

***Factores estructurales y políticas que limitan o favorecen la  
producción agroalimentaria con identidad territorial.***

*C. Pomareda*

(Servicios Internacionales para Desarrollo Empresarial S.A, Costa  
Rica)

Comunicación aceptada por el Comité Científico del III Congreso  
Internacional de la Red SIAL  
"Alimentación y Territorios"

*Copyright © 2006 de los autores. Todos los derechos reservados. Los lectores pueden hacer  
copias de este documento para fines no comerciales por cualquier método mecánico o digital  
siempre y cuando este anuncio de copyright aparezca en dichas copias.*

**ORGANIZAN:**



**PATROCINAN:**



## **Factores estructurales y políticas que limitan o favorecen La producción agroalimentaria con identidad territorial<sup>1</sup>**

**Dr. Carlos Pomareda<sup>2</sup>**

### **Abstract**

*The paper highlights advantages of promoting products with territorial and cultural identity and also with denomination of origin as means to foster rural development. It emphasizes the opportunities in Latin American countries and presents some areas of strategic policy intervention. It highlights that complementing national and local actions are of key importance.*

**Palabras clave: identidad territorial, identidad cultural, valor agregado, desarrollo rural, políticas.**

### **1. Introducción**

La producción y mercadeo de productos de la agricultura e industria alimentaria con identidad cultural de territorio, incluyendo las denominaciones de origen y certificación de calidad, se ha reconocido como una forma en la que las comunidades rurales pueden generar más ingresos para los productores, más empleo de calidad, mejorar las condiciones ambientales y lograr prosperidad. Esto se debe a que estos productos tienen más valor agregado resultante de sus particularidades como productos primarios o debido a la forma que se elaboran. Las condiciones agroecológicas, culturales y sociales en sus territorios les permiten lograr tales atributos.

Sin embargo, las políticas vigentes en los países de América Latina en general, no han explotado las culturas locales ni han favorecido una agricultura orientada a producir los productos y alimentos que exploten el potencial dado por la agroecología local. Más aun, las políticas se orientaron a favorecer cultivos y crianzas traídas de otras regiones y países y que pasaron y aun están pasando por procesos de adaptación.

En esta presentación se hace una breve reseña a las alternativas de producción agropecuaria local con identidad, en función de los mercados y luego se comenta sobre algunas experiencias en América Latina. También se hace referencia a las políticas en los

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de la Red SIAL "Sistemas Agroalimentarios Locales" Alimentación y Territorios "ALTER 2006" Baeza (Jaén), España, 18 – 21 de Octubre 2006, Sede "Antonio Machado" de la Universidad Internacional de Andalucía, 19-21 Octubre, 2006

<sup>2</sup> El autor es Director Ejecutivo de servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial S.A. San José, Costa Rica, [sidesa@racsa.co.cr](mailto:sidesa@racsa.co.cr) [www.side-agro.com](http://www.side-agro.com)

países desarrollados, que limitan el acceso a los productos especiales que se pueden exportar desde América Latina. A continuación se hace referencia al modelo a seguir y se reconocen las áreas de política que se requiere enfatizar.

## **2. Tendencias en el mercado de productos de la agricultura**

Se ha reconocido que en el marco de la globalización hay varias tendencias marcadas en los mercados de alimentos y otros productos de la agricultura. Los productos genéricos, los productos alimenticios especiales y los productos para la industria, incluyendo los nutracéuticos, están tomando rumbos diversos en función de los avances tecnológicos en la producción y la industria y a medida que crean nuevas demandas.

El aumento de la oferta y la disminución de los precios de los productos agropecuarios genéricos, se ha dado en forma significativa, especialmente los granos producidos para satisfacer las necesidades alimentarias de la creciente población mundial mas pobre. La biotecnología ha sido en algunos casos determinante de estos logros, como en el caso de la soya y el maíz, para la producción de material transgénico. Sin embargo, no hay una aceptación universal sobre los productos resultantes de la biotecnología, habiendo muchas razones (o excusas) para ello. Por un lado se exponen las razones de falta de confianza sobre los efectos en la salud y el medio ambiente; y por otro lado existen las normas de carácter comercial, dado que los productos transgénicos se venden a menores precios que sus semejantes no transgénicos.

Numerosos productos de la agricultura se están orientando hacia la industria de los fármacos y mas recientemente los nutracéuticos. Este es el caso por ejemplo de la sábila, el none, la uña de gato y muchas otras plantas medicinales. A ello se suma el caso de los productos a los que por modificación genética se les incorpora propiedades nutricionales o características medicinales particulares. Otros productos de uso alimenticio se han comenzado a derivar hacia la producción de energéticos. Esto incluye la soya y palma aceitera para el bio-diesel y la caña de azúcar y el maíz para el alcohol carburante. Y finalmente, algunos productos tradicionales como los cueros y las lanas están recibiendo mucho mas cuidado, por cuanto hay un creciente aprecio por su calidad.

La otra tendencia es hacia la producción de productos especiales dirigidos hacia los mercados de mejores ingresos y mayor educación del consumidor. Por un lado están las preferencias de consumidores muy preocupados por su salud, y que demandan los productos orgánicos. Por otro lado están las preferencias de aquellos consumidores con capacidad económica y aprecio por la calidad y el arte culinario. En este último sentido, las comidas regionales o ciertos platillos y dulces adquieren singularidad y además atraen a los turistas hacia las zonas de producción.

Dentro de estas tres grandes categorías de productos existe una infinidad de opciones tanto para productos primarios como procesados, que cada productor, cada región y cada país puede producir en función de su dotación de recursos y mercados a los que tiene acceso. En dicho contexto existe entonces la necesidad de análisis muy acuciosos de las alternativas en cada caso.

### **3. El caso de los productos con *denominación de origen***

Algunos productos agropecuarios han dejado de ser valorados por sus cualidades alimenticias y nutricionales. Muchos de ellos están cargados de significados sociales, culturales, simbólicos o de simple gusto. Estos significados les dotan de un valor agregado que no se sustenta en criterios objetivos (porcentaje de nutrientes, de proteínas, higiene), sino en razones intangibles, no medibles, y que son altamente apreciados por grupos específicos de consumidores. Entre estos criterios encontramos la añoranza de un pasado, el recuerdo de un sabor específico, la solidaridad con un grupo de indígenas o de campesinos, el respeto a una ética que proteja la propiedad intelectual colectiva de productos agroalimentarios y de plantas domésticas, el rescate de lo propio así como de la naturaleza y de la biodiversidad regional y en muchos casos preferencias y gustos muy particulares y niveles de consumo que en poco o nada se relacionan con el precio del producto.

El consumo de estos productos puede hacerse por valores estéticos, como por lograr estilos de vida que distingan a una clase socioeconómica o a un grupo de otro, por ello, reciben un plus económico que se sustenta en la movilización de sentimientos, de emociones, de nostalgia, de comunalidad, de identidad compartida, de búsqueda de pertenencia, del arraigo a una región o a un país o la simple búsqueda de status y de diferenciación frente a otro genérico. Tal es el caso de los productos agroalimentarios y artesanales que detectan la protección de la denominación de origen.

Los países experimentan cambios significativos en sus sistemas agroalimentarios en el contexto de la globalización. Estas transformaciones son marcadamente distintas y desiguales de una región a otra, de un país a otro. La diferencia obedece a la diversidad que caracteriza a las distintas cadenas agroalimentarias. Los cambios se explican, en primer término, por el incremento en la producción masiva de alimentos genéricos. Esta tendencia se acompaña, a su vez con la uniformización y masificación de la producción de ciertos bienes agroalimentarios.

Estos cambios en las cadenas reflejan, en otra dimensión, la de la fragmentación del mercado. Esta se distingue por el incremento en la producción de alimentos particulares, se da así un incremento en la demanda de productos cada vez más variados y con mayores servicios incorporados, que el consumidor exige sean nutritivos, sanos, de calidad suprema y de especificidad cultural. El cambio está orientándose hacia productos más rentables con nichos de mercado en los países y en mercados externos. Este cambio sin embargo no es generalizado, pues hay productores que prefieren los productos tradicionales, o no saben como hacer el cambio hacia rubros más rentables o finalmente, como mantenerse en el mercado.

Es importante advertir también que en los países existen territorios que poseen cualidades especiales en cuanto al ecosistema, la cultura y la forma de hacer agricultura los cuales les permitirían producir el tipo de productos antes referidos. En ellos se producen productos agrícolas y pecuarios con características particulares y a veces únicas, de sabor,

olor, calidad nutricional, poder nutracéutico, forma y colores, tanto frescos como procesados. Más aún, muchos de estos productos son producidos especialmente por pequeños y medianos productores tradicionales y en comunidades nativas.

Estos productos tienen un potencial importante en los mercados nacionales e internacionales, pero es necesario crearles la imagen comercial adecuada, producirlos en cantidad suficiente, alta calidad y mercadearlos en forma agresiva. Una forma de convertir estos productos en activos de valor en el mercado, es que tengan “*denominación de origen*”. Ello no solo los hace claramente identificados por ser únicos, sino que los protege de la imitación a nivel internacional. Sin embargo, lograr la “*denominación de origen*”, es una tarea delicada y larga, que debe hacerse en forma ordenada, con claro conocimiento de los procedimientos legales y burocráticos necesarios y con un manejo cuidadoso de los costos de dicha certificación.

#### **4. Oportunidades en los países de América Latina**

Los productos de la agricultura con denominación de origen se han promovido y logrado desde hace muchos años en los países desarrollados, en particular España y Francia. Más aun, ese interés ha llevado a que sus políticas de apoyo a la agricultura y de protección comercial en dichos países estén orientadas a preservar la identidad, normar la competencia externa y asegurarse la protección de marcas en los mercados internacionales. La copia de los quesos, vinos y salamis, “*tipo...*” ampliamente producidos en los países de América Latina (AL), ha sido un tema de continua fricción en las relaciones internacionales por razón de los derechos de propiedad intelectual.

En el caso de los países de América Latina el tema aun no está muy arraigado, pero están surgiendo iniciativas al respecto que ofrecen amplio potencial. Como se muestra en forma sintética a continuación los casos con potencial son innumerables.

En el área de los licores han adquirido identidad y preferencia especial, el tequila en México, el pisco en el Perú, la cachaza en Brasil, el ron en Jamaica, el guaro en Costa Rica, entre otros.

En productos no alimenticios, elaborados en base a productos de la agricultura, destacan los puros en Cuba, los hilados de Paraguay, las hamacas de hilo de Nicaragua, los sombreros de paja de Ecuador y de Panamá, las guayaberas de hilo de República Dominicana, las prendas de algodón Pima en el Perú, los rebozos y zarapes en México, los huipiles en Guatemala, los ponchos de Bolivia, entre otros.

En cuanto a los animales los casos son más especiales aún. Por ejemplo, el caso del caballo de paso y la alpaca en Perú, los toros de lidia en Colombia, los gallos de pelea en República Dominicana, los corderos peliquey en Cuba, etc.

En el caso de los productos alimenticios, la variedad es mucho más amplia. Se incluye por ejemplo las alcachofas, espárragos, aceitunas y chirimoyas del Perú, la carne de

Argentina y Uruguay, los camarones de Ecuador, los chiles jalapeños de México, el mate en Argentina, las uvas chilenas, entre otros.

En pocos casos los productos se producen en un solo país, como por ejemplo el tequila en México. En la mayor parte de los casos los productos se producen en más de un país, pero es usual que uno trate de ostentar la identidad de origen o por lo menos la identidad cultural.

En algunos casos los productos finales derivados de productos de la agricultura han adquirido identidad de marca, por ejemplo la cerveza Corona en México, el café Juan Valdez en Colombia, el café Blue Mountain en Jamaica y el café Britt en Costa Rica, el vino Casillero del Diablo de Chile, la leche Gloria del Perú, y muchos más.

Debe destacarse también que dentro de cada país han sido ancestralmente motivo de aprecio, los platillos típicos. Por ejemplo, en Venezuela hay un gran orgullo y derecho de exclusividad por las arepas y en el Salvador por las pupuzas. Los casos del Perú y México son dos de los más notables de valoración de la cultura culinaria y que en los últimos años ha contribuido al “boom turístico gastronómico” con cientos de platillos típicos. Dentro de cada país el regionalismo culinario es también motivo de orgullo y potencial para el turismo. En el caso particular del Perú, uno de los mas destacados Chefs y amante de la cultura y la cocina peruana, Gastón Acurio, ha señalado que *“detrás de nuestra entrañable cocina criolla, de nuestras pollerías, de los chifitas de barrio, de la cocina novo andina, de las picanterías arequipeñas, de los anticuchos, de los sanguches, de la cocina nikkei o de las cebicherías, existen oportunidades inmensas de crear conceptos que trasciendan su ámbito local para convertirse en productos, productos peruanos de exportación que no sólo aspiren a codearse con conceptos ya instalados globalmente como pizzerías, hamburgueserías, sushi bares o taquerías mejicanas, sino que además generen al Perú enormes beneficios tanto económicos como de marca país”*.(Acurio, 2006)

Lo brevemente expuesto revela un extraordinario potencial. El logro de denominaciones de origen es restringido a muy pocos casos. Sin embargo, en los últimos años el interés es creciente. En este campo los países de América Latina tienen un largo camino por recorrer en cuanto a establecer la legislación y aprender a desarrollar los negocios.

## **5. Comercio agrícola: Un camino de dos vías**

En esta sección se ofrecen algunas reflexiones sobre el comercio de productos de la agricultura en AL. Sin embargo, se reconoce que el comercio de estos productos es en muchos casos una proporción relativamente baja respecto al comercio total de bienes y servicios. No por ello deja de ser de extrema importancia y se convierte en un tema que debe recibir mucha más atención en el futuro inmediato.

El interés inicial de los países desarrollados (Estados Unidos -EUA y la unión Europea-UE especialmente) para exportar productos de la agricultura a los países de AL fue la colocación de sus excedentes. Estos fueron sustanciales en granos como maíz y trigo,

luego soya, e insumos lácteos. Con posterioridad aumentó el interés de obtener acceso para alimentos procesados. Los importadores latinoamericanos (especialmente los de Centroamérica y Andinos) aceptaron dos premisas para ofrecer acceso. En el primer caso, que esos productos primarios no se podían producir en forma competitiva; y en el segundo, que la industria estaba poco desarrollada para producir productos procesados de calidad para un segmento de la población de mayores ingresos que podía comprar los productos importados.

Mientras negociaban en la RU, los países de AL habían sido convencidos por el FMI, el Banco Mundial, el BID y la AID (con grados de influencia variable en los diferentes países) que los Programas de Ajuste Estructural (PAE) eran una necesidad. Como resultado de ello además de liberalizar la economía y hacer algunas (en realidad muy pocas) reformas institucionales, bajaron los aranceles, reduciendo así la protección a una parte importante de la agricultura primaria y la industria alimentaria, que en los países desarrollados se beneficiaban de fuertes programas de subsidios. La acción combinada de los PAE y las negociaciones en la RU dio como resultado que en 1994 la protección arancelaria había disminuido sustancialmente en relación a una década antes. Desde luego que gracias a las medidas adoptadas se logró sanear en gran parte las economías y retornarlas a la estabilidad. En el Cuadro 1 se presentan los Índices de apertura económica y apertura agrícola en los países de AL en 1993.

**Cuadro 1. Índices de Apertura Comercial en algunos países de América Latina, 1993**

Zonas Parciales de Libre Comercio	Índice de Apertura (IAE) <sup>3</sup>	Índice Apertura Agrícola <sup>4</sup>	Índice Liberalización (ILE) <sup>5</sup>	Índice de Inserción Internacional (III) <sup>6</sup>
Beneficiarios de la ICC (CBI)	23.7	57.1	47.3	73.8
Perú	7.4	27.3	7.8	15.1
Colombia	18.4	60.1	11.8	29.1
Ecuador	25.6	296.0	20.7	45.2
Guatemala	12.0	42.8	19.8	32.7
Bolivia	13.8	13.3	15.5	29.6
El Salvador	8.8	59.8	23.8	33.8
Costa Rica	27.1	621.3	32.4	60.6
Panamá	5.0	45.8	30.9	37.1
Honduras	29.4	327.5	36.9	68.0
Nicaragua	15.5	72.5	49.6	69.6

**Fuente: IICA, 1994.**

En el Cuadro 2 se aprecia que en general todos los países y mas notoriamente a nivel de grupos de integración, aumentaron sus exportaciones agroalimentarias. Los casos mas destacados son México, Argentina y Brasil Los casos de notable deterioro fueron Paraguay y Venezuela. En términos de las importaciones agroalimentarias, estas en

<sup>3</sup> El Índice de Apertura Económica (IAE) refleja la importancia relativa de las exportaciones (X) con respecto a los demás componentes del Producto Interno Bruto (PIB), más las importaciones (M).  $IAE = X / ((PIB) - (X - M))$

<sup>4</sup> Los casos de Índices agrícolas negativos puede deberse a que el PIB Agrícola no incluye producciones agroindustriales que si están contempladas en las EXPORTACIONES AGRICOLAS (Capitulo 1 a 24 y Otros de la Nomenclatura Arancelaria)

<sup>5</sup> El Índice de Liberalización Económica (ILE) refleja el peso de las importaciones (M) en el Producto Interno Bruto (PIB) incluida la generación de exportaciones (X).  $ILE = M / PIB$

<sup>6</sup> El índice de Inserción Internacional (III) refleja la importancia relativa del Comercio Internacional (X+M) en el Producto Interno Bruto.  $III = (X + M) / PIB$

general aumentaron más que las exportaciones. Como resultado los países deterioraron su superávit de balanza comercial agrícola y en algunos casos pasaron a un mayor déficit.

Bloque Comercial	Países	Exportaciones		Importaciones		Balanza Comercial	
		1994	2003	1994	2003	1994	2003
TLCAN	EEUU	52 331.53	56 479.90	30 900.78	45 032.27	21 430.75	11 447.63
	Canadá	11 238.97	16 474.59	8 606.70	12 711.49	2 632.27	3 763.10
	México	4 032.32	8 044.96	7 135.16	11 615.41	-3 102.84	-3 570.45
	<b>Total</b>	<b>67 602.82</b>	<b>80 999.45</b>	<b>46 642.64</b>	<b>69 359.17</b>	<b>20 960.18</b>	<b>11 640.28</b>
MCCA	Guatemala	954.34	1 221.52	356.61	821.24	597.73	400.28
	El Salvador	393.44	445.08	342.75	834.55	50.69	-389.47
	Honduras	421.21	515.59	197.84	491.74	223.37	23.85
	Nicaragua	236.03	372.94	168.15	278.28	67.88	94.66
	Costa Rica	1 363.28	1 591.91	304.12	555.90	1 059.16	1 036.01
	Panamá	306.35	270.32	246.54	396.32	59.81	-126
<b>Total</b>	<b>3 674.65</b>	<b>4 417.36</b>	<b>1 616.01</b>	<b>3 378.03</b>	<b>2 058.64</b>	<b>1 039.33</b>	
CAN	Bolivia	247.70	383.72	145.36	206.70	102.34	177.02
	Colombia	3 417.69	2 724.57	1 078.47	1 603.38	1 814.31	1 121.19
	Ecuador	1 394.53	1 693.73	249.89	499.31	1 144.64	1194.42
	Perú(2)	475.11	931.72	1046.18	969.3	-571.07	-37.58
	Venezuela	416.12	289.14	1 163.39	1 550.90	-747.27	-1231.76
<b>Total</b>	<b>5 964.72</b>	<b>5 864.45</b>	<b>3 737.20</b>	<b>4 915.62</b>	<b>2 227.52</b>	<b>948.83</b>	
MERCOSUR	Argentina	7 828.29	11 053.08	1 214.22	502.20	6 614.07	10 550.88
	Brasil	12 554.71	16 725.79	4 433.26	3 258.70	8 121.45	13 467.09
	Paraguay	589.55	140.98	356.63	207.76	232.92	-66.78
	Uruguay	801.99	982.64	331.18	320.41	470.81	662.23
	Chile (3)	1 805.69	3 476.02	842.46	1 113.14	963.23	2 362.8826
<b>Total</b>	<b>23 580.23</b>	<b>32 378.51</b>	<b>7 177.75</b>	<b>5 402.21</b>	<b>16 402.48</b>	<b>26 976.30</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>100 776.84</b>	<b>123 700.94</b>	<b>59 352.02</b>	<b>83 092.47</b>	<b>41 224.82</b>	<b>39 608.47</b>

Las cifras globales no permiten apreciar algunas particularidades. Por ejemplo, en el caso de maíz y trigo en Argentina; y soya en Argentina, Brasil y Bolivia, se ha logrado ganar competitividad, en parte debido a las innovaciones tecnológicas, la recuperación económica general y porque han ganado espacio para estos productos en el mercado de los otros países de la región, compitiendo contra de los subsidios en los países desarrollados. En el caso del arroz, mejoraron su competitividad algunos países como Uruguay; y en el caso de la leche, lo hicieron Argentina, Uruguay y Costa Rica.

**Cuadro 2. Valor de las Exportaciones e Importaciones de Productos Agroalimentarios (1) de los Principales Bloques Comerciales en las Américas. 1994-2002. Millones US \$**

**Nota: (1) Primarios y Procesados**

**(2) Los Datos fueron obtenidos de Aduanas y MINAG**

**(3) Se incluye en ésta sección pero no forma parte del MERCOSUR**

**Fuente: SIDE, 2004. Estudio Técnico sobre Lineamientos Generales y Específicos para la participación de Perú en las Negociaciones Comerciales Internacionales Agrícolas. Informe elaborado para MINCETUR, Lima Perú.**

En el Cuadro 3 se aprecia la situación de algunos países que incrementaron sustancialmente sus importaciones agroalimentarias. Esto se favoreció por el acceso al mercado de varios países de AL, por parte de empresas americanas y europeas que continuaron disfrutando de los subsidios a las exportaciones, por ejemplo en el caso de los lácteos procedentes de EUA. El acceso también fue facilitado por el establecimiento de transnacionales en la industria láctea (Nestle, Danone, Parmalat, etc.) y en la industria de alimentos. Y en los últimos años la importación de alimentos procesados es facilitada por el establecimiento de las cadenas de supermercados, Walmart en México, y Carrefour en los países del cono sur. En todos estos casos el comercio se rige, por las prácticas intra-firma, con la consabida sub-valoración de las mercancías.

Mientras las importaciones de alimentos primarios se hacen en grandes volúmenes, por parte de muy pocas empresas y muy pocas veces al año. Las exportaciones las hacen varios cientos de pequeñas y medianas empresas muchas veces al año. En un estudio realizado por SIDE para la Asociación de Estados del Caribe se encontró que el Índice de facilidad importadora en los países de la cuenca del Caribe es mucho mejor que el índice de facilidad exportadora. (SIDE, 2003).

**Cuadro 3. Importaciones agropecuarias y agroalimentarias totales en algunos países de América Latina, 1984, 1994 y 2004 (miles de dólares)**

País	1984	1994	2004
México	2 498 171	7 135 165	12 179 254
Costa Rica	109 985	304 120	571 918
Guatemala	128 835	356 619	869 799
Colombia	438 714	1 078 469	1 649 900
Perú	471 526	1 100 091	1 108 597
Chile	481 258	842 459	1 454 407
Venezuela	1 526 557	1 163 398	1 762 442

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO

Concurrente con la reducción arancelaria, los países de AL abrazaron con entusiasmo la propuesta, en gran medida razonable, de orientar la agricultura hacia rubros en los que tuviesen ventaja competitiva por razones agro ecológicas; en los que pudiesen generar mas empleo, en aquellos en donde existe un mercado en los países desarrollados; y también (aunque con menor éxito) en aquellos rubros con mas valor agregado. Con tal motivación entonces, se fueron apoyando los procesos de transformación productiva, los cuales han ocurrido con importantes variaciones entre países.

El Cuadro 4 muestra algunos cambios notables en la exportación de productos agropecuarios en algunos países, entre 1994-2004

**Cuadro 4. Nuevos productos agro alimenticios de exportación en algunos países de América Latina (miles de US\$)**

País	1980	1990	2003
Perú <sup>1</sup>	900	7 280	77 219
Argentina <sup>2</sup>	9 519	19 594	148 771
Chile <sup>3</sup>	21 707	158 468	712 905

**Fuente: Elaboración propia con datos de FAO**

- 1) Alcachofa, pimientos, mangos, espárragos
- 2) Vinos
- 3) Vinos, frutas, mariscos y pescados

Esta experiencia agro exportadora ha ocurrido en el marco de una permanente angustia originada en los siguientes aspectos:

- En el caso de las frutas y hortalizas, los *marketing orders* en EUA limitan el ingreso de frutas y hortalizas desde México en aquellos meses en que se requiere mayor protección a la producción nacional.
- En el caso de la carne bovina, el arancel prohibitivo en la UE solo deja un pequeño espacio en la cuota Hilton otorgada a Argentina y Uruguay. Y en el caso de EUA las exigencias sanitarias que utilizan la Fiebre Aftosa como argumento, restringen severamente las importaciones que podrían darse desde los países del MERCOSUR.
- En el caso del café, la estructura oligopólica del comercio internacional maneja los precios de este producto. Las empresas comercializadoras, tostadoras y expendios de café a nivel transnacional han sido los mayores influyentes, y ganadores de la crisis del mercado cafetero desde el año 2000 hasta la fecha.
- En el caso de los productos con valor agregado, como las conservas, vinos, productos lácteos, procesados de pescado y otros, los aranceles en Japón, EUA y la UE son escandalosamente prohibitivos.

## **6. Las políticas de los países desarrollados y las negociaciones internacionales**

Las negociaciones comerciales internacionales han ido tomando un giro en relación a dos aspectos: las ayudas internas, el acceso a mercados, las normas técnicas y las normas de origen. En este contexto, los países desarrollados están redefiniendo sus políticas, así como su posición en las negociaciones internacionales. La preferencia por las medidas de Caja Verde (no sujetas a reducción) ha sido notable. Y en relación al acceso a mercados, los llamados *productos especiales* tomaron un emergente espacio ante los *productos sensibles*, en las negociaciones en la Ronda de Doha. (Pomareda, 2005)

Respecto a los *productos sensibles*, los países con mayor potencial productivo para los cereales, la soya, la leche y la carne de características genéricas seguirán librando la batalla para resolver serios temas que los diferencian, como las ayudas internas, los subsidios a la producción y a las exportaciones. Las posiciones de EUA, Canadá, Europa y Japón, que subsidian fuertemente su agricultura, posiblemente continuarán en divergencia con las de Argentina, Brasil, China, Australia y Rusia. Y en el medio seguirán la gran mayoría de países que son productores e importadores netos de esos productos, como casi todos los de América Latina y África. Los aranceles consolidados para algunos de esos rubros se muestran en el Cuadro 5.

### **Cuadro 5. Aranceles Consolidados en algunos países desarrollados**

Producto	País	Antes de RU	Después RU
Café verde	Unión Europea	5	0
Café procesado	Unión Europea	25	20
Azúcar	Unión Europea	297	152
	Japón	126	58
	Estados Unidos	197	91
Trigo	Unión Europea	170	82
	Japón	240	152
	Estados Unidos	6	4
Lácteos	Unión Europea	289	178
	Japón	489	326
	Estados Unidos	144	93

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC

Respecto a los *productos especiales*, la posición de los países europeos es marcada para proteger los productos con denominaciones de origen. Recurrir a normas técnicas y acceso limitado son las prácticas usuales. Algunos países en desarrollo y especialmente algunas regiones en los países, han comenzado a reconocer que no tiene sentido seguir produciendo productos genéricos para competir con quienes los pueden producir a mas bajo costo o porque logran permanecer en los mercados gracias a los subsidios.

Estos ejemplos dan cuenta de una cantidad importante de restricciones que limitan el potencial exportador de productos de la agricultura desde los países de AL. Sumado a todo lo anterior, han surgido en los acuerdos bilaterales los asuntos sobre medio ambiente y condiciones laborales, las cuales imponen exigencias adicionales para las exportaciones. Y finalmente, las exigencias unilaterales como la Ley Antibioterrorismo y Euregap implican costos adicionales que deben asumir las empresas exportadoras.

Todo lo expuesto revela que si bien los países de AL tienen oportunidades, deben resolverse temas de política en el ámbito internacional. El reciente estancamiento de la ronda de Doha deja un desagradable sentimiento de falta de voluntad de los países desarrollados para avanzar en la dirección necesaria.

Entre algunas de las cosas a resolver está la compatibilidad con iniciativas en otros países motivadas por los mismos intereses. Por ejemplo, España otorgó la denominación de origen *Chirimoya de la Costa Tropical de Granada-Málaga*, que la identifica como un tipo determinado de chirimoyas que se producen únicamente en las localidades andaluzas de Motril, Salobreña, Vélez de Benaudalla, Los Guájares, etc., que proceden exclusivamente de las variedades Fino de Jete y Campas, bajo una norma especial<sup>7</sup>. En contra de lo que puede pensarse a simple vista, esta norma no afecta a la producción de chirimoya de ningún otro país ni las exportaciones que pudieran querer hacerse desde el Perú o Ecuador. Lo que no se puede es vender en España Chirimoya de la Costa Tropical de Granada-Málaga, pero todo el mundo puede vender el genérico chirimoya. Así contestaron al diario peruano *El Comercio*, desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España. Y ponen como ejemplo que en España se venden otros

<sup>7</sup> La norma, de ocho páginas, detalla la forma de recolección, las técnicas de acondicionamiento y envasado, el tamaño, la forma, la presentación, las categorías, el calibre y los registros sanitarios de este tipo de chirimoya, así como las normas de vigilancia respectivas.

productos específicos como Cereza del Valle del Jerte, lo que no quiere decir que no se pueda vender en España cereza de otros países u originaria de otras regiones de España. (Vaccaro, 2006)

Es evidente que abordar los desafíos sobre las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen, requieren un esfuerzo a nivel internacional y también en cuanto a las políticas nacionales. En el año 2000 la OECD planteó que en relación a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas, un punto medular concierne a las *marcas* y la necesidad de que se reconozcan estos asuntos como de orden transfronterizo y no solo para los países de la OECD, y todos los que comercian con ellos (OECD, 2000).

En el año 2003 la UNCTAD y el ICTSD realizaron una revisión de las propuestas hechas al concejo de de ADPIC para la extensión del artículo 23 sobre indicación geográfica a alimentos además de licores. La propuesta fue hecha por un grupo de países desarrollados, especialmente de la Unión Europea y varios países en desarrollo. Dicha propuesta tuvo fuerte oposición de EEUU y Australia, quienes argumentaron que constituiría una forma adicional de protección. El eje del trabajo referido fue la protección contra “el uso inadecuado del término indicación geográfica” y la protección contra “la dilución del criterio de indicación geográfica”. Dicho estudio ha puesto en la mesa de discusión una cantidad importantes de temas que deben ser conocidos y valorados por los países de América Latina para su adecuada participación en los foros internacionales en donde se debatirán estos temas.

También en el año 2003 el Concejo Internacional de Políticas de Comercio y Productos de la Agricultura se pronunció al respecto. Se manifestó que ante el poco avance de las negociaciones sobre denominaciones de origen y designaciones geográficas para productos agrícolas y alimentos, en el marco del ADPIC, algunos países solicitaron que el tema sea trasladado para su discusión en el marco del acuerdo sobre agricultura. Las demandas de los países en este caso son para lograr acuerdos que permitan prevenir el uso de las denominaciones geográficas que sean falsas y para prevenir el uso de las expresiones “tal como”, “tipo”, “imitación”, para productos agrícolas de alimentos producidos de la misma manera, pero que no son denominaciones geográficas o de origen.

Un tema no levantado en estos trabajos se refiere a cual sería el posible impacto que tendría en el comercio mundial de productos de la agricultura, modificar las actuales normas y restricciones que afectan el comercio internacional de productos con denominación de origen y denominación geográfica.

## **7. El modelo a seguir en América Latina**

La evidencia es clara que si se adopta un modelo de valoración de la calidad y diferenciación de productos hay mucho por ganar, pues además de los efectos positivos señalados antes, se construye algo muy valioso que es la identidad y orgullo de la

población. En un mundo en el que todo empuja hacia la pérdida de identidad de las personas y las naciones, un mundo en el que prima el mercantilismo de lo no durable, recrear la identidad de los territorios es de extrema importancia. Surge entonces la pregunta de que hacer para lograr que los pises especialmente aquellos que tienen mucho potencial, puedan incorporarse a esta prometedora corriente.

España es pionero en este modelo, pero varios países de Europa lo acompañan y en mucho menor grado algunas zonas en países de América Latina. En este último caso no se trata de una estrategia nacional, sino de grupos de productores, agroindustriales y gobiernos locales que han sabido aprovechar las oportunidades.

Dos aspectos resultan centrales para estimular este modelo. Por un lado la valoración de las condiciones estructurales en los países y los territorios específicos dentro de ellos; y por otro lado las políticas de gobierno, tanto a nivel nacional como local.

Si bien las cadenas agroalimentarias recibieron una atención especial como instancia de análisis y concertación, en los últimos años se ha sumado a ello el enfoque del desarrollo territorial. En esta forma se da valor a los llamados conglomerados (*clusters*) los cuales enlazan la actividad agropecuaria con otras relacionadas en el medio rural, incluyendo las empresas que ofrecen servicios a las actividades agropecuarias y agroindustriales.

El tema de la territorialidad puede ser abordado a tres niveles: lo nacional, lo estatal/departamental y lo local. La dimensión de lo estatal/departamental es muy variada según los países y especialmente según su tamaño. Pero en todos los casos lo local si tiene mayor oportunidad de identidad y se refiere a cantones, municipios, comarcas, distritos, pero en el fondo, territorios con características especiales.

Para inducir un proceso de adopción, valoración y explotación de la identidad, es preciso reconocer cuales son las condiciones de orden agro ecológico, genética de los productos, aspectos culturales, organización social, etc., que singulariza un territorio y que le confiere determinado potencial. Se trata entonces de caracterizar y valorar los aspectos estructurales de ese territorio. Y desde luego que las diferencias serán notables, y el potencial diverso. No deberá sorprender que haya algunos territorios con alto potencial y otros que no lo tengan, o por lo menos no al corto plazo y que por lo tanto deberán trabajar mas para lograrlo. En algunos casos podría hallarse una alta diversidad, es decir potencial para muchos productos, pero en otros, uno o dos podrían ser suficientes.

## **8. Renovación del marco de políticas**

La identidad territorial y la producción de alimentos diferenciados tienen que lograrse a partir de políticas de Estado que apoyen este objetivo. Las áreas de política son múltiples e incluyen la descentralización, la gobernabilidad local, la investigación agrícola y agroindustrial, la sanidad e inocuidad, las vías de comunicación para el mejor acceso a los territorios, los sistemas de información, el apoyo para lograr la denominación de origen, la certificación de calidad, la promoción del turismo rural, entre otras. Estas se discuten brevemente a continuación.

**Promoción de imagen, identidad y organización local.** En América Latina la visión nacional y el centralismo han tenido un efecto negativo en el desarrollo de los territorios donde se practica la agricultura y han favorecido el desarrollo urbano, llegando al punto de una concentración de la población de casi el 30% en las capitales de los países. Es preciso definir y poner en práctica medidas urgentes para la descentralización de la gestión pública, el fortalecimiento de los gobiernos locales y municipales y mecanismos de fomento de la inversión privada en las zonas rurales. Lo anterior debe pasar primero por un esfuerzo del Gobierno Central para apoyar la promoción de imagen y desarrollo de la identidad de los territorios.

**Innovación tecnológica.** En todos los países existen institutos nacionales e investigación agropecuaria, pero su capacidad técnica y disponibilidad de recursos son cada vez más limitadas, siendo una de las razones para ello su concentración en rubros de uso genérico y la insuficiente atención a los productos nativos y el potencial agro ecológico de los territorios. El uso de fondos competitivos para la investigación adaptativa está surgiendo como una alternativa interesante. Estos mecanismos deben extenderse para construir alianzas de los gobiernos locales con las universidades y cubrir no solo la producción primaria sino los procesos agroindustriales y la búsqueda de mercados.

**Sanidad, inocuidad y trazabilidad.** En este campo se encuentran los mayores desafíos y desde luego que se necesita sistemas centrales fuertes para orientar a productores industriales y consumidores de todo el país y para negociar adecuadamente estos temas en los foros internacionales. En forma complementaria es fundamental que las organizaciones locales, privadas y municipales tomen el tema como mucha seriedad para asegurar la protección sanitaria de sus territorios y la máxima calidad e inocuidad de los productos que generan. Es necesario reconocer que los supermercados exigen estas condiciones.

**Gestión ambiental.** Al igual que en el caso anterior, se requiere la acción nacional y local; pero en este caso debe adoptarse un enfoque de cuenca, especialmente para la preservación de la calidad de agua y el desarrollo de las condiciones ambientales locales. Debe recordarse que las denominaciones geográficas y de origen son popularizadas por los turistas que llegan a las zonas de producción. Por lo tanto, preservar el medio ambiente local debe ser un objetivo mayor para la atracción del turismo.

**Promoción comercial y sobre derechos de propiedad intelectual.** En este campo se tienen desafíos notables para cambiar el enfoque tradicional de la política comercial, el cual está centrado en los asuntos arancelarios, con un gran descuido de los otros temas que se negocian en los foros multilaterales y bilaterales. Es necesario desarrollar mucha más capacidad para la negociación, la definición de políticas y la capacidad institucional en los temas de propiedad intelectual, inversiones y medio ambiente, con una visión empresarial. En particular se refiere hacer mucho más eficientes y eliminar la burocracia en las entidades públicas responsables de la gestión relacionada a la propiedad intelectual, las denominaciones de origen, marcas, y asuntos relacionados.

**Tributación y asignación fiscal.** En este tema los países de América Latina tienen un serio rezago, y los gobiernos están recibiendo una fuerte crítica de haber desaprovechado el crecimiento muy razonable de las exportaciones y la economía en conjunto, y no haber hecho reformas tributarias y reasignación fiscal para resolver los problemas sociales. Además de las reformas necesarias en esos campos, se requiere propuestas innovadoras, incluyendo exenciones tributarias en zonas de pobreza y con potencial para la producción agrícola y de alimentos con denominación geográfica, incluyendo el establecimiento de la agroindustria rural.

En todos estos campos de política es preciso destacar dos aspectos. El primero es la importancia de diferenciar funciones y responsabilidades a nivel central (nacional) y a nivel de los territorios. Y el segundo es que en cada caso hay que definir los instrumentos de política que se van a utilizar.

## **9. Comentarios finales**

Considerando el alto potencial para el desarrollo de productos con identidad territorial, se sugiere cuatro grupos de actividades a nivel latinoamericano:

a) Difundir el significado y valor de los bienes con identidad cultural territorial y en particular con denominación de origen. Este proceso debe llevarse a cabo entre productores y funcionarios públicos de países seleccionados para comenzar.

b) Identificar, países seleccionados, productos agroalimentarios con potencialidad de convertirse en bienes con denominación de origen y fomentar en cada caso el interés de las organizaciones locales para dar los pasos subsiguientes.

c) Elaborar un programa a nivel de América Latina que apoye a las organizaciones de pequeños y medianos productores, para que sean éstos quienes diseñen, en primera instancia, las estrategias productivas, tecnológicas (adecuación e innovación tecnológica), socioeconómicas y en las organizaciones, que les permitan lograr la denominación de origen para sus productos; y que creen formas de mercadeo que resalten las virtudes (ventajas comparativas) de los bienes con denominación de origen.

d) Y fomentar entre las autoridades nacionales y gobiernos locales una renovación de las políticas en los campos referidos en este documento, con una visión renovada que valore en forma explícita las condiciones locales y el potencial en los mercados globales.

Este trabajo ha destacado varios aspectos, el potencial, las condiciones estructurales, las limitaciones en los mercados y definición de las nuevas políticas necesarias para promover el cambio en la dirección deseada. Se valora especialmente la experiencia de algunos países desarrollados y se hace referencia a un gran potencial en América Latina. Se evidencia la necesidad de tener una normativa internacional adecuada y se invita a una reflexión para hacer un cambio sustantivo en la forma en que se definen las políticas para la agricultura. ◀

## **10. Bibliografía**

Acurio, Gastón. 2006 Discurso de Apertura del Año Académico de la Universidad del pacífico, Lima, Perú, Febrero, 2006

IICA, 1994 Dirección del Comercio Agroalimentario en las Américas. Coronado, Costa Rica, 1994

OECD, 2000. Appellations of Origin and Geographical Indications in OECD Member Countries. Paris, 2000.

Pomareda, Carlos, 2005 Special Products and Safeguard mechanisms and related issues in Bilateral Trade Agreements. ICTSD, Geneva, 2005

SIDE, 2003. Los Obstáculos de Comercio a Nivel Empresarial y la Facilitación de Negocios en los Estados Miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)” SIDE AEC, Trinidad y Tobago, 2003

SIDE, 2004. Estudio Técnico sobre Lineamientos Generales y Específicos para la participación de Perú en las Negociaciones Comerciales Internacionales Agrícolas. Informe elaborado para MINCETUR, Lima Perú.

UNCTAD-ICTSD, 2003. Geographical Indications: A review of proposals at the TRIPS Council: extending Article 23 to products other than wines and spirits. Geneva, June, 2003♦