normas públicas que están siendo impulsadas, como los estándares privados promovidos con el legítimo objetivo de favorecer la protección y preservación del medio ambiente, pueden convertirse en restricciones al comercio y provocar un significativo costo económico y social a otros países. El reto consiste, entonces, no en reducir la ambición climática, sino más bien en establecer normas adecuadas que puedan ser cumplidas por todos los productores y los exportadores. Para ello será necesario alcanzar un equilibrio entre la protección del ambiente y la defensa del comercio como instrumento central de la lucha contra la inseguridad alimentaria.

Dos tipos de normativas específicas que aún no se consideran formalmente en la OMC, pero que la UE impulsa unilateralmente, son las que se vinculan con: a) la exigencia de que las exportaciones de un número de productos seleccionados deben demostrar que su producción proviene de tierras que no han sido deforestadas después del 2021 y b) que las exportaciones de un número de productos seleccionados deben demostrar su eficiencia ambiental en lo que respecta a emisiones o inclusive carbono neutralidad. Estas exigencias todavía no han sido incorporadas en las discusiones multilaterales. En este contexto, los países del hemisferio deberían trabajar de forma conjunta para definir posiciones comunes sobre estos temas y realizar las acciones necesarias para que las decisiones sean compatibles con las posibilidades e intereses de la región y así buscar caminos de negociación con la UE. Por ejemplo, existe evidencia científica creciente que sugiere que las emisiones de CO₂ de la agricultura de la región, especialmente la proveniente del Cono Sur y de los países del norte, se basan en sistemas agrícolas amigables como la siembra directa y la producción de carne bajo sistemas de pastoreo y presentan bajas emisiones por unidad de producto.

Este análisis y su negociación deben efectuarse a partir de un claro entendimiento sobre la importancia relativa de las emisiones de carbono que se originan en la agricultura. La evidencia científica disponible indica que las emisiones agrícolas directas son menos del 13 % de las emisiones globales y crecen a una menor tasa que el resto de los sectores⁴. El sistema agroalimentario global es responsable de alrededor del 30 % de las emisiones globales, pero la mayor parte de ella se produce fuera de las fincas, en otros eslabones del sistema de valor. Sin embargo, se penaliza de manera especial a la agricultura primaria y al comercio agrícola y, consecuentemente, a la inseguridad alimentaria global.

Un camino alternativo sería buscar una disminución de las emisiones globales provenientes de la agricultura a través de programas de cooperación técnica, que incluya un financiamiento condicionado para ayudar a los países a cumplir con dicho objetivo. Por otra parte, en el caso de los estándares ambientales privados, uno de los principales retos es lograr que estos se ajusten al derecho comercial multilateral según lo establecido en la OMC y específicamente a lo estipulado en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

⁴ De acuerdo con los datos de la UNFCCC, entre 1990 y 2019 las emisiones agrícolas globales crecieron un 15,8 % (medidas en CO₂), mientras que sectores como energía o procesos industriales crecieron un 203 % y un 62 % respectivamente en el mismo período. Por su parte, las emisiones por cambio de uso de suelo se redujeron un 0,5 % entre períodos.

III.1 El multilateralismo y sus respuestas

Durante el último cuarto de siglo, el Sistema Multilateral de Comercio ha sido una piedra angular del crecimiento y el desarrollo de las economías, particularmente de los países en desarrollo. Desde la creación de la OMC en 1995, el comercio y la producción de productos agrícolas, principalmente, han experimentado un crecimiento global significativo.

Según datos de la OMC, el comercio mundial de productos agrícolas ha aumentado de manera constante en volumen y valor en las últimas décadas: pasó de USD 550 000 millones en 1995 a USD 1,7 billones en el 2019. Esto representa un aumento del 209 % en el valor del comercio de productos agrícolas (OMC 2020).

Este fenomenal incremento del comercio internacional de alimentos contrasta con el aumento en la producción de estos mismos bienes que, según datos de la FAO, ha experimentado un incremento del 72 % en ese mismo período. Es decir, el comercio internacional fue un instrumento importante que permitió alimentar a una población mundial creciente, a pesar de las significativas diferencias en la ubicación geográfica de la producción y el consumo (FAO 2023).

Adicionalmente, esta creación de comercio de productos agroalimentarios generó una serie de impactos positivos en las economías del mundo en desarrollo, particularmente de los países latinoamericanos. Si bien es cierto la distribución de los beneficios no es homogénea y algunos sectores y regiones que se han beneficiado menos del aumento del comercio, algunos estudios sugieren una correlación positiva entre la disminución de la pobreza y el crecimiento del comercio (González 2023).

La creación de la OMC, después de un largo y duro proceso de negociación, constituyó un paso adelante en el fortalecimiento del marco jurídico y la definición de las normas que deben ser aplicadas por los países en los intercambios comerciales internacionales. Esta tarea fue compleja y su resultado fue el producto de los consensos, con una gran creatividad de parte de los equipos negociadores. Así se consolidó un *rule book*, que contiene no solo los acuerdos en materias específicas, sino también las reglas aplicadas a todos los miembros, sustentados en el principio de nación más favorecida (NMF).

Existe una serie de beneficios generados a partir de la creación de la OMC, particularmente para el comercio de productos agroalimentarios: mejor acceso a los mercados, estabilidad del mercado, mecanismos apropiados para combatir el comercio desleal, fomento a la inversión y la innovación, y promoción del desarrollo sostenible.

Adicionalmente, las tres funciones principales de la OMC son: a) servir de foro para las negociaciones comerciales, b) resolver las diferencias comerciales y c) supervisar la aplicación de las políticas comerciales a través de las notificaciones. Estas funciones establecieron una ruta clara de operación del organismo, la cual brinda espacios necesarios para analizar la aplicación de las reglas y su implementación, el impacto de la aplicación de políticas públicas en los diferentes países y el conocimiento en tiempo y forma de las medidas de política comercial en los países miembros.

III.2 La crisis del multilateralismo

Con la creación de la OMC, sus reglas contenidas en los acuerdos y los compromisos de los miembros, se generó una dinámica muy positiva de intercambio comercial de bienes y se incrementó de forma destacada el comercio de servicios. La realidad es altamente dinámica y la aplicación normativa ha venido encontrando diversas expresiones e interpretaciones. Como se mencionó en el capítulo anterior, desde la crisis financiera del 2008, se ha experimentado una serie de eventos que han impactado el comportamiento del comercio internacional, así como al órgano de gobernanza del comercio multilateral. Por una parte, los actores de 1995 no son los mismos que existen en la actualidad. Hay una reconfiguración de los miembros y muchos países hoy son conocidos como el “club de las economías emergentes”. Estos han pasado a desempeñar roles destacados en el comercio global, así como en la OMC.

Asimismo, una serie de eventos y factores han contribuido a la crisis del sistema multilateral de comercio, algunos de carácter económico y otros de carácter político. La geopolítica es hoy un actor protagónico de la crisis del sistema multilateral de comercio.

Se mencionan a continuación algunos de los elementos más relevantes de la crisis de la OMC, sobre los cuales se deberá trabajar arduamente si se procura una revitalización de la multilateralidad:

- i. El ejercicio del comercio sujeto a reglas multilaterales ha evidenciado la necesidad de la revisión de algunos alcances, particularmente los vinculados con la interpretación en la aplicación de la normativa y ha puesto en evidencia que la adopción de decisiones por consenso es una tarea altamente compleja. Esto ha dificultado encontrar una dinámica positiva, ágil y flexible que permita adoptar decisiones de forma más expedita. Incluso es evidente que algunos miembros han utilizado el consenso como una forma peculiar de “veto” a algunas propuestas. Un claro ejemplo de esta situación es la paralización del órgano de apelación (OA) como el mecanismo de alzada establecido en el entendimiento de solución de diferencias y la adopción por parte de un grupo de miembros del *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA)⁵, cual es una iniciativa plurilateral sustentada en el artículo 25 del entendimiento sobre solución de diferencias (ESD).

⁵ El MPIA es una iniciativa de la UE, a la cual se suman 16 países más. Establece un mecanismo interino de arbitraje, sustentado en el artículo 25 del ESD, mientras el OA se encuentra en suspensión de actividades. Los miembros suscriptores de este acuerdo efectuaron un concurso de antecedentes para la escogencia de 10 árbitros con toda la idoneidad necesaria para ejecutar las funciones asignadas. Igualmente, este acuerdo incorpora en sus anexos los procedimientos para operar. Véase JOB/DSB/1/Add12. Un dato interesante es que ocho países de Latinoamérica son miembros del MPIA.

Del mismo modo existen otras iniciativas similares para negociar asuntos que no han encontrado viabilidad en el ámbito multilateral⁶.

- ii. La crisis económica del 2008 fue un parteaguas y las condiciones de operatividad de la OMC se han vuelto cada vez más complejas a partir de ahí. La adopción de medidas de restricción al comercio de forma unilateral, el reclamo de espacios de política doméstica como justificativo para no adoptar decisiones y la ausencia de notificaciones obligatorias en tiempo y forma son parte de las expresiones proteccionistas que han sido adoptadas por algunos miembros.
- iii. Los conflictos comerciales y políticos entre países han subido de tono. Particular mención debe hacerse al conflicto entre Estados Unidos y China, que ha jugado un papel central en la crisis de la OMC, ya que la discusión política se trasladó al campo de las reglas de comercio.
- iv. La crisis provocada por la COVID-19, particularmente la utilización de medidas unilaterales que muchos países adoptaron para restringir las exportaciones de suplementos médicos y de alimentos, el incremento de los subsidios, la fractura de las cadenas globales de valor y la crisis de los contenedores puso de nuevo en la agenda global la urgente necesidad de fortalecer el sistema multilateral de comercio como respuesta a la recuperación de los efectos de esta crisis.
- v. La guerra en Ucrania, con sus terribles consecuencias humanas, materiales y su impacto en los precios de los cereales y aceites, así como de los fertilizantes y otros insumos para la producción, han profundizado la discusión geopolítica, ya que cada vez más se insiste en la opción de la reagrupación de los países en torno a las afinidades políticas o de cercanía geográfica: *nearshoring* y *friendshoring*, para dar paso al *decoupling* como una alternativa a la globalización.
- vi. Todo lo anterior pone de relieve la falta de confianza entre los miembros. Esto implica la necesidad de redoblar esfuerzos de diálogo para buscar alternativas de solución a las dificultades del sistema.

III.3 Reconfiguración del multilateralismo en el marco de la OMC

En este complejo escenario global, se han levantado muchas voces de los “amigos del sistema” e iniciativas de los grupos *likeminded*. Allí llaman a los miembros para que utilicen espacios donde puedan identificar las decisiones necesarias para una revitalización de la multilateralidad.

En este contexto, se han creado grupos como *Friends of the system* que agrupan a un centenar de miembros de diversas regiones y niveles de desarrollo y el “Grupo de Ottawa” integrado por países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros con aspiraciones a incorporarse, que mantienen reuniones periódicas y efectúan planteamientos y propuestas con miras a fortalecer el sistema multilateral de comercio e identificar alternativas que puedan servir como puentes de acercamiento de posiciones.

Sobre esta línea de acciones, la Directora General de la OMC, Ngozi Okonjo -Iweala, quien asumió sus funciones en marzo del 2021, desde diferentes foros hace un llamado urgente a la membresía, más

⁶ Existen varios acuerdos plurilaterales (JSI) que trabajan temas importantes para un grupo significativo de miembros, como comercio electrónico; facilitación de inversiones; pequeñas empresas; género; regulaciones domésticas a los servicios y adicionalmente dos iniciativas conjuntas que no han sido notificadas como plurilaterales pero que tienen todas las características para serlo, como es el *Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions* (TESDD) y polución de plásticos.

allá de la OMC, como en el Grupo de los Veinte (G20), el en G7, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE, así como en diversas universidades. Plantea la urgencia del fortalecimiento del multilateralismo y de la OMC y señala los riesgos del “*decoupling*”, particularmente por su impacto en los países en desarrollo.

La desconexión de la economía mundial en dos bloques económicos relativamente autónomos tendría enormes costos para todos los países. Los economistas de la OMC han tratado recientemente de estimar lo que ocurriría con el producto interno bruto (PIB) si el mundo esto ocurriera:

- El nivel a largo plazo del PIB real mundial caería en torno a un 5 % con respecto a la situación de referencia simplemente por la disminución de la especialización y de la difusión de tecnología.
- A ello habría que sumar las pérdidas derivadas de la reducción de las economías de escala, así como los costos de transición y las probables cicatrices que se producirían a medida que la ruptura de la cooperación comercial mundial empujara a los trabajadores y al capital a redistribuirse de forma desordenada entre los distintos sectores.
- Además, habría que añadir las pérdidas que podrían producirse a causa de las crisis de la balanza de pagos, las grandes fluctuaciones de los tipos de cambio y las dificultades financieras de las empresas.
- Es posible el aumento de los obstáculos al comercio dentro de cada uno de los dos bloques, un resultado probable en el mundo real podría generar aún más costos.
- Por último, la reducción del PIB sería mayor en las regiones de bajos ingresos.

Los costos de la desconexión irían más allá de la disminución de la producción y la productividad, ya que, en un mundo con menos comercio, seríamos más vulnerables a las crisis localizadas o a los desastres naturales (Okonjo-Iweala 2022).

La reconfiguración del sistema multilateral de comercio debe partir del reconocimiento de los puntos medulares que han propiciado la crisis o son consecuencia de ella. Particular atención debe ponerse en los siguientes temas:

- El **consenso como forma de adopción de decisiones**. Si bien es cierto que consenso no significa unicidad de criterios, las propuestas de decisión que son mayoritariamente apoyadas por los miembros generan tracción. Generalmente se efectúa una “gestión de buenos oficios” por parte de los proponentes, los presidentes de los órganos, la Directora General y los grupos de países *likeminded* para alcanzar acuerdos. Sin embargo, hay asuntos como la reforma del Acuerdo sobre Agricultura que no han logrado en 25 años la convergencia necesaria para la adopción de acuerdos, lo cual es realmente significativo.
- Vinculado a lo anterior, la **ausencia de confianza entre los miembros**, así como la defensa de los espacios de política internos que se utilizan para justificar la adopción de medidas unilaterales, han dificultado adicionalmente la adopción de decisiones en asuntos álgidos para las disciplinas de comercio, particularmente para la agricultura.

- Fortalecimiento de la **transparencia como una herramienta transversal** que permite un mayor conocimiento del entorno en el cual se adoptan medidas de política, particularmente en agricultura, que posibiliten diálogos constructivos y acciones de cooperación bilateral o de la Secretaría de la OMC.
- En búsqueda de alternativas para que vuelva a ser operacional el órgano de gobernanza del comercio, se han adoptado **“iniciativas conjuntas”** como mecanismos más eficientes para llegar a acuerdos, lo cual ha sido posible gracias a la coincidencia en intereses, aunque no en los abordajes. El más reciente fue la adopción del Acuerdo sobre “Reglamentación Nacional para Servicios” en diciembre del 2021, iniciativa suscrita por un centenar de miembros, quienes acordaron un conjunto de reglas para facilitar la adopción de normativa nacional en materia de servicios. La novedad de este acuerdo es que las reglas no solo se aplican a los miembros que participaron en su definición y adopción, sino que se acordó otorgar el trato NMF para la totalidad de la membresía.
- Sin embargo, esta herramienta de las “iniciativas conjuntas” que ha significado un desahogo de la agenda y un facilitador de la negociación, particularmente en temas nuevos, no puede ser utilizado en todos los casos como en agricultura, que es un acuerdo multilateral.
- Urge el **pleno funcionamiento del Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD)**, que es por mucho uno de los grandes logros de los acuerdos que permitieron el establecimiento de la OMC. Si bien hay una discusión conceptual sobre las funciones y el margen de acción del Órgano de Apelación impostergable, lo cierto es que está en riesgo la certeza jurídica que brinda poder para solventar controversias comerciales de acuerdo con unas reglas multilateralmente acordadas y aplicadas.
- La primera instancia del ESD funciona, los grupos especiales han continuado en su trabajo, y existen dos mecanismos alternativos que, con buena fe de los miembros pueden utilizarse para apelar decisiones de los grupos especiales. El primero de ellos es aplicar lo dispuesto en el artículo 25 del ESD que plantea la posibilidad para que las partes en conflicto puedan utilizar el arbitraje como alternativa. Ello requiere un acuerdo al inicio del proceso: el recién acordado MPIA, que tiene todo un proceder para la aplicación del arbitraje y cuenta con un conjunto de árbitros idóneos para esta función. La limitación es que solamente los suscriptores de este acuerdo pueden aplicarlo en caso de desacuerdo de las recomendaciones del Grupo Especial. En ausencia de voluntad manifiesta de alguna de las partes de utilizar una de las opciones de arbitraje, el miembro en desacuerdo con la recomendación del GE puede apelar. Sin embargo, en suspensión de actividades del OA, se “apela al vacío”, lo que complica grandemente la aplicación de las acciones correctivas de las disciplinas comerciales.
- La **seguridad alimentaria se ha convertido en un tema de gran relevancia** después de la crisis por la COVID-19, la afectación de las cadenas globales de valor y la guerra de Ucrania. La Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC adopta dos decisiones ministeriales sobre este particular, iniciando así la incorporación del tema en la agenda del sistema multilateral de comercio.

Las discusiones en torno a la seguridad alimentaria son complejas pues las viejas interrogantes, que plantean si para garantizar la seguridad alimentaria se necesita el comercio internacional y

la producción nacional, o bien por el contrario conviene centrarse en el apoyo a la producción nacional o en la apertura y la diversificación del comercio., han vuelto a ponerse en el centro de la discusión (Paugam, J. 2023).

- La **proliferación de normativas divergentes** es una situación que al sector privado le afecta mucho en la logística de sus operaciones, ya que los costos operativos aumentan y este factor podría incidir en nuevos mercados de exportación.
- La diversidad regulatoria entre países puede implicar costos significativos que obstaculicen el comercio transfronterizo, aun cuando las regulaciones busquen objetivos legítimos. Para los exportadores, la heterogeneidad regulatoria puede resultar en costos de información asociados con la recopilación de información y con el conocimiento de las regulaciones aplicables, costos de especificación para ajustar el producto o procesos de producción a diferentes regulaciones nacionales y costos de evaluación de la conformidad derivados de los requisitos de prueba, inspección y certificación para mercados de exportación.
- La **innovación en el comercio**. El fortalecimiento del relacionamiento y la vinculación con una visión integral entre **producción, comercio y cambio climático** es fundamental para el nuevo diseño de políticas comerciales y climáticas, así como el aprovechamiento del interés de los consumidores por productos que contribuyan con el ambiente.

En resumen, la reconfiguración del multilateralismo en el comercio agrícola es esencial para abordar los desafíos actuales y garantizar un comercio de alimentos justo y sostenible en el mundo. Se necesitan nuevas estrategias y políticas para abordar la recuperación por la pandemia de la COVID-19, la guerra en Ucrania, el cambio climático y el proteccionismo comercial y, muy especialmente, por las nuevas tensiones y oportunidades que surgen de la nueva geopolítica. Para ello será necesario no solo fortalecer el funcionamiento de la OMC en sus prioridades históricas, sino también evaluar y adoptar nuevas disciplinas y formas de negociación que se están configurando.

Los países del hemisferio americano y muy particularmente de los países latinoamericanos destacan por su liderazgo. Muchos de ellos presiden órganos regulares de la OMC, grupos especiales de negociación, varias de las iniciativas conjuntas. También forman parte de los grupos de amigos del sistema que procuran iniciativas de acercamiento con miembros menos proactivos en la profundización de la reforma de las reglas del comercio. Ciertamente es un grupo de países que han recibido beneficios del sistema multilateral de comercio al tener una participación muy dinámica en el comercio global de alimentos.

Estas condiciones deberían propiciar acciones conjuntas más potentes en la reconfiguración de la OMC.

IV. Comercio agroalimentario del hemisferio americano y su rol en la seguridad alimentaria: retos y oportunidades

El sistema alimentario mundial ha sido capaz de incrementar la producción al ritmo necesario para alimentar a una población mundial en rápido crecimiento: mientras que la población se duplicó en el período 1960-2020, la producción de alimentos se triplicó (OCDE 2021). Si bien esto ha sido producto de un considerable aumento en la productividad, el comercio internacional ha desempeñado un importante rol en asegurar el acceso y la disponibilidad de alimentos a nivel global. Con datos al 2018 y mediante la nueva metodología de cálculo de balanza de alimentos, se puede determinar que el 35 % del consumo de alimentos en el mundo es importado⁷. De igual manera, durante los últimos 40 años, la proporción de alimentos, medidos en calorías, que cruzan una frontera internacional, aumentó del 12 % a más del 19 % (Martin y Laborde 2018).

La agricultura y la ganadería son fundamentales para lograr la seguridad alimentaria, ya que, del **consumo promedio de calorías** diarias, el 45 % provienen de granos, el 20 % azúcares y grasas, el 11 % de frutas y vegetales, el 9 % de carnes, el 8 % de lácteos y huevos y el 6 % restante lo constituyen otros grupos de alimentos (National Geographic's Future of Food s.f.).

La región ha desempeñado un papel central en la producción y exportación de estos bienes alimentarios, ya que durante los últimos 20 años ha aumentado constantemente el **superávit del comercio agroalimentario** de la región, el cual ha pasado de USD 26 000 millones en el 2000 a casi USD 138 000 millones en el 2019. Las exportaciones agroalimentarias totales aumentaron de USD 45 000 millones a USD 193 000 millones en el mismo lapso, mientras que las importaciones crecieron de USD 20 000 millones a USD 55 000 millones (FAO 2020). Así pues, el amplio superávit comercial constituye un indicador de la importancia del sector agroalimentario en el comercio global y también en términos de ingresos de divisas y en el impacto en el empleo regional.

Las **exportaciones del sector agroalimentario de América Latina y el Caribe (ALC)** (19 países)⁸ durante el 2022 representaron cerca del 18 % de las exportaciones de productos agroalimentarios del mundo. Si se consideran además las exportaciones de Estados Unidos y Canadá, el hemisferio americano durante ese mismo año representó el 31 % de las exportaciones alimentarias⁹. Asimismo, el hemisferio incluye algunos de los principales países productores y exportadores netos de alimentos, proveedores claves de “despensas” para el mundo. Según el índice de exportaciones netas per cápita de alimentos (Arias *et al.* 2020), se destacan Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

7 El análisis fue efectuado por el Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura (CAESPA) del IICA, con datos de FAOSTAT, consultado 19 de marzo de 2021.

8 IICA con datos de TDM 2023. ALC (19 países): Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

9 IICA con datos de TDM 2023. Análisis en base a 107 países que cuentan con información comercial actualizada a diciembre de 2022.

Junto a estos países exportadores netos de alimentos, conviven también una serie de países, como: Bahamas, Surinam, Belice, El Salvador y Haití, que tienen una importante dependencia del comercio agroalimentario para asegurar su seguridad alimentaria y nutricional.

Los países del hemisferio que fueron los principales exportadores durante el 2022 son: Estados Unidos con una participación en las exportaciones de productos agroalimentarios de la región y mundiales del 32,2 % y 10,1 %, respectivamente, seguido de Brasil que registró 22,3 % y 7,0 %, Canadá con participaciones del 11,5 % y 3,6 %, Argentina con cuotas del mercado del 8,7 % y 2,7 % y México con participaciones de 8 % y 2,5 %¹⁰. El aumento en la producción y en las exportaciones de los últimos años convirtió a la región en el mayor exportador neto de alimentos del mundo, lo cual confirma su rol estratégico en la seguridad alimentaria mundial.

A pesar de su importancia y el rol que cumple, el comercio agroalimentario de la región no está exento de desafíos. Durante el 2022, el 85,7 % de las exportaciones agroalimentarias del hemisferio (21 países)¹¹ se concentraron en las siguientes regiones: Asia (incluida China y Hong Kong) representó el 40,5 %, seguido por América del Norte (solo incluye Canadá y Estados Unidos) con el 24,7 %, ALC con 16,2 % y la UE tuvo una participación del 10,2 %. Por su parte, los tres principales destinos representan el 43 %, liderados por Estados Unidos y China, que durante el 2022 registraron participaciones de 18,8 % y 18 %, respectivamente. En tercer lugar se ubica Canadá con una participación del 5,9 %. Este listado de destinos se ha mantenido en los últimos años. Los países de Asia son los que reciben mayor porcentaje de las exportaciones agroalimentarias.

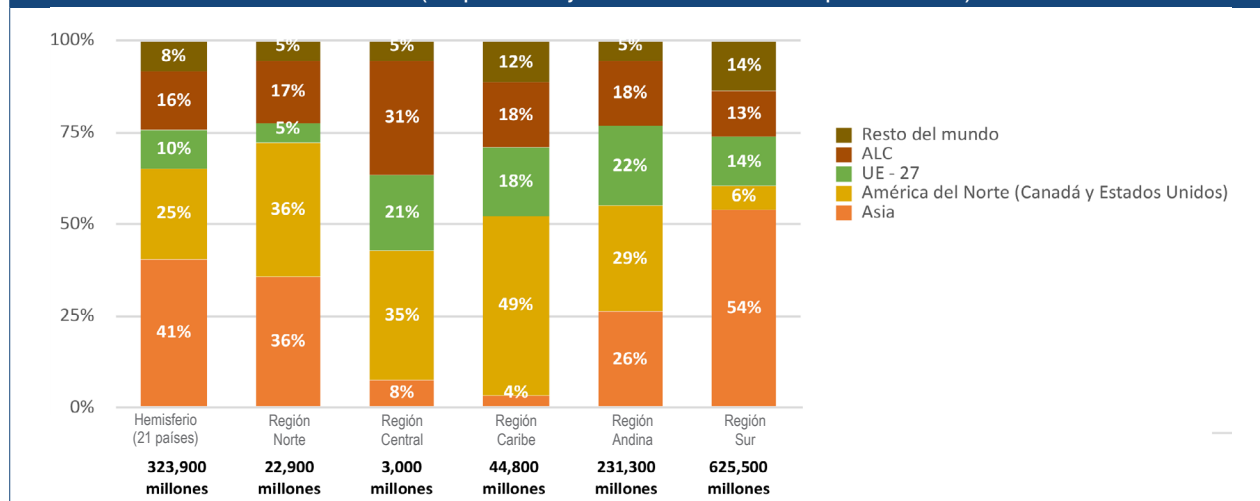
Si se analizan los datos en el ámbito subregional, se puede identificar que los destinos de las exportaciones varían de acuerdo con la subregión. Más del 50 % de las exportaciones de la región Sur se dirigen a los países del continente asiático (incluida China). Por su parte, la región Norte tiene como principales países destino de sus exportaciones a América del Norte (incluye Canadá y Estados Unidos) y Asia. En el caso de la región Andina y Central, más del 40 % de sus exportaciones son dirigidas a América del Norte y la UE. Finalmente la región Caribe tiene a América del Norte como principal región destino de sus exportaciones con una participación del 48,8 %, donde Estados Unidos es el principal país comprador¹².

10 IICA con datos de TDM 2023. Hemisferio (21 países): Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

11 Ídem.

12 IICA, con datos de TDM 2023.

Figura 1. Hemisferio (21 países): Destino de las exportaciones agroalimentarias entre enero y diciembre del 2022 (en porcentajes del valor de las exportaciones)



Fuente: Elaboración con datos de Trade Data Monitor.

Nota: Con base en la información disponible de 21 países de la región hemisférica. De enero a diciembre. Agroalimentario incluye capítulos 1 al 24 del sistema armonizado y la partida 5201 (algodón sin cardar ni peinar).

Las exportaciones agroalimentarias a lo interno del hemisferio continúan siendo limitadas. Cuando se analiza **el comercio intrarregional** hemisférico, se aprecia que en el 2022 representaron el 40,4 % de las exportaciones de la región. De esta manera, se observa que la situación de ALC es disímil, así como en las diferentes subregiones. En el caso de ALC, estas representaron 13,6 %, en la región Sur absorbieron el 7,8 %, en la región Andina fueron de 9,9 % y, por su parte, las exportaciones intrarregionales de las regiones Caribe y Central fueron 13,2 % y 21,7 %, respectivamente. La participación en las exportaciones intrarregionales de las subregiones de ALC fueron inferiores a las que se registraron en la región Norte, con una participación del 45,9 %, debido a que Estados Unidos es uno de los principales destinos de las exportaciones agroalimentarias¹³.

Asimismo, las **exportaciones de productos agroalimentarios** de la región hemisférica están concentradas en un número limitado; en el período 2020-2022, el 43 % del valor de estas exportaciones se concentraron en 10 productos, mientras la misma cifra en el mundo es del 26 %. Esta situación está aún más acentuada en algunos países, lo que los hace vulnerables a las condiciones particulares de los mercados en los países que son sus principales socios comerciales¹⁴.

Durante la pandemia por la COVID-19, el hemisferio presentó un desempeño positivo en el comercio agroalimentario respecto del total de mercancías. Esto ubica al sector agroalimentario como uno de los principales motores para la recuperación económica de la región. Según datos disponibles para un agregado de 21 países de la región¹⁵, durante el 2020 las exportaciones agroalimentarias registraron un incremento del 4,3 %, mientras que las exportaciones totales de mercancías mostraron una caída del

13 IICA, con datos de TDM 2023.

14 IICA con datos de TDM 2023. Análisis en base a 107 países que cuentan con información comercial actualizada a diciembre de 2022.

15 IICA con datos de TDM 2023. Hemisferio (21 países): Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica,

11,6 %. Esta situación cambió durante el 2021, cuando se comenzó la recuperación por la pandemia. Las exportaciones agroalimentarias continuaron creciendo con un nivel de 19,5 % y las exportaciones totales de mercancías registraron un comportamiento positivo del 25,3 %, con respecto al año anterior. Por su parte, en el 2022, a pesar del conflicto bélico en Ucrania, las exportaciones agroalimentarias del hemisferio aumentaron 15,3 % en comparación con el 2021, de acuerdo con la información disponible de 21 países de la región¹⁶. En el caso de ALC (19 países)¹⁷, las exportaciones agrícolas se han mostrado resilientes en los últimos años, ya que incrementaron en 19,5 %, lo cual superó el crecimiento de las exportaciones totales de mercancías que se incrementaron en 16,7 %, durante el 2022. Estas tendencias confirman el importante rol de la región no solo en la recuperación económica, sino también en la seguridad alimentaria regional y global.



Fuente: Elaboración con datos de Trade Data Monitor

Nota: Con base en la información disponible de 21 países de la región hemisférica, de enero a diciembre.

Agroalimentario incluye capítulos 1 al 24 del sistema armonizado y la partida 5201 (algodón sin cardar ni peinar).

En este contexto, se presenta la oportunidad de promover alianzas continentales que fomenten el desarrollo de cadenas regionales y globales de valor centradas en las producciones agropecuarias, para que los países de la región puedan incrementar su presencia en los mercados actuales y, a su vez, diversifiquen sus destinos para atender las oportunidades comerciales emergentes, con miras a impulsar el crecimiento económico, la generación de trabajo y la seguridad alimentaria y nutricional de la región. Para ello, sería conveniente implementar acciones conjuntas dirigidas a mejorar el funcionamiento de los mercados, aumentar la integración regional y consolidar la proyección de la región al mundo. Algunas de las acciones propuestas serían las siguientes: la renovación y modernización del sistema multilateral de comercio, evitar el surgimiento de nuevos obstáculos al comercio, facilitar el intercambio de información y un mayor aprovechamiento de los acuerdos firmados, promover los procesos de integración regional y progresar en nuevos procesos de negociación de acuerdos comerciales con el resto del mundo.

Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

16 Ídem.

17 IICA con datos de TDM 2023. ALC (19 países): Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

V. Interés y necesidades de los países de la región y las oportunidades para realizar acciones colectivas

La situación descrita plantea la oportunidad de aprovechar las ventajas de la región, derivadas de su dotación de recursos naturales y de la competitividad productiva lograda a través de patrones productivos eficientes y ambientalmente sustentables en una serie importante de productos alimentarios. Así se lograría incrementar su presencia en los mercados internacionales y regionales a través del suministro de alimentos saludables, nutritivos, inocuos y producidos bajo una adecuada gestión ambiental, necesarios para la seguridad alimentaria de la región y del mundo.

En el marco de la nueva geopolítica delineada en la sección II y la compleja situación que enfrenta el multilateralismo y la OMC descrita en la sección III, surgen algunas áreas de posibles acciones colectivas de los países del hemisferio. Estas acciones deberían estar dirigidas al fortalecimiento del multilateralismo y de la OMC, en las que se reconozcan las nuevas circunstancias globales y regionales y la necesidad de encontrar mecanismos de negociación comercial flexibles que permitan aprovechar las nuevas oportunidades que surgen de los cambios en las relaciones internacionales y el comercio. Cuatro de posibles acciones surgen como especialmente prometedoras: a) reforma para el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio; b) evitar el surgimiento de normas, reglamentos y acciones con potencial para restringir el comercio agroalimentario de los países de la región; c) aprovechamiento de los acuerdos vigentes y la firma de nuevos acuerdos; y d) consolidación y aumento del comercio intrarregional. En los apartados siguientes, se hace referencia a cada una de estas oportunidades.

V.1 Reforma para el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio

Ante el escenario de creciente fragmentación en las relaciones económicas y comerciales globales, es fundamental fortalecer el principal mandato de la OMC dirigido a ampliar y profundizar el marco regulatorio del comercio multilateral. Para ello, es necesario introducir reformas en el sistema multilateral de comercio, con el fin de evitar que la posible fragmentación de la economía global en dos o más bloques resulte en un creciente desacoplamiento económico y comercial y que el desarrollo de cadenas de valor, orientadas por consideraciones políticas más que económicas, produzca un mayor debilitamiento de la OMC.

Los países del hemisferio participen activamente en los debates que se generan sobre el funcionamiento del sistema multilateral de comercio, ya que es el lugar donde se pueden resolver temas básicos para el futuro del comercio de la región. Algunos de estos temas son: a) concluir las negociaciones sobre agricultura relacionadas con el acceso a los mercados, la liberalización del comercio de productos agrícolas y la reducción de las ayudas internas que distorsionan el comercio; b) mejorar el monitoreo y la transparencia de las medidas comerciales; c) mejorar la claridad de las notificaciones; y d) reforzar el mecanismo de solución de controversias. Adicionalmente, se deberán incorporar nuevos temas y perspectivas comerciales que amplíen y fortalezcan el marco normativo multilateral, especialmente

en el área de los alimentos. Algunas de las posibles reformas fueron descritas en la sección III, ya que constituyen temas de gran complejidad institucional y política y requieren un tratamiento conceptual y operativo de mayor profundidad.

Además, es fundamental el fortalecimiento de la gobernanza interinstitucional entre los diferentes actores que intervienen en los procesos de negociación en la OMC: personas encargadas de la política comercial de los países en los ministerios de agricultura, de economía, de comercio, de salud y delegados agrícolas en Ginebra. Esto permitirá generar espacios de conversación y negociación con otros grupos de países miembros de la OMC para sumar aliados y apoyos a las propuestas de negociación. Asimismo, se podrá acercarse a los organismos internacionales en condición de observador ante la OMC para que funjan como facilitadores en las discusiones que se lleven a cabo sobre distintos temas.

V.2 Evitar el surgimiento de normas, reglamentos y acciones con potencial para restringir el comercio agroalimentario de los países de la región

Se debe promover la cooperación regional a través de acciones y posiciones conjuntas de negociación que garanticen que las normas ambientales sean el resultado del consenso internacional, que sean compatibles con la OMC, que tengan en cuenta la capacidad de los países para cumplirlas y que no se constituyan en un medio de discriminación ni una restricción al comercio. Desarrollar acciones para promover la armonización de estándares y de esquemas de certificación debería ser prioridad de la agenda, dado que su proliferación atenta contra los pequeños productores que no cuentan con las capacidades técnicas y económicas suficientes para responder a demandas divergentes.

Por medio de alianzas, se podrán fortalecer las capacidades de los ministerios de agricultura para abordar estos temas, así como promover espacios de diálogo con otros actores relevantes como los ministerios de comercio y ambiente, que faciliten el análisis y discusión de las normas y que incentiven su participación efectiva en las etapas iniciales de la preparación, así como en las de aprobación y en la priorización de futuras normas. Estas acciones deberán propiciar, además, la generación de posiciones regionales en temas estratégicos.

Algunos temas detonadores de la discusión podrían ser: a) identificar el porcentaje de las reglamentaciones propuestas en el marco de los acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) que se notifican a la OMC, señalan la protección del medio ambiente y afectan al sector agroalimentario; b) determinar el número y nivel de cumplimiento de acuerdos regionales y bilaterales que incluyen temas vinculados al ambiente; c) evaluar el impacto en el comercio agroalimentario de la región de las iniciativas promovidas por la UE, como son los programas del *Green Deal* y *Farm to Fork*, así como el impacto del incremento de normas privadas sobre el acceso al mercado. Finalmente, es necesario gestionar una acción conjunta orientada a apoyar a los países en la notificación de sus medidas vinculadas con esta temática. Asimismo, se deben revisar y analizar de forma permanente las notificaciones efectuadas por los otros países miembros y, si fuese necesario, generar posicionamientos conjuntos ante la OMC en los que se solicite que dichas medidas cuenten

con el sustento científico y técnico correspondiente. Por otra parte, si fuera preciso, las preocupaciones comerciales se pueden elevar al órgano de solución de controversias de la OMC para iniciar un proceso formal de consulta. Adicionalmente, se requiere el robustecimiento de las plataformas de información disponibles de los países miembros de forma que sean automáticas, simples, amigables y de fácil utilización.

V.3 Aprovechamiento de los acuerdos vigentes y la firma de nuevos acuerdos

Los países de la región, especialmente los exportadores netos de alimentos, deberán prestar atención a posibles cambios en los flujos comerciales de los productos agroalimentarios derivados de ajustes en la geopolítica mundial. Si bien la diversificación de mercados es un reto importante, también en una circunstancia de “bipolaridad geopolítica” que puede ser un riesgo para el que hay que preparar a los exportadores. Para aprovechar nuevas oportunidades de negocios, ALC debe definir estrategias de acceso y posicionamiento en mercados en los que hoy no tiene presencia, sin descuidar los mercados tradicionales como Estados Unidos y la UE. Particular atención debe prestarse a posibles cambios en los flujos comerciales de China y otros países que son los principales importadores netos de alimentos como Japón y Corea del Sur, los cuales se han convertido en nuevos socios comerciales para algunos países de la región.

La profundización de las actuales y de las nuevas oportunidades de acceso a terceros mercados derivadas de los acuerdos comerciales regionales o multipaís requerirá de una mayor coordinación entre los ministerios de relaciones exteriores, comercio exterior, producción y agricultura. Esto permitirá impulsar el comercio agroalimentario dentro y fuera de la región, con vistas a robustecer el rol del comercio en la seguridad alimentaria. Por otra parte, es necesario el fortalecimiento de las capacidades de los ministerios de agricultura y de las áreas de las instituciones que interactúan con sus equipos en las negociaciones comerciales, de promoción comercial y con otros actores clave del sector privado (cámaras de agricultores, cámaras de exportadores, productores de alimentos, operadores aduaneros, entre otros). Esta situación se presenta como una oportunidad para que los organismos internacionales y los grupos de integración puedan impulsar y articular procesos para el fortalecer capacidades y conformar redes que permitan una mayor presencia interinstitucional, con el fin de robustecer la coordinación entre ministerios de agricultura, comercio, ambiente y otras entidades (aduanas, reguladores...).

V.4 Consolidación y aumento del comercio intrarregional

ALC ha suscrito más de 140 ACP (CEPAL *et al.* 2019) durante las dos últimas décadas y ha continuado con los procesos de integración comercial regional. Con el fin de mejorar su aprovechamiento, los países de la región podrían implementar agendas complementarias para superar retos como: exclusión de productos de las preferencias arancelarias, falta de información y conocimiento de los beneficios que ofrecen estos acuerdos, carencia de programas efectivos de apoyo al exportador, debilidades asociadas al volumen o a la calidad de la oferta exportable, problemas de infraestructura, transporte, logística y procedimientos aduaneros, entre otros.

Adicionalmente, la heterogeneidad regulatoria entre los países puede implicar costos significativos que obstaculicen el comercio transfronterizo, aun cuando las regulaciones contemplen objetivos legítimos. Para los exportadores, la referida heterogeneidad regulatoria puede generar costos debido a: a) la recopilación de información y conocimiento de las regulaciones aplicables; b) la especificación para ajustar el producto o procesos de producción a diferentes regulaciones nacionales; c) y la evaluación de la conformidad derivados de los requisitos de prueba, inspección y certificación para mercados de exportación. En este sentido, resulta necesario avanzar en materia de convergencia regulatoria orientada a fomentar buenas prácticas y la promoción de sistemas de reconocimiento mutuo, especialmente en las medidas de carácter sanitario y fitosanitario y de obstáculos técnicos, con el fin de facilitar el comercio de productos agroalimentarios.

Por otra parte, para las empresas que participan en cadenas regionales de valor, las diferencias en las regulaciones nacionales pueden dar lugar a fricciones y retrasos que generen interrupciones en toda la red. Incluso, los costos fijos asociados a requisitos regulatorios divergentes pueden inhibir o limitar la participación en el comercio de pequeños y medianos productores. Finalmente, la fragmentación regulatoria abre espacio para que los países realicen distintas interpretaciones, con la consiguiente generación de diferencias y posibles disputas, lo cual crea barreras para el comercio y la innovación (González 2021).

Es fundamental incentivar mayor cooperación regulatoria que permita generar confianza, eficiencia y transparencia entre los países de la región. La cooperación en temas regulatorios se puede realizar en diferentes modalidades, desde intercambios de información hasta mecanismos más formales e integrales, como la armonización y estandarización de normas y procedimientos, la profundización en la mejora regulatoria, los acuerdos de reconocimiento mutuo o determinaciones de equivalencia regulatoria, el fomento de buenas prácticas y principios: transparencia, consultas, uso de evaluaciones de impacto, entre otros.

Asimismo, se deberán desarrollar esfuerzos en materia de facilitación del comercio, como la implementación adecuada del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, la agilización en el despacho de aduanas, la automatización y digitalización de procesos y el intercambio de información, entre otros procedimientos. Estas medidas pueden mejorar los tiempos de logística, la distribución de alimentos y la transparencia. Además, facilitan el comercio y contribuyen con la reducción de los costos, la disponibilidad y el acceso a los alimentos y la disminución de las pérdidas de alimentos derivadas del tiempo prolongado en frontera. También agilizan la distribución de alimentos en momentos de inestabilidades de la oferta, como la experimentada en los últimos años producto de la sucesión de impactos.

Adicionalmente, se deben realizar esfuerzos tendientes a mejorar los servicios de logística y la infraestructura regional con miras a optimizar la movilidad de los productos entre los países. Además, se deberá promover el desarrollo de cadenas regionales de valor con la intención de incrementar el valor agregado y mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas y organizaciones a los mercados de la región.

Se espera que las acciones antes descritas promuevan el crecimiento y fortalecimiento del comercio intrarregional, la seguridad alimentaria, el desarrollo de cadenas de valor y una mayor participación de las empresas y organizaciones de productores en el comercio.

Lista de siglas

AC:	Acuerdo comercial
ALC:	América Latina y el Caribe
AUKUS:	Australia, Reino Unido y Estados Unidos
BM:	Banco Mundial
BRICS:	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAESPA:	Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CM12:	Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC
COP:	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COVID-19:	Enfermedad por coronavirus
CPTPP:	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
ESD:	Entendimiento sobre solución de diferencias
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI:	Fondo Monetario Internacional
G-7:	Grupo de los Siete
G20:	Grupo de los Veinte
GEI:	Gases de efecto invernadero
GPS:	Grupo de países productores del Sur
IPEF:	Marco Económico para la prosperidad del Indo-Pacífico
JSI:	Acuerdo plurilateral
MPIA:	Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement
NMF:	Nación más favorecida
OA:	Órgano de apelación
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC:	Organización Mundial del Comercio
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PBI:	Producto interno bruto
QUAD:	Quadrilateral Security Dialogue
RCEP:	Regional Comprehensive Economic Partnership
TESDD:	Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions
TiSA:	Trade in Services Agreement
TPP:	Trans-Pacific Partnership
TTIP:	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UE:	Unión Europea

Bibliografía

- Arias, J; Chavarría, H; Salazar, E. 2020. Vulnerabilidad alimentaria ante el COVID-19 (en línea). San José, Costa Rica, Blog IICA. Consultado may. 2023. Disponible en <https://blog.iica.int/blog/vulnerabilidad-alimentaria-ante-covid-19>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile); FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations, Italia); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica). 2019. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2019-2020 (en línea). San José, Costa Rica. 144 p. Consultado may. 2023. Disponible en <https://cutt.ly/nz44g0J>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia). 2020. El comercio agrícola en la región de América Latina y el Caribe: estados, desafíos y oportunidades (en línea). Roma, Italia. Consultado may. 2023. Disponible en <https://www.fao.org/3/nc776es/nc776es.pdf>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia). 2023. FAOSTAT (en línea, sitio web). Roma, Italia. Consultado may. 2023. Disponible en <https://www.fao.org/faostat/en/#data>.
- González, A. 2021. Proyecto para apoyar la convergencia regulatoria en el sector agroalimentario. s. l., IICA, ALADI. Consultado may. 2023.
- González, A. 2023. El mundo necesita una OMC sólida. Ahora más que nunca (en línea, blog). Ginebra, Suiza, OMC. Consultado may. 2023. Disponible en https://www.wto.org/spanish/blogs_s/ddg_anabel_gonzalez_s/blog_ag_17feb23_s.htm.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica); Observatorio de Políticas Públicas para los Sistemas Agroalimentarios (OPSAa). 2023. Indicadores de comercio (en línea, página web). San José, Costa Rica. Consultado jun. 2023. Disponible en <https://opsaa.iica.int/indicators>.
- Martin, W; Laborde Debucquet, D. 2018. The free flow of goods and food security and nutrition (en línea). Washington D. C., Estados Unidos de América, IFPRI. Consultado may. 2023. Disponible en <http://ebrary.ifpri.org/utills/getfile/collection/p15738coll2/id/132270/filename/132485.pdf>.
- National Geographic's Future of Food. s. f. What the World Eats. Daily diet. Meat Consumption (en línea, sitio web). Consultado may. 2023. Disponible en <https://media.nationalgeographic.org/assets/richmedia/0/226/project/index.html>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Francia). 2021. Making Better Policies for Food Systems (en línea). París, Francia. Consultado may. 2023. Disponible en <https://doi.org/10.1787/ddfba4de-en>.

- Okonjo-Iweala, N. 2022. Intervención en Brasilia ante un grupo de representantes del sector privado brasileño y autoridades de Gobierno Federal. Brasilia, Brasil.
- OMC (Organización Mundial del Comercio, Suiza). 2020. Statement on a mechanism for developing, documenting, and sharing practices and procedures in the conduct of WTO disputes (en línea). Ginebra, Suiza. Consultado may. 2023. Disponible en https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263504.
- OMC (Organización Mundial del Comercio, Suiza). 2021. Examen estadístico del comercio mundial 2020 (en línea). Ginebra, Suiza. Consultado may. 2023. Disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/wts2020_s/wts20_toc_s.htm.
- OMC (Organización Mundial del Comercio, Suiza). 2022. La Directora General pide apoyo de Brasil para evitar crisis alimentaria y pide su liderazgo de cara a la CM12 (en línea). Ginebra, Suiza. Consultado may. 2023. Disponible en https://www.wto.org/spanish/news_s/news22_s/dgno_19apr22_s.htm.
- Paugam, J. 2023. Food security: The key to unlocking agriculture negotiations at the WTO? (en línea). Ginebra, Suiza, Blog OMC. Consultado may. 2023. Disponible en https://www.wto.org/english/blogs_e/ddg_jean_marie_paugam_e/blog_jp_28mar23_e.htm.
- Piñeiro, M.; Piñeiro V. 2022. Geopolítica de los alimentos en un mundo en transición: Una perspectiva desde los países miembros del MERCOSUR (en línea). s. l., GPS. Consultado jun. 2023. Disponible en <https://grupogpps.org/geopolitica-de-los-alimentos-en-un-mundo-en-transicion-una-perspectiva-desde-los-paises-miembros-del-mercosur/>.
- Piñeiro, V; Piñeiro, M. Eds. 2023. Challenges of Agri-Food Systems and their impact on Food trade: An analysis from the southern cone countries. Forthcoming.
- Piñeiro, M; Tejada, A; Elverdin, P; Pontiroli, N; Regunaga N. 2022. Reflexiones y propuestas para una inserción internacional competitiva de Argentina (en línea). Buenos Aires, Argentina, GPS. Consultado may. 2023. Disponible en <https://grupogpps.org/wp-content/uploads/2022/11/Reflexiones-y-propuestas-para-una-insercion-internacional-competitiva-de-Argentina-vfinal-nov2022.pdf>.
- Rodríguez, D.; Bianchi, E. [et al.]. 2022. Impactos del conflicto en Ucrania en el comercio y la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe (en línea). San José, Costa Rica, IICA. Consultado may. 2023. Disponible en <https://repositorio.iica.int/handle/11324/20724>.
- Sanz, A. 2021. Los acuerdos plurilaterales como refuerzo del multilateralismo en la era digital (en línea). Revista ICE. Consultado may. 2023. Disponible en <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7293/7330>.
- Sullivan, J. 2023. Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution (en línea). Consultado jun. 2023. Disponible en <https://rb.gy/k9q4i>.
- TDM (Trade Data Monitor, Suiza). 2023. TDM Trade Data Monitor (en línea, sitio web). Ginebra, Suiza. Consultado may. 2023. Disponible en <https://www.tradedatamonitor.com/index.php>.

UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2022. What is Greenhouse Gas Data? (en línea). Consultado jun. 2023. Disponible en <https://unfccc.int/process/transparency-and-reporting/greenhouse-gas-data/what-is-greenhouse-gas-data>.

Zelicovich, J. 2022. ¿Multilateralismo en crisis? Balance de la 12° Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (en línea). Buenos Aires, Argentina, Fundación ICBC. Consultado may. 2023. Disponible en https://www.fundacionicbc.com.ar/foros_publicaciones.php?page=pub&idp=330&pub=2022.



**Strengthening collective action
in agrifood trade to boost the region's role
in economic development, food security and
global sustainability**

Authors: Martín Piñeiro, Gloria Abraham, Daniel Rodríguez,
Adriana Campos, Alejandra Sarquis



Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA) 2023



Strengthening collective action in agrifood trade to boost the region's role
in economic development, food security and global sustainability
by IICA is published under license Creative Commons
Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)
(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)
Based on a work at www.iica.int

IICA encourages the fair use of this document. Proper citation is requested.

This publication is also available in electronic (PDF) format from the Institute's web site:
<http://repositorio.iica.int/>

Editorial coordination: Daniel Rodríguez Sáenz
Translation: Catalina Saraceno
Layout: Kathryn Duncan

Strengthening collective action in agrifood trade to boost the region's role in
economic development, food security and global sustainability/ Martín
Piñeiro; Gloria Abraham; Daniel Rodríguez Sáenz; Adriana Campos; y
Alejandra Sarquis – San Jose, C.R.: IICA, 2023
27 p.; 21x16 cm.

ISBN: 978-92-9273-073-4
Published also in Spanish

1. agrifood sector 2. food security 3. public policies
4. international cooperation 5. international trade
I. IICA II. Title

AGRIS
E71

DEWEY
382.91

The ideas, forms of expression and approaches in this document are the author's own (or authors'),
therefore do not necessarily represent the opinion of IICA or any judgment on its part regarding the
situations or conditions raised.

San Jose, Costa Rica
2023

Contents

I. Introduction: An opportunity for the region to participate in collective actions in crucial food trade issues	2
II. The new international context: potential impact on international trade	3
II.1 Changes in geopolitics: a more complex and competitive world	3
II.2 The weakening of multilateralism, the advance of regionalism and other partial agreements ...	6
II.3 New standards affecting food trade	8
III. Reconfiguration of multilateralism: new challenges in multilateral food trade	10
III.1 Multilateralism and its responses	10
III.2 The crisis of multilateralism	11
III.3 Reconfiguring multilateralism in the WTO context.....	12
IV. Agrifood trade in the Americas and its role in food security: challenges and opportunities.....	15
V. Interests and needs of countries in the region and opportunities for collective actions	19
V.1 Reform to strengthen the multilateral trade system	19
V.2 Preventing the emergence of rules, regulations and actions that could restrict agrifood trade in the region's countries	20
V.3 Taking advantage of existing agreements and signing new agreements	21
V.4 Consolidating and increasing inter-regional trade	21
List of acronyms	23
Bibliography	24

I. Introduction: An opportunity for the region to participate in collective actions in crucial food trade issues

In an increasingly fragmented, complex and conflictive world, multilateralism faces more and more challenges. In this global context, collective actions by countries and regions with shared interests are a foreign policy instrument of special importance. This can clearly be seen in the trade activities of sectors such as food, where the American hemisphere stands out as a global producer and exporter, as described in section IV of this document.

These collective actions are more important than ever now that the world is facing profound and probably long-lasting geopolitical changes, even in food. Such changes directly affect the hemisphere's political and commercial relationships with the rest of the world.

This document sets out to contribute to analyze and define possible collective actions that could be carried out by the hemisphere's countries, with the collaboration of different international organizations, to position themselves and act in coordination on a global scale. For example, this position could focus on strengthening and improving the functioning of the World Trade Organization (WTO) and multilateralism in general, for the construction of new regulatory frameworks to regulate food trade, fine tune new regulations in food trade and expand inter-regional trade. In addition, it is important to reach a correct understanding of the international economic and political context, particularly in agricultural trade and the international insertion that the region may consolidate in the coming years. Thus, international insertion must be defined from its comparative economic and trade advantages and its long-term political interests.

The correct appreciation and evaluation of these issues will enable us to identify collective interests in multilateral food trade and act jointly to defend such interests.

II. The new international context: potential impact on international trade

II.1 Changes in geopolitics: a more complex and competitive world¹

Up until the 2008 financial crisis, international trade was primarily governed by the multilateral trade rules that almost all the countries of the world had agreed on as part of the WTO. In addition, international trade was complemented by a multiplicity of regional agreements framed in the rules of multilateralism. Political questions and rivalries between countries did not significantly affect transnational investments or international trade.

In this context, with few political conditioning factors, trade was mostly defined by the relative competitiveness and trade policies of each country in bilateral and regional agreements that defined particular conditions for the countries concerned. In this geopolitical context, some countries' economies surprisingly and they substantially increased their share of global trade, especially Asian countries and particularly China. An important element in this expansive process, of particular importance to Latin America, was the increase in food imports.

This relatively linear world began to change after the 2009 financial crisis, as a consequence of various inter-related matters. Foremost was China's growing economic importance and geopolitical position and the perception that this growth had become possible, at least in part, by disobeying certain basic rules of multilateralism, such as forms of State participation in the economy, including private investments. This perception and its negative consequences for the US economy brought a response from Donald Trump's government between 2017 and 2021, when it implemented a series of economic, trade and political measures aimed at containing China's economy.

In addition, other factors negatively affected the multilateral context of trade and investments, such as disruptions in global value chains as a result of the COVID-19 pandemic and the growing influence of environmental concerns on decisions in productive investments and the global energy grid.

The war in Ukraine on 24 February 2022 was a new and powerful disruptive event that deepened and sped up the above trends, threatening global stability and consolidating the world's fragmentation into antagonistic blocs. The geopolitical transformations resulting from the armed conflict in Ukraine may be long-term and include a number of significant structural elements. One example of this is the identification, by the USA and part of the European Union (EU), of Russia and China as strategic adversaries and the consequent strengthening of existing agreements and the consolidation of new agreements and alliances guided by political national security goals, such as: a) the Quadrilateral

¹ This and the following section are based on: "Reflections and proposals for an international competitive insertion of Argentina." GPS institutional document, Argentina chapter, prepared under the coordination of Martín Piñeiro and Agustín Tejeda, with the participation of Pablo Elverdin, Norberto Pontiroli and Marcelo Regunaga. Buenos Aires, October 2022

Security Dialog forum (QUAD, made up of the USA, Japan, Australia and India); b) the trilateral security pact between Australia, the UK and the USA (AUKUS); and c) the recent Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF), formed by the USA, Japan, Australia, Brunei, South Korea, India, Indonesia, Malaysia, New Zealand, the Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam.

These new geopolitical trends are mostly of a global nature and directly affect political and military agreements, but they will also indirectly affect trade flows in general and food trade in particular, and consequently Latin America's chances of insertion in international trade.

Some recent literature and certain empirical evidence suggest the progressive and rapid consolidation of a world organized around two strategic alliances. On the one hand the USA and the G-7 countries, along with other developed democracies in the EU and other countries such as South Korea and Australia. On the other, a less structured alliance, led by Russia and China. The latter uses its great economic influence over a group of countries, most of them with autocratic governments.²

These two main alliances have been formed and transformed to a large extent as a consequence of China's economic growth and its increasing strategic and trade positioning in the global economy. China's consolidation of its role and its growing geopolitical ambitions to become a lead player in ordering and defining multinational rules has reversed China's rapprochement with the USA, initiated by Kissinger and Nixon several decades ago.

Initially, the actions taken to contain and isolate China were a slow and measured process, specifically during the Trump presidency in the USA. This has been further accentuated under Joe Biden's presidency, as his government reacts to China's increasing international role under Xi Jinping's leadership.

The point is that until the armed conflict in Ukraine, political divergences had not significantly affected trade and transnational investments. Under the rules of multilateralism, economic integration had advanced, been consolidated and benefited the trade and economic growth of developing countries, especially China.

The war in Ukraine has accelerated and exacerbated defiant attitudes among countries with different forms of government and is starting to directly affect trade and investments, especially in the productive sectors more related to national security. One example of this are the agreements signed between the USA and Mexico for the manufacture of semiconductors. Consequently, NATO is becoming consolidated, and ideological and political aspects have taken on a new relevance, raising the possibility that trade and investment aimed at the development of global value chains will benefit the countries that have cultural and political similarities and democratic, pro-human rights governments.

² Piñeiro, Martin and Piñeiro, Valeria June 2022 www.grupogpps.org

So it is that the analysis of global value chains and supply chains has been placed at the center of global debates. Trade and investment networks that had been structured around principles of efficiency during the stage of rapid globalization have begun to incorporate an agenda that includes concepts of resilience, robustness and political security. These trends will most likely increasingly affect investments, technology transfer and the international trade of goods, especially those more closely tied to national security.

However, in a situation where relations between governments are more political and conflictive, the private sector promotes an economic and technological ecosystem where more stable non-state logics operate, guided mainly by economic interests. Here, large global corporations, especially digital and tech giants, operate in a business and trade ecosystem that is less associated with the movement of goods and is increasingly more “intangibilized.” Here the services incorporated to goods, knowledge, patents and expertise, business culture, technology and suitable regulations determine the intensity and forms of international trade. This is not a rigid bipolarity, but one that coexists in multilateral dimensions and orders around segmented public and private spheres of influence. In these dimensions, economic polarization will be implemented through the transfer of technology and information, participation in value chains and trade, and many other *ad hoc* models that could draw “diagonals” made up of more flexible joint statement initiatives.

In this new context of economic and productive inter-relations, some business networks and ecosystems will continue to be eminently global, but some links in value chains will be relocated closer to their target markets and as far as possible from geographic areas prone to political disruptions that affect not only multiple economic stakeholders who depend on those links, but also final users.

These processes guided by geopolitical interests could have a very negative impact on trade and investments in developing countries and could become a mechanism that generates sociopolitical tensions. Political alliances and relations could have economic and trade consequences and be a source of opportunities for “friendshoring” (Rodríguez et al., 2022).

These trends are becoming consolidated in the USA through a number of laws to establish a new industrial development policy (see *Chips Act* and *Inflation Reduction Act – IRA*). This new industrial policy was clearly shown by Jack Sullivan in a recent speech (Sullivan 2023). It is important to note that the instruments to be used are mainly direct subsidies and support to develop select industries, and restrictions on companies in relation to investments and developments in other countries, particularly China. Otherwise, they make no mention of instruments related to tariffs or other trade restrictions.

It is hard to predict how these processes will proceed and develop and the potential economic and trade impact in the short and medium term. Economic decoupling and the implementation of the new industrial policy are already happening in the USA in the technological sectors tied to national security, as seen in the abovementioned example of the agreement between the USA and Mexico for the manufacture of semiconductors. Other industrial sectors will probably not be included in these

strategies, such as has been the case so far in the agrifood sector, in which a productive relocation is more difficult due to its dependence on natural agricultural resources. However, both trade agreements and trade flows of foods and fertilizers could be substantially affected.

Another element affecting and defining the new global geopolitical context is the consolidation of the EU and regional groupings, such as the BRICS group made up of Brazil, Russia, India, China and South Africa, and others that are forming, especially in the Indo-Pacific region.

The EU's increasing political strength can be seen in its political consolidation and projection, both in its role in the Black Sea conflict and due to the likely incorporation of new countries into the EU, and if the historically neutral countries of Finland and Sweden join NATO. This growing strength is a central element in NATO's consolidation and international pre-eminence.

This new international context raises major challenges for multilateral trade talks, but also new situations and opportunities to reach bilateral and regional agreements.

II.2 The weakening of multilateralism, the advance of regionalism and other partial agreements

Multilateralism, born of the interdependence among states, came about from the shared need to manage common global interests. In the period after the Second World War, international organizations in general and the WTO in particular became an integral part of international relations, and went from being peripheral players to occupying a central role in international politics. The system of rules and agreements that were put in place to sustain multilateralism and the WTO's role as the organization that applied such rules were enormously useful for international trade and global development, especially for food exporting countries. Thus, the tensions and threats that the new geopolitical context brings for multilateralism must be cause for great concern for the region.

In 2020, while the United Nations celebrated its 75th anniversary, the COVID-19 pandemic exposed the underlying crisis that had begun to appear in the multilateral system and which led to a scenario of low expectations for the Twelfth WTO Ministerial Conference (MC12) in June 2022. On the one hand, the dynamics of trade and the reconfiguration of trade policies contributed to broadening the notion and relevance of problems within the WTO's remit: increasingly more issues and problems are included in trade policy, which raises expectations of the WTO's institutional capacity to incorporate them adequately into its work plan. On the other hand, the politicization of trade decisions, increased by the geopolitical reconfiguration described in the previous section, translates into political-institutional blockages that reduce the WTO's possibilities of articulating a pact among its members and administering compliance with pre-existing agreements in changing scenarios (Zelicovich 2022).

The Ministerial Conference brought some results, including in the fishing sector, but these are less ambitious than what the trade agenda demands, as many other issues were left out, such as regulations

on overcapacity and non-specific subsidies. Furthermore, the Conference once again disregarded agriculture talks, showing the existing limitations to reach multilateral consensus, a historically sensitive issue.

Although MC12 obtained some results, the lack of progress and scarcity of results that for years has characterized WTO multilateral talks, especially in agriculture, leads to the proliferation of agreements outside of the multilateral context. Although some joint statement initiatives (such as e-commerce) have not shown an openly more dynamic performance than multilateral ones, it is reasonable to expect that the new geopolitical context will drive a new interest in regional agreements and in plurilateral and bilateral agreements.

In fact, this process has already been seen in the proliferation of wide-ranging trade agreements initiated in the last decade. Two major regional agreements were negotiated: one for relations between the EU and the USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership—TTIP) and another made up by twelve Pacific countries (Trans-Pacific Partnership—TPP). However, as a result of the rupture caused by the Trump administration in 2017, two reactions emerged from these negotiations (as well as the Trade in Services Agreement—TiSA).³ On the one hand, the countries in the TPP decided to go ahead without the USA and signed the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), maintaining the texts already negotiated in the TPP in key chapters, such as e-commerce. On the other hand, China saw the opportunity to fill the gap left by the USA's withdrawal from the TPP and promoted the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), with a large number of regional members, albeit with a low level of ambition in key disciplines (Sanz 2021).

The UK post-Brexit has become one of the most prolific players in terms of negotiations, having mostly concluded all the “rollouts” with third countries after leaving the EU. It has gone even further in reaching an agreement in principle with Australia and has a high chance of becoming the first new member of the CPTPP.

In May 2022 a new type of agreement emerged, the IPEF made up by the USA, Japan, Australia, Brunei, South Korea, India, Indonesia, Fiji, the Philippines, Malaysia, New Zealand, Singapore, Thailand and Vietnam. These countries account for 40 percent of world GDP, 28 percent of trade in goods and services, and include 60 percent of the world population. This agreement has goals and characteristics that differ from other trade agreements. It aspires to create common standards in trade and investments and shared crisis response mechanisms, such as in the semiconductors crisis, and other areas of collaboration. It does not for now include tariff reduction initiatives or other direct barriers to trade among its members. The four action pillars of the IPEF are: trade collaboration, guaranteeing stability in supply chains, developing clean energies and infrastructures, and fiscal cooperation and anti-corruption.

³ TiSA is a wide-reaching agreement that includes broadening market access in the trade of services and also basic regulations for e-commerce. Had TiSA been completed, it would have meant a major incentive to return to certain talks in the WTO, especially in the sphere of services and the digital economy. This is because TiSA was configured as a closed, broad-based agreement. Closed because it was articulated as an economic integration agreement to which the most favored nation clause was not applied, and broad-base because it brought together countries that, with a high level of ambition, represented 65 percent of global GDP in services and an even higher percentage of exports of services and international digital transactions.

These agreements, especially the IPEF, respond to a more geopolitical than trade perspective, through which the major powers seek to influence international trade and development in the most important sectors in terms of national security. In this regard, the agro-industry will probably be less affected by the agreements than the semiconductor industry.

A trend can be seen of multiple groupings coming together, where public and private stakeholders seek to create new institutional figures and cooperation models to increase trade ties, which respond not only to trade interests but also to geopolitical needs. Such initiatives incorporate new financial, productive, technological and climate tools. They include elements that exceed traditional regulations and raise growing challenges both for the WTO and for developing countries.

This trend could have an impact on the food sector and generate greater interest in joint statement initiatives or sectoral agreements. Examples of these agreements could be those held between net importing countries and net exporting countries, even in situations of geopolitical conflict, and to guarantee an annual flow of exports for net exporting countries. This new geopolitical context generates opportunities and challenges for the countries in the region. It shows new trends towards trade agreements with more varied goals and mechanisms, where trade is not only defined by commercial interests but also by political affinities. Consequently, in this international context, it is vital that international insertion strategies and collective actions be defined among countries with similar trade interests.

II.3 New standards affecting food trade

The hemisphere possesses great resources in terms of natural capital, climate conditions and competitive advantages that allow it to produce sufficient food in a sustainable environment and be a major net exporter for the world. Moreover, its agricultural production offers economic development and generates jobs for the region, which had made it possible to sustain and defend open, unrestricted agricultural trade.

However, the context in which food trade takes place, governed by four main kinds of regulations, is becoming more complicated, generating potential difficulties and increasingly burdensome restrictions on trade.

The four regulations that currently govern trade are: a) the legal framework defined by the regulations agreed on in the context of multilateral trade and regional and bilateral agreements in which the region's countries participate; b) sanitary and phytosanitary regulations and agreements; c) agreements and restrictions that are starting to be developed by countries or groups of countries as a result of environmental concerns; d) private standards, both in terms of aspects related to food safety and nutritional quality, and environmental issues. These last two categories have proliferated in recent years, accompanied by growing demand from consumers and some governments, especially in the EU (Piñeiro, V. and Piñeiro M., 2023).

The EU's influence in developing new standards is relevant, especially in aspects such as food production and trade, due to its efforts to influence and impose its vision of the relationship between agricultural production and environmental sustainability. This defines particular positions on productive systems and economic activities, food consumption and consequently international trade. The Green Deal and Farm to Fork programs are examples of this type of initiative, which the EU defends in all international spheres and projects as rules to be universally accepted.

Both the public regulations that are being promoted and the private standards promoted with the legitimate goals of protecting and preserving the environment may restrict trade and bring about a significant economic and social cost for other countries. The challenge lies, then, not in reducing climate action, but rather in establishing suitable standards that can be met by all producers and exporters. For this it will be necessary to strike a balance between protecting the environment and defending trade as a central instrument in the fight against food insecurity.

Two types of specific standards that are not yet considered formally by the WTO but which the EU promotes unilaterally are a) the demand that exports of a number of selected products must demonstrate that their production comes from land that has not been deforested after 2021 and b) that the export of a number of given products must show their environmental efficiency in terms of carbon emissions, or even be carbon neutral.

These demands have not yet been incorporated into multilateral discussions. In this context, the countries of the hemisphere should work together to define common positions on these issues and carry out necessary actions so that decisions are compatible with the region's possibilities and interests and thus seek paths of negotiation with the EU. For example, there is growing scientific evidence that carbon emissions from agriculture in the region, especially in the Southern Cone and the countries of the north, are based on friendly agricultural systems such as direct sowing and the production of meat in grazing systems, and are low carbon per production unit.

This analysis and its negotiation must be done with a clear understanding of the relative importance of carbon emissions from agriculture. The scientific evidence available indicates that direct agricultural emissions account for less than 13 percent of global emissions and are growing at a lower rate than other sectors.⁴ The global agrifood system is responsible for around 30 percent of global emissions, but most of it is produced away from the farms, in other links in the value chain. However, primary agriculture and agricultural trade are especially penalized, leading to global food insecurity.

An alternative path would be to seek a decrease in global emissions from agriculture through a technical cooperation program, including conditioned finance to help countries meet such a goal. Furthermore, in the case of private environmental standards, one of the main challenges is to ensure that these meet multilateral trade law as established by the WTO and specifically that stipulated in the Agreement on Technical Barriers to Trade.

⁴ According to UNFCCC data, between 1990 and 2019 global agricultural emissions grew 15.8 percent (measured in CO₂), while sectors such as energy and industrial processes grew 203 and 62 percent, respectively, in the same period. In turn, emissions from land use changes decreased 0.5 percent in the same period.

III. Reconfiguration of multilateralism: new challenges in multilateral food trade

III.1 Multilateralism and its responses

In the last quarter century, the multilateral trading system has been a cornerstone of the growth and development of economies, particularly in developing countries. Since the creation of the WTO in 1995, the trade and production of agricultural products, primarily, has seen significant global growth.

According to WTO data, the global trade of agricultural products has increased constantly in volume and value in recent decades, from US\$550 billion in 1995 to US\$1.7 trillion in 2019, representing a 209 percent increase in the trade value of agricultural products (WTO 2020).

This phenomenal increase in the international trade of foods contrasts with the increase in the production of these same goods which, according to FAO data, experienced a 72 percent increase in the same period. That is, international trade was an important instrument that made it possible to feed a growing world population, despite significant differences in the geographical location of production and consumption (FAO 2023).

Additionally, this creation of trade in agricultural products generated a number of positive impacts in the world's developing economies, particularly in Latin American countries. Although it is true that the benefits are not distributed homogeneously and some sectors and regions have benefited less from the increase in trade, some studies suggest a positive correlation between the decrease in poverty and the growth in trade (González 2023).

The creation of the WTO, after a long and hard negotiation process, was a step forward in strengthening the legal framework and defining standards to be applied by countries in international trade. This task was complex and its result was the product of consensus, with great creativity from the negotiating teams. Thus, a rule book was established that contains agreements in specific areas and rules applicable to all members, sustained by the most favored nation (MFN) principle.

A number of benefits were generated by the creation of the WTO, particularly for the trade of agricultural products: better access to markets, market stability, appropriate mechanisms to combat disloyal trade, fostering investment and innovation, and promoting sustainable development.

Additionally, the WTO's three main functions are: a) to serve as a forum for trade negotiations, b) to resolve trade differences and c) to supervise the application of trade policies through notifications. These functions established a clear operational route in the organization, which provides necessary spaces to analyze how rules are applied and implemented, the impact of the application of public policies in the different countries and the timely notification of trade policy measures in member countries.

III.2 The crisis of multilateralism

With the creation of the WTO, its rules as contained in agreements and its members' commitments, a very positive dynamic was created in the trade of goods, and the trade of services increased notably. The reality is highly dynamic and the application of standards has found diverse expressions and interpretations. As mentioned in the previous chapter, since the 2008 financial crisis, various events have impacted the behavior of international trade and the WTO.

For one, the stakeholders of 1995 are not the same as those that exist at present. There has been a reconfiguration of members and many countries today are known as the "club of emerging economies." These have come to play major roles in global trade and in the WTO.

Furthermore, a number of events and factors have contributed to the crisis of the multilateral trade system, some economic and others political. Geopolitics is today a lead factor in the crisis of the multilateral trade system.

Some of the most relevant elements of the crisis in the WTO that must be addressed extensively if multilateralism is to be revived are:

- i. Certain aspects of trade subject to multilateral rules must be reviewed, particularly those related to interpreting how rules are applied. The adoption of decisions by consensus is a highly complex task. This has made it harder to find a positive, streamlined and flexible dynamic for decisions to be adopted more expeditiously. It is even evident that some members have used consensus as a particular way of "vetoing" some proposals. A clear example of this situation is the inaction of the Appellate Body (AB) as a mechanism of appeal established in the dispute settlement understanding and the adoption by some members of the Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA),⁵ which is a joint statement initiative sustained in article 25 of the Dispute Settlement Understanding (DSU). Likewise, other similar initiatives exist for negotiating matters that have not found viability in the multilateral sphere.⁶
- ii. The 2008 economic crisis was a watershed moment and the WHO's operational conditions have become increasingly complex since then. The adoption of unilateral trade restriction measures, claiming domestic political spaces as justification for not adopting decisions, and the lack of timely mandatory notifications are some protectionist expressions that some members have adopted.
- iii. Trade and political conflicts between countries have become more heated. Particular mention must be made of the conflict between the USA and China, which has played a central role in the WTO crisis, as the political dispute translated into the field of trade rules.

⁵ The MPIA is an EU initiative with a further 16 countries. It establishes an interim arbitration mechanism, sustained by article 25 of the DSU while the AB is not functioning. The members that have signed this agreement called a competitive exam of background to choose ten arbitrators suitable for executing the assigned functions. This agreement incorporates its operating procedures in its annexes. See JOB/DSB/1/Add12. An interesting detail is that eight Latin American countries are MPIA members.

⁶ Various joint statement initiatives (JSIs) concern important issues for a significant group of members, such as e-commerce; facilitating investments; small businesses; gender; service domestic regulation and additionally two joint initiatives that have not been notified as joint statement initiatives but which have all the characteristics to be just that, namely Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD) and plastics pollution.

- iv. The crisis caused by COVID-19, particularly in the use of unilateral measures that many countries adopted to restrict exports of medical supplements and food, the increase in subsidies, the fracture in global value chains, and the container crisis, put back in the global agenda the urgent need to strengthen the multilateral trade system to recover from the effects of the crisis.
- v. The war in Ukraine, with its terrible human and material consequences and its impact on grain and vegetable oil prices, and the price of fertilizers and other farming inputs, has deepened the geopolitical dispute, as there is an increasing insistence on the option of countries regrouping around political affinities or geographical proximity—nearshoring and friendshoring—to make way for decoupling as an alternative to globalization.
- vi. All of the above underlines the lack of trust among members. This means there is a need to redouble dialog efforts to seek alternatives to overcome the challenges of the system.

III.3 Reconfiguring multilateralism in the WTO context

In this complex global scenario, “friends of the system” have raised their voices and there have been initiatives from likeminded groups. These call on members to use spaces where they can identify necessary decisions to revive multilateralism.

Groups such as “friends of the system” have formed, bringing together around one hundred members from diverse regions and of varying levels of development, as well as the Ottawa Group made up of OECD member countries and others that aspire to join. These meet regularly and make proposals to strengthen the multilateral trade system and identify alternatives that may help to bridge the differences. On this line of actions, WTO Director General Ngozi Okonjo-Iweala, who took office in March 2021, has been calling on members in different forums beyond the WTO, such as the Group of Twenty (G20), the G7, the World Bank (WB), the International Monetary Fund (IMF), the OECD, and various universities. The Director General stresses the urgency of strengthening multilateralism and the WTO and underlines the risks of decoupling, particularly its impact on developing countries.

The decoupling from the global economy into two relatively autonomous blocs would have enormous costs for all countries. WTO economists have sought recently to estimate what would happen to the world’s GDP were this to happen:

- The long-term real global GDP level would fall by around 5 percent below the reference situation simply due to the decrease in specialization and dissemination of technology.
- Losses stemming from the reduction of scale economies, as well as transition costs and likely scars that would ensue, while the break-up of global trade cooperation pushes workers and capital to be redistributed in a disorderly manner among the different sectors.
- Losses resulting from crises in the balance of payments, major currency exchange fluctuations and financial difficulties for companies.
- Barriers to trade would likely increase within each of the two blocs, which would probably result in even more costs.
- Lastly, the reduction in GDP would be greater in low-income regions.

The costs of decoupling would go beyond the decrease in production and productivity; in a world with less trade, we would be more vulnerable to local crises and natural disasters (Okonjo-Iweala 2022).

The reconfiguration of the multilateral trade system must begin by recognizing the primary points that have caused the crisis or are a consequence of it. Particular attention must be given to the following issues:

- **Consensus as a way of adopting decisions.** Although it is true that consensus does not mean uniqueness of criteria, the decision proposals that are mostly supported by members generate traction. A system of “good offices” is generally carried out by the proponents, presidents of organizations, the Director General and groups of likeminded countries to reach agreements. However, there are matters such as the reform of the Agreement on Agriculture that in 25 years have not attained the convergence necessary for the adoption of agreements, which is highly significant.
- Connected to the above point is the **absence of trust among members**, and the defense of spaces of internal politics that are used to justify the adoption of unilateral measures, which have further hindered the adoption of decisions in critical matters for trade disciplines, particularly for agriculture.
- Strengthening **transparency as a transversal tool**, allowing greater knowledge of the environment in which policy measures are adopted, particularly in agriculture, which enable constructive dialogs and actions of bilateral cooperation or from the WTO Secretariat.
- In search of alternatives to make the WTO operational again, **joint initiatives** have been adopted as more efficient mechanisms to reach agreements, which has been possible thanks to similar interests, although the approaches have not been so similar. The most recent was the adoption of the Agreement on Services Domestic Regulation in December 2021, an initiative undersigned by around one hundred members, who agreed on a set of rules to facilitate the adoption of domestic regulations in services. The new aspect of this agreement is that the rules not only apply to the members that participated in defining and adopting it, but also that it was agreed to grant MFN treatment to all members.
- However, the joint initiative tool, which has freed up some of the agenda and facilitated negotiation, particularly in new issues, cannot be used in all cases, such as agriculture, which is a multilateral agreement.
- It is vital that the **Dispute Settlement Understanding (DSU) should function fully**, as this is by far one of the great achievements of the agreements that allowed the WTO to be established. Although there is a conceptual debate over the functions and margin of action of the Appellate Body that cannot be postponed, the legal certainty is at risk that gives powers to settle trade disputes in accordance with multilaterally agreed and applied rules.
- The first instance of the DSU works, the special groups have continued in their work, and there are two alternative mechanisms that, with the good faith of the members can be used to appeal the special groups’ decisions. The first of these is to enforce the provisions of Article 25 of the DSU, which raises the possibility of parties in a dispute using arbitration as an alternative. This requires an agreement at the start of the process: the recently formed MPIA, which includes a full procedure for the application of arbitration and has a group of arbitrators suitable for this function. The limitation is that only the signatories of this agreement can apply it in the event of a disagreement

with the Special Group's recommendations. In the absence of a manifest will of any of the parties to use one of the arbitration options, the member in disagreement with the SG's recommendation may appeal. However, while the AB's activities are suspended, they are "appealing into the void," which complicates enormously the application of corrective actions of trade disciplines.

- **Food security has become a highly relevant issue** after the COVID-19 crisis, the effect on global value chains and the war in Ukraine. The Twelfth WTO Conference of Ministers adopted two ministerial decisions on this issue, thus incorporating the issue onto the agenda of the multilateral trade system.
- Discussions on food security are complex as the old questions have returned to the center of the discussion, asking whether international trade and national production are necessary to guarantee food security, or whether on the contrary it is better to focus on support for national production or on opening up and diversifying trade (Paugam, J. 2023).
- The **proliferation of divergent rules** is a situation that affects private sector operations logistics greatly, as operational costs increase and this factor could influence new export markets.
- The regulatory diversity between countries may imply significant costs that hinder cross-border trade, even when these regulations have legitimate goals. For exporters, regulatory heterogeneity may lead to information costs from data collection and finding out about applicable regulations, specification costs to adjust the product or production processes to different national regulations and the costs for evaluating conformity as a result of requirements for testing, inspection and certification for export markets.
- **Innovation in trade.** The strengthening of relations and linkages with a comprehensive vision in **production, trade and climate change** is fundamental for the new design of trade and climate policies, and to harness consumers' interest in environmentally-friendly products.

In short, the reconfiguration of multilateralism in agricultural trade is essential to address current challenges and to guarantee fair and sustainable food trade in the world. New strategies and policies are needed to address the recovery after the COVID-19 pandemic, the war in Ukraine, climate change, trade protectionism, and particularly from the new tensions and opportunities arising in the new geopolitics. For this it will be necessary to not only strengthen the functioning of the WTO in its historic priorities, but also to evaluate and adopt new disciplines and forms of negotiation that are being configured.

The countries of the Americas stand out for their leadership, particularly in Latin America. Many of them chair regular bodies in the WTO, special negotiation groups, and various joint initiatives. They are also part of the groups of friends of the system that seek initiatives to approach less proactive members to broaden the reform of trade rules. This group of countries has certainly benefited from the multilateral trade system by having a very dynamic participation in global food trade.

These conditions should provide more powerful joint actions in reconfiguring the WTO.

IV. Agrifood trade in the Americas and its role in food security: challenges and opportunities.

The global food system has been able to increase production at the necessary rate to feed a rapidly growing world population: while the population doubled in the 1960-2020 period, food production tripled (OECD 2021). Although this was the result of a considerable increase in productivity, international trade has played an important role in ensuring access to and availability of food globally. With data up to 2018 and using the new methodology of food balance sheets, it can be determined that 35 percent of food consumption in the world is imported.⁷ Equally, in the last 40 years, the proportion of foods that cross an international border, measured in calories, increased from 12 percent to 19 percent (Martin and Laborde 2018).

Agriculture and livestock are fundamental for attaining food security, as in **average daily calorie consumption**, 45 percent comes from grains, 20 percent from sugars and fats, 11 percent from fruit and vegetables, 9 percent from meats, 8 percent from dairy and eggs, and the remaining 6 percent from other food groups (National Geographic's Future of Food n.d.)

The region has played a central role in the production and export of these food goods, as in the last 20 years the region's **agrifood trade surplus** has increased constantly, from US\$26 billion in 2000 to almost US\$138 billion in 2019. Total agrifood exports increased from US\$45 billion to US\$193 billion in the same period, while imports grew from US\$20 million to US\$55 million (FAO 2020). Thus, the broad trade surplus is an indicator of the importance of the agrifood sector in global trade and also in terms of foreign exchange income and in the impact on regional employment.

The exports of the agrifood sector of Latin America and the Caribbean (LAC) (19 countries)⁸ in 2022 represented around 18 percent of exports of world agrifood products. If the exports of the USA and Canada are also considered, the hemisphere in the same year accounted for 31 percent of food exports.⁹ Moreover, the hemisphere includes some of the main net food producer and exporter countries, key "pantries" supplying the world. In the index of net food exports per capita (Arias et al. 2020), Argentina, Brazil, Canada, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay and Uruguay all stand out. A number of countries coexist with these net food exporting countries, such as the Bahamas, Surinam, Belize, El Salvador and Haiti, which have a great dependence on agrifood trade to ensure their food and nutrition security.

The countries of the hemisphere that were the main exporters in 2022 are: the USA with a share of agrifood product exports in the region of 32.2 percent and globally of 10.1 percent, followed by Brazil with 22.3 percent and 7 percent, Canada with 11.5 percent and 3.6 percent, Argentina with market

⁷ The analysis was carried out by IICA's Strategic Analysis Center for Agriculture, using FAOSTAT data, consulted 19 March 2021.

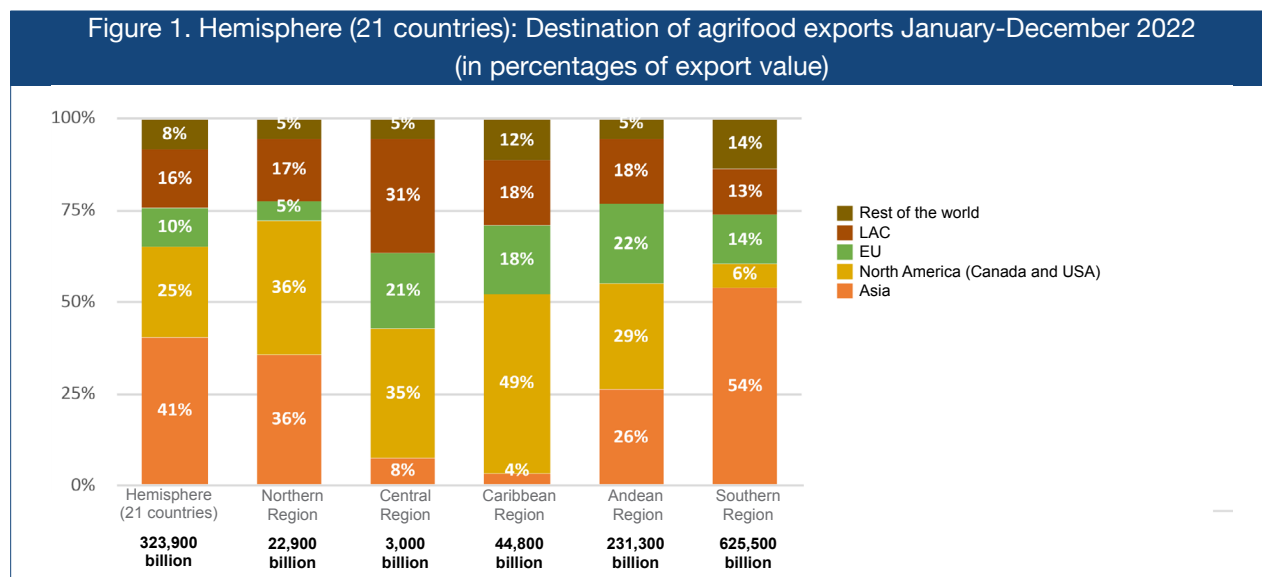
⁸ IICA with TDM 2023 LAC (19 countries): Argentina, Barbados, Belize, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic and Uruguay.

⁹ IICA with data from TDM 2023. Analysis based on 107 countries that have trade information updated to December 2022.

shares of 8.7 percent and 2.7 percent, and Mexico with shares of 8 percent and 2.5 percent.¹⁰ The increase in production and exports in recent years has turned the region into a major net food exporter in the world, confirming its strategic role in global food security.

Despite its important role, agrifood trade in the region is not without its challenges. In 2022, 85.7 percent of agrifood exports from the hemisphere (21 countries)¹¹ were concentrated in the following regions: Asia (including China and Hong Kong) accounted for 40.5 percent, followed by North America (Canada and the USA only) with 24.7 percent, LAC with 16.2 percent and the EU with 10.2 percent. The three main destination countries account for 43 percent, led by the USA and China, which in 2022 registered shares of 18.8 percent and 18 percent, respectively. In third place was Canada with a share of 5.9 percent. This list of destinations has remained the same in recent years. Asian countries receive the highest percentage of agrifood exports.

If the data is analyzed at subregional level, it can be seen that export destinations vary according to the subregion. Over 50 percent of exports from the Southern region go to Asia (including China). In turn, the Northern region’s main destination countries for its exports are North America (Canada and the USA) and Asia. Over 40 percent of the Andean and Central region’s exports go to North America and the EU. Last of all, the Caribbean region exports primarily to North America, with a share of 48.8 percent, with the USA the main buying country.¹²



Source: Created with data from Trade Data Monitor.

Note: Based on information available for 21 countries in the hemisphere. From January to December. Agrifood includes chapters 1 to 24 of the harmonized system and 52.01 (cotton, not carded or combed).

10 IICA with data from TDM. Hemisphere (21 countries): Argentina, Barbados, Belize, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, USA, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic and Uruguay.

11 Idem.

12 IICA, with data from TDM 2023.

Agrifood exports within the hemisphere continue to be limited. When analyzing **interregional trade** in the hemisphere, it can be seen that in 2022 this accounted for 40.4 percent of the region's exports. Thus, it can be observed that the situation in LAC or in the different subregions is not the same. In the case of LAC, these account for 13.6 percent, in the Southern region 7.8 percent, in the Andean region 9.9 percent, in the Caribbean 13.2 percent and in the Central region 21.7 percent. The share of interregional exports from the subregions of LAC were lower than those registered in the Northern region, with a share of 45.9 percent, as the USA is one of the main destinations of agrifood exports.¹³

Moreover, **agrifood product exports** from the hemisphere are concentrated in a limited number of products; in the period 2020-2022, 43 percent of the value of these exports were concentrated in 10 products, while the same figure for the world is 26 percent. This situation is further accentuated in some countries, which makes them vulnerable to the particular market conditions of those countries that are their primary trade partners.¹⁴

During the COVID-19 pandemic, the hemisphere showed a positive performance in agrifood trade in terms of total goods. This places the agrifood sector as one of the main drivers of economic recovery in the region. According to data available for an aggregate of 21 countries in the region,¹⁵ during 2020 agrifood exports registered an increase of 4.3 percent, while total goods exports showed a fall of 11.6 percent. This situation changed in 2021, when the recovery began after the pandemic. Agrifood exports continued to grow with a level of 19.5 percent, and total goods exports registered positive behavior at 25.3 percent compared to the previous year. Furthermore, in 2022, despite the war in Ukraine, agrifood exports in the hemisphere increased 15.3 percent in comparison with 2021, according to the information available from 21 countries in the region.¹⁶ In the case of LAC (19 countries),¹⁷ agricultural exports have proven resilient in recent years, increasing 19.5 percent, exceeding the growth of total goods exports, which increased 16.7 percent in 2022. These trends confirm the region's important role, not only in the economic recovery but also in regional and global food security.

13 IICA, with data from TDM 2023.

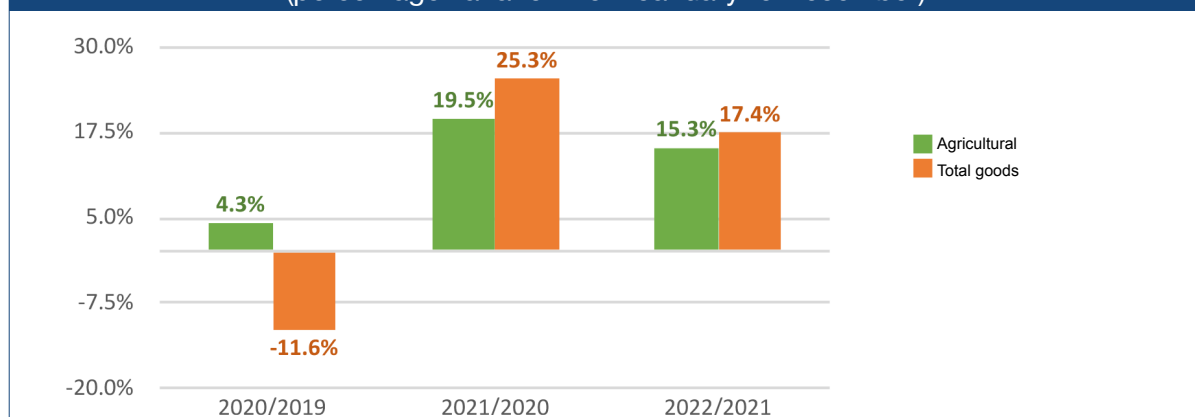
14 IICA with data from TDM 2023. Analysis based on 107 countries that have trade information updated to December 2022.

15 IICA with data from TDM 2023. Hemisphere (21 countries): Argentina, Barbados, Belize, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, USA, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic and Uruguay.

16 Idem.

17 IICA with data from TDM 2023. LAC (19 countries): Argentina, Barbados, Belize, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic and Uruguay.

Figure 2. Hemisphere (21 countries): total goods and agricultural exports (percentage variation from January to December)



Source: Created with data from Trade Data Monitor

Note: Based on information available for 21 countries in the hemisphere. From January to December. Agrifood includes chapters 1 to 24 of the harmonized system and 52.01 (cotton, not carded or combed).

In this context, there is an opportunity to promote continental partnerships to foster the development of regional and global value chains centered on agricultural production, so that the countries in the region can increase their presence in current markets, and in turn diversify their destination markets to address emerging trade opportunities, with a view to promoting economic growth, generating work and food and nutrition security in the region. To do so, it will be advisable to implement joint actions directed at improving the functioning of markets, increasing regional integration and consolidating the region's projection in the world. Some of the actions proposed are: renew and modernize the multilateral trade system, prevent the emergence of new barriers to trade, facilitate the exchange of information and take greater advantage of existing agreements, promote regional integration processes, and progress in new processes to negotiate trade agreements with the rest of the world.

V. Interests and needs of countries in the region and opportunities for collective actions

The situation described presents an opportunity to make the most of the region's advantages, arising from its wealth of national resources and its productive competitiveness achieved through efficient, environmentally sustainable models in a large number of food products. This would increase their presence in international and regional markets through the supply of healthy, nutritious, safe foods produced with suitable environmental management necessary for the food security of the region and the world.

In the context of the new geopolitics outlined in section II and the complex situation facing multilateralism and the WTO as described in section III, some areas of possible collective actions can be seen for the countries in the hemisphere. These actions should seek to strengthen multilateralism and the WTO, recognizing the new global and regional circumstances and the need to find flexible trade negotiation mechanisms to make it possible to take advantage of the new opportunities that emerge in the changes in international relations and trade. Four possible actions emerge as especially promising: a) reform to strengthen the multilateral trade system; b) preventing the emergence of rules, regulations and actions with the potential to restrict agrifood trade in the countries of the region; c) taking advantage of existing agreements and signing new agreements; and d) consolidating and increasing intraregional trade. The following sections look at each of these opportunities:

V.1 Reform to strengthen the multilateral trade system

In a scenario of growing fragmentation in economic and global trade relations, it is essential to strengthen the WTO's main mandate to broaden and expand the regulatory framework of multilateral trade. To do so, it is necessary to introduce reforms in the multilateral trade system, to prevent the possible fragmentation of the global economy into two or more blocs, leading to a growing economic and trade decoupling and the development of value chains oriented more by political than economic considerations, further weakening the WTO.

The countries in the hemisphere participate actively in debates on the functioning of the multilateral trade system, as this is the place where basic issues can be resolved for the future of trade in the region. These issues include: a) concluding negotiations on agriculture regarding market access, freeing up the trade of agricultural products and reducing internal assistance that distorts the economy; b) improving monitoring and the transparency of trade measures; c) improving the clarity of notifications; and d) reinforcing the mechanism for settling disputes. Additionally, it is necessary to incorporate new trade issues and perspectives that broaden and strengthen the multilateral regulatory framework, especially in the area of food production. Some of the possible reforms are described in section III, as they are issues of great institutional and political importance and require a conceptual and operational treatment in greater depth.

Moreover, it is essential that institutional governance be strengthened among the different stakeholders involved in WTO negotiation processes: people responsible for countries' trade policies in ministries of agriculture, economy, trade, health and agricultural delegates in Geneva. This would open a space for talks and negotiations with other groups of WTO member countries to add allies and support for negotiation proposals. In addition, international organizations could be approached as observers in the WTO to act as facilitators in discussions on different issues.

V.2 Preventing the emergence of rules, regulations and actions that could restrict agrifood trade in the region's countries

It is necessary to promote regional cooperation through joint negotiation actions and positions that guarantee that environmental rules are the result of international consensus, compatible with the WTO, take into consideration the capacity of countries to fulfil them, and do not constitute a means of discrimination or a trade restriction. Taking action to promote the harmonization of standards and models of certification should be a priority on the agenda, given that their proliferation jeopardizes small farmers who do not have sufficient technical and economic capacities to respond to divergent demands.

Alliances have the potential to strengthen the capacities of agriculture ministries to address these issues, and to promote spaces of dialogue with other relevant stakeholders such as ministries of trade and the environment, to facilitate the analysis and discussion of rules and encourage their effective participation in the initial preparation stages, and in the stages of approval and prioritization of future rules. These actions should also provide the generation of regional positions in strategic issues.

Some issues for discussion include: identifying the percentage of regulations proposed in the context of the agreements on Technical Barriers to Trade (TBTs) and Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) that are notified to the WTO and that indicate environmental protection and affect the agrifood sector; b) determining the number and level of compliance of regional and bilateral agreements that include environmental issues; c) evaluating the impact of EU initiatives such as the Green Deal and Farm to Fork programs on agrifood trade in the region and the impact of the increase in private rules on market access.

Lastly, it is necessary to manage joint action to support the countries in the notification of their measures in this area. Moreover, it is necessary to permanently review and analyze the notifications made by other member countries and, where necessary, generate joint positions before the WTO, requesting that said measures have the necessary scientific and technical backing. Furthermore, where necessary, trade concerns can be raised to the WTO Dispute Settlement Body to begin a formal consultation process. Additionally, the information platforms available from member countries should be robust, so that they are automatic, simple, and user-friendly.

V.3 Taking advantage of existing agreements and signing new agreements

The countries of the region, especially net food exporters, must be alert to possible changes in trade flows of agrifood products as a result of changes in world geopolitics. Although the diversification of markets is an important challenge, it is also a circumstance of “geopolitical bipolarity” that can be a risk for which exporters must be prepared. To take advantage of new business opportunities, LAC must define access and positioning strategies in markets where it does not have a presence, without neglecting the traditional markets such as the USA and the EU. Particular attention must be paid to possible changes in China’s trade flows and other countries that are primarily net food importers, such as Japan and South Korea, which have become new trade partners for some countries in the region.

The expansion of current and new opportunities to access third markets as a result of regional or multi-country trade agreements will require greater coordination among ministries of foreign relations, foreign trade, production and agriculture. This will make it possible to promote agrifood trade within and outside of the region, with a view to strengthening the role of trade in food security. Furthermore, it is necessary to strengthen the capacities of agriculture ministries and of areas of institutions that interact with their teams in trade negotiations, in promoting trade and with other key private sector stakeholders (agriculture chambers, exporter chambers, food producers, customs operators, among others). This situation is an opportunity for international organizations and integration groups to promote and articulate processes to strengthen capacities and form networks that permit greater inter-institutional presence, in order to strengthen coordination among ministries of agriculture, trade, environment and other agencies (customs, regulators, etc.)

V.4 Consolidating and increasing inter-regional trade

LAC has signed over 140 GPAs (ECLAC et al. 2019) in the last two decades and has continued with its processes of regional trade integration. To improve how they benefit from this, the region’s countries could implement complementary agendas to overcome challenges such as: exclusion of products with tariff preferences, lack of information and knowledge of the benefits of these agreements, lack of effective exporter support programs, weaknesses associated with the volume or the quality of the exportable goods, problems with infrastructure, transport, logistics and customs procedures, etc.

Additionally, the regulatory heterogeneity among countries can entail significant costs that hinder cross-border trade, even when regulations include legitimate goals. For exporters, this regulatory heterogeneity can generate costs due to: a) gathering information and finding out about applicable regulations; b) specification to adapt the product or production processes to different national regulations and; c) the evaluation of conformity arising from requirements for tests, inspection and certification for export markets. In this regard, it is necessary to advance in terms of regulatory convergence to promote good practices and foster mutual recognition systems, especially in sanitary and phytosanitary measures and technical obstacles, to facilitate trade of agrifood products.

Moreover, for companies participating in regional value chains, differences in national regulations can lead to frictions and delays that cause interruptions throughout the network. Even fixed costs from divergent regulatory requirements can inhibit or limit participation in trade for small and medium-sized farmers. Regulatory fragmentation opens a space so that countries can make different interpretations, with the consequent generation of differences and possible disputes, creating barriers to trade and innovation (González 2021).

It is essential to incentivize greater regulatory cooperation to generate trust, efficiency and transparency among the countries of the region. Cooperation in regulatory issues can take different forms, including exchanging information and more formal and integrated mechanisms, such as the harmonization and standardization of rules and procedures, broadening regulatory improvements, mutual recognition agreements or decisions with regulatory equivalence, the promotion of good practices and principles: transparency, consultations, use of impact evaluations, etc.

Moreover, efforts should be made to facilitate trade, such as the proper implementation of the WTO's Trade Facilitation Agreement, streamlining customs clearance, automating and digitalizing processes and the exchange of information, among other procedures. These measures can improve logistics times, the distribution of food, and transparency. They also facilitate trade and contribute to reducing costs, the availability of and access to food, and reducing food losses from prolonged times at the border. They also streamline food distribution in times of supply instabilities, as seen in recent years in light of the impact of events.

Additionally, efforts should be made to improve logistics services and regional infrastructure with a view to optimizing the mobility of products among countries. It is also necessary to promote the development of regional value chains to increase added value and improve access for small and medium-sized companies and market organizations in the region.

It is hoped that the actions described here can help increase and strengthen inter-regional trade, food security, the development of value chains and a greater participation of farming companies and organizations in trade.

List of acronyms

AB:	Appellate Body
AUKUS:	Trilateral security pact between Australia, the United Kingdom and the United States of America
BRICS:	Brazil, Russia, India, China and South Africa
CAESPA:	Center for Strategic Analysis for Agriculture
CM12:	Twelfth WTO Ministerial Conference
COP:	Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change
COVID-19:	Coronavirus disease
CPTPP:	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
DSU:	Dispute Settlement Understanding
ECLAC:	United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean
EU:	European Union
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations
G-7:	The Group of Seven
G20:	The Group of Twenty
GDP:	Gross Domestic Product
GHGs:	Greenhouse Gases
GPS:	Group of Producing Countries from the Southern Cone
IMF:	International Monetary Fund
IPEF:	Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity
JSI:	Joint Statement Initiative
LAC:	Latin America and the Caribbean
MPIA:	Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement
MFN:	Most Favored Nation
NATO:	North Atlantic Treaty Organization
OECD:	Organization for Economic Co-operation and Development
QUAD:	Quadrilateral Security Dialogue
RCEP:	Regional Comprehensive Economic Partnership
TA:	Trade Agreement
TESDD:	Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions
TiSA:	Trade in Services Agreement
TPP:	Trans-Pacific Partnership
TTIP:	Transatlantic Trade and Investment Partnership
WB:	World Bank
WTO:	World Trade Organization

Bibliography

- Arias, J; Chavarría, H; Salazar, E. 2020. Vulnerabilidad alimentaria ante el COVID-19 (online). San José, Costa Rica, Blog IICA. Consulted May 2023. Available at <https://blog.iica.int/blog/vulnerabilidad-alimentaria-ante-covid-19>.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Chile); FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations, Italy); IICA (Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, Costa Rica). 2019. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2019-2020 (online). San José, Costa Rica. 144 p. Consulted May 2023. Available at <https://cutt.ly/nz44g0l>
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations, Italy). 2020. El comercio agrícola en la región de América Latina y el Caribe: estados, desafíos y oportunidades (online). Rome, Italy. Consulted May 2023. Available at <https://www.fao.org/3/nc776es/nc776es.pdf>.
- FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations, Italia). 2023. FAOSTAT (online, website). Rome, Italy. Consulted May 2023. Available at <https://www.fao.org/faostat/en/#data>.
- González, A. 2021. Proyecto para apoyar la convergencia regulatoria en el sector agroalimentario. s. l., IICA, ALADI. Consulted May 2023.
- González, A. 2023. El mundo necesita una OMC sólida. Ahora más que nunca (online, blog). Geneva, Switzerland, WTO. Consulted May 2023. Available at https://www.wto.org/spanish/blogs_s/ddg_anabel_gonzalez_s/blog_ag_17feb23_s.htm.
- IICA (Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, Costa Rica); Observatory of Public Policies for Agrifood Systems (OPSAa). 2023. Indicadores de comercio (online, web page). San José, Costa Rica. Consulted June. 2023. Available at <https://opsaa.iica.int/indicators>.
- Martin, W; Laborde Debucquet, D. 2018. The free flow of goods and food security and nutrition (online). Washington D. C., United States of America, IFPRI. Consulted May 2023. Available at <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/132270/filename/132485.pdf>.
- National Geographic's Future of Food. s. f. What the World Eats. Daily diet. Meat Consumption (online, sitio web). Consulted May 2023. Available at <https://media.nationalgeographic.org/assets/richmedia/0/226/project/index.html>.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development, France). 2021. Making Better Policies for Food Systems (online). Paris, France. Consulted May 2023. Available at <https://doi.org/10.1787/ddfba4de-en>.
- Okonjo-Iweala, N. 2022. Intervention in Brasilia before a group of private sector representatives and authorities of the Federal Government. Brasilia, Brazil.
- Paugam, J. 2023. Food security: The key to unlocking agriculture negotiations at the WTO? (online). Geneva, Switzerland, Blog WTO. Consulted May 2023. Available at https://www.wto.org/english/blogs_e/ddg_jean_marie_paugam_e/blog_jp_28mar23_e.htm.

- Piñero, M.; Piñero V. 2022. Geopolítica de los alimentos en un mundo en transición: Una perspectiva desde los países miembros del MERCOSUR (online). s. l., GPS. Consulted June. 2023. Available at <https://grupogpps.org/geopolitica-de-los-alimentos-en-un-mundo-en-transicion-una-perspectiva-desde-los-paises-miembros-del-mercosur/>.
- Piñero, M; Tejada, A; Elverdin, P; Pontiroli, N; Regunaga N. 2022. Reflexiones y propuestas para una inserción internacional competitiva de Argentina (online). Buenos Aires, Argentina, GPS. Consulted May 2023. Available at <https://grupogpps.org/wp-content/uploads/2022/11/Reflexiones-y-propuestas-para-una-insercion-internacional-competitiva-de-Argentina-vfinal-nov2022.pdf>.
- Piñero, V; Piñero, M. Eds. 2023. Challenges of Agri-Food Systems and their impact on Food trade: An analysis from the southern cone countries. Forthcoming.
- Rodríguez, D.; Bianchi, E. [et al.]. 2022. Impactos del conflicto en Ucrania en el comercio y la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe (online). San José, Costa Rica, IICA. Consulted May 2023. Available at <https://repositorio.iica.int/handle/11324/20724>.
- Sanz, A. 2021. Los acuerdos plurilaterales como refuerzo del multilateralismo en la era digital (online). ICE Magazine. Consulted May 2023. Available at <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7293/7330>.
- Sullivan, J. 2023. Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution (online). Consulted June 2023. Available at <https://rb.gy/k9q4i>.
- TDM (Trade Data Monitor, Switzerland). 2023. TDM Trade Data Monitor (online, sitio web). Geneva, Switzerland. Consulted May 2023. Available at <https://www.tradedatamonitor.com/index.php>.
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2022. What is Greenhouse Gas Data? (online). Consulted June 2023. Available at <https://unfccc.int/process/transparency-and-reporting/greenhouse-gas-data/what-is-greenhouse-gas-data>.
- WTO (World Trade Organization, Switzerland). 2020. Statement on a mechanism for developing, documenting, and sharing practices and procedures in the conduct of WTO disputes (online). Geneva, Switzerland. Consulted May 2023. Available at https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263504.
- WTO (World Trade Organization, Switzerland). 2021. Examen estadístico del comercio mundial 2020 (online). Geneva, Switzerland. Consulted May 2023. Available at https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2020_s/wts20_toc_s.htm.
- WTO (World Trade Organization, Switzerland). 2022. La Directora General pide apoyo de Brasil para evitar crisis alimentaria y pide su liderazgo de cara a la CM12 (online). Geneva, Switzerland. Consulted May 2023. Available at https://www.wto.org/spanish/news_s/news22_s/dgno_19apr22_s.htm.
- Zelicovich, J. 2022. ¿Multilateralismo en crisis? Balance de la 12ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (online). Buenos Aires, Argentina, Fundación ICBC. Consulted May 2023. Available at https://www.fundacionicbc.com.ar/foros_publicaciones.php?page=pub&idp=330&pub=2022.