

INFORME *INTEGRAR*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

Nº 140 – FEBRERO DE 2023

SUMARIO

- LAS DERECHAS LATINOAMERICANAS Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN EL SIGLO XXI. LA RECONFIGURACIÓN DE LOS GOLPES DE ESTADO EN BRASIL (2016) Y EN BOLIVIA (2019)
- INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE EXISTENCIAS PÚBLICAS DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA DE LA OMC
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

LAS DERECHAS LATINOAMERICANAS Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN EL SIGLO XXI. LA RECONFIGURACIÓN DE LOS GOLPES DE ESTADO EN BRASIL (2016) Y EN BOLIVIA (2019)*

Agustín Prol
Lic. en Sociología

Introducción

Los golpes de Estado fueron una característica central de las trayectorias históricas latinoamericanas durante el siglo XX. Los procesos democratizadores de finales de siglo parecieron marcar el final del golpismo en nuestra región. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI se fue gestando un nuevo tipo de golpe de Estado con características y estrategias diferentes. Estos nuevos golpismos utilizaron instrumentos institucionales de la democracia o la república, intentando exhibir cierta legalidad en los actos mediante los cuales pretendieron sustituir a los poderes ejecutivos de los países de América Latina. Entendemos a estos procesos como golpes de Estado, ya que si bien no han instaurado un orden autoritario militar han violado la voluntad popular emergida de las elecciones libres celebradas oportunamente.

Ahora bien, como señala Passadore Tommasi (2019), estas nuevas modalidades de golpes vinieron a restituir una elite política, en íntima relación con la hegemonía neoliberal de los años 90 que había sido derrotada en el plano electoral. De esta forma generaron un descreimiento en la democracia acompañado de un clima de desmoralización social. Por ello, en el presente artículo nos proponemos observar la relación de las derechas latinoamericanas con el sistema democrático a partir de los golpes de Estado acontecidos en Brasil (2016) y en Bolivia (2019).

Entendemos a la derecha no únicamente como ideología, sino fundamentalmente como un programa respecto a problemas sociales. A su vez consideramos al término como una identidad política que se define en oposición a otra identidad, la izquierda. Ambos

**Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en la materia "Sistemas políticos comparados" a cargo del Profesor Ricardo Sebastián Piana, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.*

conceptos son relacionales y no se entienden el uno sin el otro, por lo que solo son comprensibles y explicables dentro de una totalidad que es un campo de confrontación entre opuestos, antagónicos y contradictorios. En efecto, izquierda y derecha son y fueron expresiones de la polarización de las fuerzas políticas con respecto a la dñada igualdad/desigualdad, donde las derechas estuvieron asociadas a la resistencia al cambio y a la igualdad (Ansaldi, 2017; Bobbio, 2014; Giordano, 2014).

Elegimos Bolivia y Brasil por ser los últimos golpes de Estado ocurridos en la región y llevados adelante con el objetivo de destituir del poder a dos sujetos políticos emergentes del proceso de crisis del neoliberalismo. De esta forma, se propone observar ambos procesos de forma comparada debido a que se entiende que ambos países transitaron -y transitan- por un contexto social, político y económico regional que los incluye, sin eliminar sus particularidades históricas específicas. La comparación desarrollada en el presente artículo “busca analizar esos hechos únicos e irrepetibles dentro de modelos que van más allá de la singularidad” (Giordano, 2011, p. 45).

Para el desarrollo de la argumentación el artículo está organizado en cuatro apartados. Luego de esta introducción, se desarrollan las particularidades específicas de las transiciones a las democracias latinoamericanas. A continuación, se caracterizan a los golpes de Estado en el siglo XXI y lo ocurrido tanto en Brasil como en Bolivia. Finalmente se exponen unas reflexiones finales.

I. Del consenso democrático a la crisis del neoliberalismo

El régimen político latinoamericano del siglo XX se encontró fuertemente ligado a las interrupciones democráticas marcadas por las dictaduras cívico-militares. Formadas en la Escuela de las Américas durante el contexto de la Guerra Fría, las Fuerzas Armadas latinoamericanas tomaron el control de los Estados Nacionales de forma coordinada durante la segunda mitad del siglo. Estos procesos, al tiempo que usaron la amenaza del comunismo, persiguieron a aquellos partidos de izquierda y movimientos populares en la región. Durante la década de 1980, América Latina inició un proceso de democratización política, a partir del cual se llevaron a cabo transiciones de los regímenes autoritarios a regímenes democráticos electorales. De esta forma, para finales del siglo pasado se generó un consenso democrático en toda la región. Con mayor o menor condena social y jurídica frente a los periodos dictatoriales, los países de América Latina finalizaron el siglo XX bajo gobiernos democráticamente elegidos.

Ahora bien, esta democratización en términos políticos estuvo acompañada de un proceso de financiarización, concentración y extranjerización económica que, si bien fue impuesta en nuestra región a partir de las dictaduras cívico-militares, encontró su mayor expresión durante la década de 1990. Este conjunto de transformaciones sociales y económicas, marcadas por la imposición del neoliberalismo, generó en simultáneo una crisis de las representaciones políticas tradicionales expresada por una fuerte subordinación de los aparatos políticos a los intereses de los sectores dominantes y una disociación entre las organizaciones sociales y el sistema político (Arceo y Basualdo, 2006). Lo que se observó entonces, fue "una combinación de neoliberalismo con una democracia electoral atravesada por una crisis de confianza, y la descomposición o debilitamiento del sistema de partidos" (Quiroga, 2010, p. 28). Podemos advertir que aquella transición democrática resultó ser una legitimación de la consolidación del capitalismo neoliberal (Ansaldi, 2014). En efecto, lo que ocurrió durante este proceso fue un cambio de herramientas políticas utilizadas por las derechas latinoamericanas para imponer una determinada política económica. Mientras que a mediados de los años 70 necesitaron a las Fuerzas Armadas para imponer un patrón de acumulación basado en la valorización financiera, luego para finales de siglo profundizaron dicha estructura económica a través de democracias liberales donde la participación y la representación política estaba ausente.

Sin embargo, esta estabilidad democrático-electoral comenzó a entrar en crisis a principios del siglo XXI a causa de importantes desequilibrios económicos y el empeoramiento de las condiciones de vida de la población. De esta forma, podemos observar que entre los años 2000 y 2005 fueron diversas las crisis sociales y en muchos casos terminaron con las renuncias de los presidentes latinoamericanos. Los costos sociales y económicos de este periodo y sus consecuencias en el sistema político contribuyeron al surgimiento o fortalecimiento de diferentes movimientos y partidos que se oponían al neoliberalismo y no encontraban dentro de la democracia liberal canales donde vehiculizar sus demandas. Dentro de éstos aparecieron actores sociales novedosos entre los que podemos destacar a los movimientos indígenas, organizaciones campesinas, movimientos de desempleados o de derechos humanos. De esta forma, los partidos políticos tradicionales comenzaron a perder espacio, dando lugar a la formación de partidos más plurales y heterogéneos. Dichos actores novedosos lograron organizar y aglutinar las demandas existentes formándose como conductores de la oposición al neoliberalismo y a sus consecuencias en términos sociales y económicos. De este modo, fueron accediendo al poder respetando los canales

democráticos impuestos luego de las dictaduras. Entendemos a estas experiencias latinoamericanas novedosas, a partir de Soler (2020), como populismos del siglo XXI. La autora señala que estos gobiernos, aún sin modificar la matriz de acumulación, transformaron las condiciones socioeconómicas y crearon amplios sectores medios articulando la tradición populista con el paradigma extractivista.

Brasil y Bolivia se encuentran incluidos dentro de esta trayectoria regional. Mayorga (2008) realiza un exhaustivo recorrido desde la transición democrática boliviana a la crisis del neoliberalismo. El autor señala que en octubre de 1982 se inició el ciclo democrático más extenso en la historia de Bolivia y divide a este ciclo en tres fases históricas del sistema de partidos. En la primera, entendida como de carácter fundacional y transcurrida entre 1982 y 1985, se manifestó una debilidad general de las instituciones políticas. Luego, a partir de 1985, se expresa una fase de adaptación y profunda estabilidad. Los partidos políticos tradicionales acompañaron el modelo económico neoliberal orientado a disminuir la intervención estatal mediante la formación de gobiernos de coalición. Estos alternaron el manejo gubernamental durante diecisiete años, instituyendo lo que se denominó *democracia pactada*. Este esquema de gobernabilidad entró en crisis a principios del presente siglo junto con el crecimiento de las protestas populares contra el neoliberalismo. La puesta en marcha de la denominada Nueva Política Económica (NPE) bajo el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, con un fuerte contenido neoliberal, produjo una profunda ruptura con el modelo boliviano presente desde los años 50. A su vez, la llegada al gobierno de Jaime Paz Zamora en 1989 significó una profundización de dichas políticas neoliberales marcada por la privatización y la apertura de los recursos naturales al capital extranjero. Los costos sociales de estos procesos económicos afectaron fuertemente la estabilidad política alcanzada que permitió la subordinación de las políticas públicas a los intereses del capital local y extranjero por casi dos décadas. De esta forma, inició en 2003 la tercera fase con la movilización popular que provocó la caída de Carlos Mesa, electo quince meses antes. Su inicio estuvo signado por la puesta en cuestión de la centralidad del sistema de partidos. La crisis logró modificar las pautas de la competencia política con la incorporación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la disputa electoral, eliminando la exclusividad partidista en la representación política. Así, en las elecciones generales de 2005, por primera vez un candidato obtuvo mayoría absoluta de votos consiguiendo asumir sin necesidad de acuerdos parlamentarios. El 22 de enero de 2006 asumió el cargo de presidente de Bolivia un dirigente campesino: Evo Morales se convirtió de este modo en el primer presidente indígena de Bolivia por el partido

Movimiento al Socialismo (MAS). Dicho partido, fundado durante la década de 1990, tiene su origen en las reivindicaciones de los coccaleros y en oposición al neoliberalismo.

Por otro lado, en Brasil, luego de la dictadura iniciada con el golpe de Estado al gobierno democrático del presidente Goulart el 31 de marzo de 1964, comenzó a principios de 1985 su transición a la democracia. Este periodo, marcado por importantes desequilibrios económicos, finalizó con la sanción de la Constitución de la República Federativa de Brasil en 1988, mediante la cual se realizaron nuevamente elecciones a presidente de forma directa. A principios de 1990, asumió la presidencia Collor de Mello e impulsó un programa neoliberal caracterizado por la privatización de las empresas públicas y la liberalización y financierización de la economía. No sólo dichas políticas no trajeron la estabilización económica prometida, sino que en el plano político se produjeron importantes turbulencias debido al esquema de corrupción puesto en marcha en dicho gobierno. En agosto de 1992, Collor de Mello debió enfrentar un pedido de destitución debido a las investigaciones iniciadas por el Congreso. Sin embargo, luego de ser apartado de su cargo, para finales del mismo año, presentó su renuncia como presidente de Brasil. Su vicepresidente Itamar Franco debió sobrellevar las dificultades económicas y, luego de cambiar varios equipos económicos, nombró a Fernando Henrique Cardoso como su Ministro de Hacienda. El éxito que percibió el pueblo brasilero de su gestión lo llevó a Cardoso a ganar las elecciones en octubre de 1994, transformándose así en presidente de Brasil. Este continuó las políticas neoliberales iniciadas por Collor de Mello y al estabilizar la economía, logró renovar su mandato en 1998. Sin embargo, dicho gobierno se caracterizó por un aumento en la deuda externa brasilera y un ajuste fiscal profundo. Los recortes en el gasto público y el aumento de impuestos implicaron un importante crecimiento de la pobreza y el desempleo. Dicha crisis culminó con la asunción a la presidencia del país de Luiz Inácio Lula da Silva. Su victoria, a diferencia de lo mencionado en el caso boliviano, no fue sorpresiva ni repentina. Lula da Silva, obrero metalúrgico y sindicalista, fue uno de los principales organizadores de las mayores huelgas durante la dictadura y ya se había presentado en tres oportunidades a la presidencia de Brasil (1989, 1994 y 1998) exhibiendo importantes posibilidades de obtener la victoria. Los importantes logros sociales y económicos de sus mandatos presidenciales le permitieron en 2011 llevar a la presidencia de Brasil a Dilma Rousseff.

Observamos, entonces, cómo hasta la llegada de Lula da Silva y de Evo Morales las derechas gobernaban ambos países imponiendo políticas económicas neoliberales de

acuerdo con el Consenso de Washington a través de regímenes democrático-electorales. Asimismo, como señalamos a continuación, ambos procesos iniciados a principios del siglo XXI lograron transformar significativamente las condiciones de vida de sus poblaciones.

II. Los golpes de Estado en el siglo XXI

Para inicios del siglo XXI América Latina vivía un contexto inédito para la región. Los diferentes países llevaban décadas de gobiernos democráticos y la democracia electoral encontraba consenso entre ellos. Desde la década de 1980 las derechas latinoamericanas se mostraron como abanderadas de la democracia representativa (Giordano, 2014). Del mismo modo, con el fin del programa socialista y la caída del muro de Berlín, la tendencia dominante de la izquierda latinoamericana giró de la revolución armada a la protesta popular y la reforma por vía electoral, a partir de propuestas que combinan el mercado con intervención estatal, redistribución del ingreso y planeación democrática (Garavito, Barrett y Chavez, 2008). En ese contexto, asumieron respetando los instrumentos institucionales vigentes los gobiernos populistas del siglo XXI. Con la llegada al poder de estos gobiernos y, mediante una fuerte inversión pública, se mejoró sustancialmente la calidad de vida de las poblaciones latinoamericanas, disminuyendo sensiblemente el desempleo y la pobreza y ampliando (o incluso creando) importantes sectores de clase media. De esta forma, la región en la primera década del presente siglo transitó por experiencias políticas democratizadoras en términos políticos, sociales y económicos. En América Latina en general, y en Bolivia y Brasil en particular, se observó un importante crecimiento económico con una fuerte inclusión social. Se presenció una significativa disminución de la pobreza y el desempleo a partir de la intervención del Estado. En este contexto, donde se permitió discutir el patrón de acumulación basado en la valorización financiera impuesto en América Latina, en primer lugar por medio de la vía dictatorial (con Chile como punta de lanza) y luego mediante democracias liberales subordinadas a los intereses de los sectores dominantes locales e internacionales, las derechas de nuestra región incorporaron nuevas estrategias políticas. Consideramos, siguiendo a Ansaldi (2014), que las clases dominantes latinoamericanas actuaron siempre con cinismo e hipocresía frente a la democracia: cuando dijeron preferirla fue por conveniencia ya que sus privilegios se encontraban garantizados. Sin embargo, cuando estos fueron amenazados en lugar de dejar fluir el libre juego democrático han apelado a estrategias destituyentes y golpes de Estado. Ahora bien, los golpes de Estado ya no son iguales a aquellos ocurridos durante el siglo

XX: los nuevos golpismos utilizaron instrumentos institucionales de la democracia o la república, como los parlamentos o el poder judicial, esforzándose por demostrar la legalidad de sus actos que llevaron a sustituir los poderes ejecutivos emergidos de la voluntad popular. A pesar de ello, entenderemos que estas nuevas características y particularidades no los exime de su categorización como golpes de Estado o neogolpismos como los denominó Tokatlian (2009), entendiendo que éstos encabezados principalmente por civiles pretenden violar la constitución con una violencia menos ostensible e intentan preservar una semblanza institucional mínima.

Soler (2015) realiza un muy claro recorrido por la teoría social frente a los golpes de Estado mientras que, en su acepción original, presentada por primera vez en 1639 por Gabriel Naudé, este era entendido por un acto llevado adelante por el soberano para desplazar algunos de sus propios funcionarios, acusados de conspirar contra él. Se presentaba el factor sorpresa y el secreto en la gestación como claves para lograr su cometido. Más tarde, en el siglo XIX, el constitucionalismo limitó su expresión a los cambios de gobiernos violando la constitución legal del Estado por parte de los mismos detentores del poder político. Podemos observar entonces que, más allá de la temporalidad y especificidad histórica, los golpes de Estado se caracterizaron por ser llevados a cabo por funcionarios del mismo Estado, usando los elementos y las instituciones que forman parte del aparato estatal, con el objetivo de cambiar al soberano. De esta forma, la autora argumenta que no siempre un golpe de Estado deriva en una dictadura, ni tampoco un golpe de Estado siempre instaura un orden autoritario o militar. Sin embargo, observa que las ciencias sociales y el derecho han intentado utilizar categorías como inestabilidad presidencial, caídas presidenciales, remociones del presidente o presidencias interrumpidas para explicar las interrupciones democráticas del siglo XXI. Todas ellas son categorías que no solo no dan cuenta del proceso ocurrido, sino que fueron en su mayoría pensadas en el marco de las crisis políticas del período neoliberal antes mencionado. Por el contrario, los golpes de Estado del siglo XXI buscan quebrar un proceso de radicalización democrática.

Diferentes casos nacionales confirman dicha situación. Desde comienzos del siglo XXI se llevaron a cabo con éxito golpes de Estado en Haití (2004), Honduras (2009), Paraguay (2012), Brasil (2016) y Bolivia (2019). Por otro lado, en Venezuela (2002), Bolivia (2008) y Ecuador (2010) hubo intentos de golpe de Estado que resultaron fallidos. A continuación, nos centramos en los casos de Brasil (2016) y Bolivia (2019).

En el proceso de destitución de Dilma Rousseff podemos observar una serie importante de irregularidades e inconsistencias. Para comprender el *impeachment* resuelto por el parlamento a principios de 2016, es necesario remontarse a las movilizaciones iniciadas a mediados de 2013. La precipitación de éstas significó el inicio de un ciclo de protestas de alta densidad que desbordó a los grupos políticos y a los movimientos sociales organizados. Se manifestaron grupos sociales diversos y pertenecientes a un amplio espectro ideológico. De esta forma, hubo demandas de todo tipo sin mantener lazos estrechos entre los actores participantes (Bringel, 2017). Sin resolución al conflicto mencionado, Dilma Rousseff obtuvo la reelección a la presidencia de Brasil a finales de 2014. Sin embargo, la elección fue estrecha iniciando su segundo mandato muy debilitado principalmente por las complicaciones económicas y políticas. Las protestas continuaron durante el 2015, endureciendo el discurso y pidiendo la renuncia de la recién reelecta presidenta. Al mismo tiempo, el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, estaba siendo investigado debido a denuncias de corrupción. En el momento en el que el PT anunció el apoyo a la suspensión al mandato de Cunha, él aceptó el pedido de juicio político a Dilma a finales del 2015. Las acusaciones sobre Rousseff implicaban una supuesta violación a la ley presupuestaria y su participación en actos de corrupción en Petrobras, situación que nunca pudo ser comprobada. Las votaciones en ambas cámaras del congreso se dieron en abril (Diputados) y en mayo (Senadores), ambas manifestándose mayoritariamente a favor de la destitución.

En Bolivia, por su parte, fueron violentas protestas y presiones tanto nacionales como internacionales las que obligaron a Evo Morales a renunciar a su cargo en medio de un proceso electoral. El 20 de octubre de 2019 se llevaron adelante las elecciones nacionales bolivianas. Una vez finalizadas, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) publicó el recuento de votos provisorio donde Evo Morales lideraba el proceso eleccionario, pero, debido a que aún no alcanzaba una diferencia de 10 puntos porcentuales, debía presentarse a una segunda vuelta. Sin embargo, Evo Morales se declaró ganador e inmediatamente comenzaron las denuncias de fraude por parte de los principales dirigentes opositores como también por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Al día siguiente se publicaron nuevos datos electorales, dando victorioso en primera vuelta al Movimiento al Socialismo (MAS) y proclamando el inicio de un cuarto mandato presidencial de Evo Morales. De esta forma, las protestas en Bolivia fueron incrementándose al mismo tiempo que aumentaron las presiones internacionales pidiendo desde la realización nuevamente de las elecciones hasta la renuncia del Poder Ejecutivo. A comienzos de noviembre la policía se plegó al pedido de renuncia del

presidente. Si bien Evo Morales anunció el 10 de noviembre la intención de convocar nuevamente a las elecciones, ese mismo día las Fuerzas Armadas se pronunciaron "sugiriendo" al presidente renunciar a su mandato presidencial. Frente al aumento de la violencia en las protestas, las insurgencias de las fuerzas de seguridad y las presiones internacionales, Evo Morales y Álvaro García Linera decidieron renunciar al Poder Ejecutivo Boliviano.

Si retomamos lo planteado por Soler (2015) podemos identificar ambos procesos como golpes de Estado ya que en ambas situaciones se observa la intención de funcionarios públicos de generar un cambio de gobierno por fuera de las normas constitucionales, pero utilizando elementos e instituciones que forman parte del mismo Estado. Tanto en Bolivia como en Brasil, las inestabilidades presidenciales no fueron a causa de crisis sociales o económicas, sino que se presentaron impulsadas por fuertes intereses políticos con apoyos nacionales e internacionales. Finalmente, lo que se observa es la puesta en marcha de una estrategia por parte de las derechas latinoamericanas para torcer el rumbo político y económico que ambos países habían emprendido hacía más de una década de forma democrática.

III. Conclusiones

Las derechas latinoamericanas han sostenido siempre el mismo objetivo en la región: la imposición de una estructura económica que sostenga y reproduzca su desigualdad característica. Lo que ha cambiado, entonces, fueron sus prácticas y estrategias. Del mismo modo que se expresaron durante el siglo XX a través de la instauración de gobiernos militares autoritarios, para finales de siglo comenzaron a expresarse a favor de los regímenes democráticos electorales. Con la caída del Muro de Berlín y la imposición del Consenso de Washington, la democracia y el mercado aparecieron como una alianza victoriosa e indivisible y en la medida que se expandían dichas ideologías a lo largo y ancho del mundo, lo que vemos en nuestra región es cómo las derechas lograron transformar sus intereses económicos específicos en intereses generales del conjunto, subordinando a los aparatos del Estado y los partidos políticos. Sin embargo, la defensa hacia los regímenes democráticos se encontró siempre alrededor de sus privilegios y sus intereses. Por ello, cuando estos se encontraron en peligro apelaron a instrumentos destituyentes, no ya por medio de la violencia ejercida desde las Fuerzas Armadas, pero sí violando la voluntad popular. Comenzaron a desarrollar estrategias mediante las cuales hicieron uso de diferentes instrumentos institucionales de la democracia o la república, como los parlamentos o el poder judicial, para remplazar a

los poderes ejecutivos democráticamente elegidos. De esta forma, las derechas latinoamericanas lograron interrumpir procesos de cambio democráticamente impulsados manifestando cierta legalidad. No obstante, entendemos que, aunque no existan militares tomando los poderes del Estado o no sea la violencia física la metodología principal lo que ocurrió, fue un quiebre en la voluntad popular con la intención de sostener un statu quo marcado por la desigualdad.

Esta situación fue la desarrollada tanto en Brasil en el año 2016 como en Bolivia a finales de 2019. Si bien en ambos países, las derechas se esforzaron por demostrar cierta legalidad de los actos llevados adelante, lo que ocurrió fue una destitución ilegítima de los gobiernos constitucionales. En Bolivia ya había renunciado Sánchez de Lozada (2003) y luego Carlos Mesa (2005), ambos abandonando el Poder Ejecutivo a causa de un importante descontento popular por la crisis económica existente en dicho periodo. Diferente fue la situación atravesada por Evo Morales, quien debió abandonar su cargo debido a las presiones ejercidas por actores nacionales e internacionales. Situación similar podemos encontrar en Brasil, donde Dilma Rousseff no fue la primera presidenta sometida a juicio político. Como hemos señalado, Collor de Mello debió enfrentar un pedido de destitución debido a las investigaciones iniciadas por el Congreso, que lo llevaron en una primera instancia a ser apartado de su cargo y luego presentó su renuncia a finales de 1992. Sin embargo, ambas situaciones tienen poco en común ya que en el *impeachment* a Dilma no solo no existió una investigación judicial ni parlamentaria previa, sino que ni siquiera las denuncias presentadas fueron analizadas por las instituciones competentes.

Para finalizar, creemos importante señalar como rasgo novedoso y presente en ambos procesos la ocupación del espacio público por parte de las derechas. Tanto en Bolivia, principalmente organizadas alrededor de los Comités Cívicos, como en Brasil, en las movilizaciones acontecidas desde el 2013, las derechas comenzaron a disputar las calles. Asimismo, en ambos países las derechas intentaron condicionar las elecciones y una vez derrotadas en estas optaron por el golpe de Estado. Sigue siendo, entonces, un desafío latinoamericano el fortalecimiento de su sistema político democrático.

Referencias bibliográficas

- Ansaldi, W. (2014). De la vox populi, vox deus, a la vox populi, vox mercatus: La cuestión de la democracia y la democracia en cuestión. *Estudios Revista del Centro de Estudios Avanzados*, (31), 13-31. <https://doi.org/10.31050/re.v0i31.9407>
- Ansaldi, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Theomai*, (35), 22-51. http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero_35/2.%20Ansaldi.pdf
- Arceo, E., y Basualdo, E. (2006). Los cambios en los sectores dominantes en América Latina bajo el Neoliberalismo. En E. M. Basualdo y E. Arceo (Comps.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (15-26). CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101101023845/basualdo.pdf>
- Bobbio, N. (2014). *Derecha e izquierda*. Taurus.
- Bringel, B. (2017). Crisis política y polarización en Brasil: De las protestas de 2013 al golpe de 2016. En B. Bringel y G. Gentile (Eds.), *Protesta e indignación global. Los movimientos sociales en el nuevo orden mundial* (141-154). CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171204044413/Protesta_e_indignacion_global.pdf
- Garavito, C. R., Barrett, P., y Chavez, D. (Eds.). (2008). *La nueva izquierda en América Latina*. Los Libros de la Catarata.
- Giordano, V. (2011). Alegato a favor de una Sociología Histórica Comparada para América Latina. *Trabajo y sociedad*, (17), 41-48. <http://www.scielo.org.ar/pdf/tys/n17/n17a03.pdf>
- Giordano, V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las “nuevas derechas”? *Nueva Sociedad*, (254), 46- 56. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/4068_1.pdf
- Mayorga, F. (2008). Partidos políticos y democracia en Bolivia. *Political Parties and Democracy*, 5, 18.
- Passadore Tommasi, G. (2019). Los golpes parlamentarios del Siglo XXI en América Latina. Un análisis comparado entre Brasil y Paraguay. En *XIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-023/351>
- Quiroga, H. (2010). ¿De qué hablamos cuando hablamos de izquierda hoy? *Temas y Debates*, (20), 21-34. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i20.46>

Soler, L. M. (2015). Golpes de estado en el siglo XXI: un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012). *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 14(26), 77-89. <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2015.10331>

Soler, L. (2020). Populismo del siglo XXI en América Latina. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(10). 17-36. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n10.2020.146

Tokatlian, J.G. (2009, 13 de julio.). Neogolpismo. *Página/12*. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html>

INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE EXISTENCIAS PÚBLICAS DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA DE LA OMC*

Virginia Rumbolo
Abogada

Introducción

El comercio y la seguridad alimentaria son temas que están interconectados en un mundo cada vez más interdependiente, producto del avance de la globalización. Los programas de constitución de existencias públicas son la alternativa escogida por algunos países para contribuir, entre otras medidas, a la seguridad alimentaria de su población. Este trabajo intenta hacer una introducción a los elementos esenciales que componen el concepto de existencias públicas, para lo cual, se hará una descripción del encuadro legal, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y de las definiciones y categorías de las existencias públicas. Por otra parte, se proponen dos ejes de estudio: el plano doméstico o interno, es decir, la conveniencia y eficacia de implementar programas de existencias públicas para alcanzar o preservar la seguridad alimentaria, y el plano externo o internacional, referido a los efectos de las medidas sobre el comercio internacional o la producción o seguridad alimentaria de terceros países.

I. Seguridad alimentaria y comercio

La vinculación del comercio y los objetivos de seguridad alimentaria ha evolucionado a lo largo de los años, pasando de una discusión simplista de si la liberalización es buena o mala para la seguridad alimentaria, hacia una apreciación matizada de las implicaciones complejas que pueden tener diversas políticas y normas comerciales para diferentes tipos de productores y consumidores de alimentos, en diferentes lugares y en diferentes momentos. (Montemayor, 2014, p. vii)

**Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en la materia "Comercio y desarrollo" a cargo del Profesor Lautaro Ramírez, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.*

Si bien existen muchos conceptos de seguridad alimentaria, tomaremos el elaborado por la FAO, según el cual “a seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2011, p. 1).

De esta definición, se desprende que la seguridad alimentaria se compone de cuatro importantes dimensiones: i) acceso físico; ii) acceso económico; iii) estabilidad y iv) utilización (FAO, 2011, p 1) El comercio produce efectos sobre todas las dimensiones de la seguridad alimentaria, desde diferentes canales tales como la disponibilidad, los ingresos y el empleo, los costos de los alimentos, las transferencias y subsidios gubernamentales, los servicios públicos y las inversiones siendo, por lo general, difícil identificar el impacto positivo o negativa una política comercial específica de intervención (Díaz Bonilla, 2010, p. 2).

También como resultado de la Cumbre de la Alimentación de 1996, se elaboró un Plan de Acción (FAO, 1996) con siete compromisos asumidos por los Estados Miembros, para la formulación de sus políticas en los niveles nacional e internacional.

El Compromiso Cuarto, estableció: “Nos esforzaremos para asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado” (FAO, 1996, párr. 4).

De esta forma, quedó clara la relevancia del vínculo entre el comercio y la seguridad alimentaria, pero también la necesidad de encontrar un balance entre su liberalización y los niveles de protección aplicados o políticas de intervención, con el fin de contribuir a la seguridad alimentaria global.

Por su parte, el Acuerdo sobre la Agricultura (ASA) incorpora como tema no comercial de la OMC el de la seguridad alimentaria. En el párrafo 6 del Preámbulo, establece:

Tomando nota de que los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente. (OMC – ASA, 1995, preámbulo),

es decir, que debe respetar los principios generales del comercio, pero también teniendo en cuenta cuestiones no atinentes propiamente al comercio, como la seguridad alimentaria. Esta idea también es receptada en su artículo 12, sobre las

Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación”, que en su inciso a) dispone: “el Miembro que establezca la prohibición o restricción a la exportación tomará debidamente en consideración los efectos de esa prohibición o restricción en la seguridad alimentaria de los Miembros importadores. (OMC – ASA, 1995, artículo 12).

Por otra parte, la seguridad alimentaria puede ser una razón por la cual los países pueden quedar exceptuados de cumplir con sus compromisos de reducción. El Anexo 2 referido a la *Ayuda interna: base para la exención de los compromisos de reducción*, en su punto 3, establece la *Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria*, como medidas que quedan eximidas de los compromisos de reducción asumidos en el Acuerdo bajo determinados requisitos, relativos entre otros, a la transparencia y los precios y la *Ayuda alimentaria interna*, también bajo determinados criterios.

II. Marco legal: el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC

Para abordar el tema de las existencias públicas, conviene hacer una breve introducción al instrumento que le da el encuadre legal, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Durante la primera etapa del GATT (1948 en adelante, hasta el año 1995), el comercio de productos de la agricultura se mantenía excluido de las normas que se aplicaban al comercio de manufacturas, ya que, por sus características particulares, no era posible aplicar las normas generales del comercio de total conformidad como ocurría con el resto de las mercancías (excepto los productos textiles que también fueron excluidos de las disciplinas del GATT). Las principales excepciones fueron con respecto a las cláusulas sobre restricciones cuantitativas a las importaciones (Artículo XI del GATT) y las subvenciones a la exportación (Artículo XVI del GATT), (Herrerros, 2016, p. 258).

Con el tiempo fueron tantas las excepciones que se tornó insostenible continuar sin un régimen especial con previsiones diseñadas especialmente para el sector, que regulara las políticas comerciales de la agricultura y así disminuir el problema de las distorsiones al comercio y a los mercados que producía el comercio de productos agrícolas.

En 1995, como parte de los resultados de la Ronda de Uruguay, se suscribe el Acuerdo sobre la Agricultura (ASA) iniciando una importante reforma de las subvenciones y los obstáculos al comercio con miras a que los mercados fueran más justos y competitivos (OMC, 2022)

Los países asumieron compromisos de reducción, según sus características y nivel de desarrollo. Estos compromisos de reducción se expresan en términos de una Medida Global de Ayuda Total (MGA Total) que es la ayuda total otorgada por los países a sus productores, expresándose en una sola cifra que engloba todos los tipos de ayudas.

El ASA contempló un esquema de reducción de acuerdo al nivel de desarrollo de los países, así, para los países desarrollados se pactó una reducción de esta ayuda total de un 20% a lo largo de seis años, mientras que para los países en desarrollo el porcentaje de reducción fue del 13% para concretarse en 10 años. Por su parte, los países menos adelantados fueron expresamente excluidos de asumir compromisos de reducción, según lo establecido en el Artículo 15, punto 2 del ASA, es decir, no tienen obligaciones que cumplir en este sentido.

A su vez, el ASA distingue tres grandes pilares: el acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a las exportaciones. A los efectos de este trabajo, nos enfocaremos en el pilar de ayuda interna que se refiere a los distintos tipos de subvenciones otorgadas por los gobiernos a sus productores agrícolas, pero que no están ligadas directamente al desempeño exportador de estos (Herreros, 2016, p. 262) como sí lo están en el tercer pilar.

La ayuda interna, distingue dos categorías principales: compartimento verde y compartimento ámbar. Son las principales porque la diferencia entre ambas es que, mientras que las medidas del verde están exentas de cumplir con compromisos de reducción e incluso pueden ser ilimitadas, las del compartimento ámbar se componen de todas las medidas que se considera que distorsionan el comercio y la producción. Asimismo, existen otras dos categorías: compartimento azul (se trata de un compartimento ámbar con condiciones) y el compartimento del desarrollo, que tiene objetivos específicos.

Las medidas del compartimento verde están previstas en el Anexo 2 del ASA, que establece las bases para la exención, es decir, los criterios que deben cumplir las subvenciones agrícolas para estar exentas de los compromisos de reducción (Herreros, 2016, p. 272); estas medidas inclusive pueden ser incrementadas sin límites financieros.

Como premisa general, los requisitos para la exención deben tratarse de subvenciones que no provoquen distorsiones al comercio ni efectos negativos en la producción, o tenerlos en grado mínimo. Además, el Anexo 2 establece dos criterios que deben cumplirse: uno es que la ayuda sea prestada a través de programas gubernamentales con fondos públicos (sin transferencia a los consumidores) y en segundo lugar, que no tengan el efecto de ayudar a los productores en materia de precios.

Las subvenciones del compartimento verde suelen corresponder a programas que no están destinados a productos concretos (Herreros, 2016, p. 272) sino más bien a objetivos amplios y muchas veces transversales porque abarcan a varios sectores o productos, pero no están destinados a ellos. Tal es el caso de las ayudas orientadas a la protección ambiental, la atención por emergencias climáticas, el combate de plagas o enfermedades, etc. y también ayudas directas a los productores pero desvinculadas de sus niveles de producción; en segundo lugar el Anexo establece criterios y condiciones relativas a temas en particular.

Entre los temas particulares del Anexo II, figura como Punto 3, el elegido para el presente trabajo: la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria. Al respecto el ASA puntualmente establece que entra en el compartimento verde:

Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.

El gasto (o los ingresos fiscales sacrificados) en relación con la acumulación y mantenimiento de existencias de productos que formen parte integrante de un programa de seguridad alimentaria establecido en la legislación nacional. Podrá incluir ayuda gubernamental para el almacenamiento de productos por el sector privado como parte del programa.

El volumen y acumulación de las existencias responderán a objetivos preestablecidos y relacionados únicamente con la seguridad alimentaria. El proceso de acumulación y colocación de las existencias será transparente desde un punto de vista financiero.

Las compras de productos alimenticios por el gobierno se realizarán a los precios corrientes del mercado y las ventas de productos procedentes de las existencias de seguridad alimentaria se harán a un precio no inferior al precio corriente del mercado interno para el producto y la calidad en cuestión. (OMC – ASA, 1995, Anexo II).

Asimismo, el Punto 3 está acompañado por una nota al pie (nota 5) que dice

A los efectos del párrafo 3 del presente Anexo, se considerará que los programas gubernamentales de constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria en los países en desarrollo que se apliquen de manera transparente y se desarrollen de conformidad con criterios o directrices objetivos publicados oficialmente están en conformidad con las disposiciones de este párrafo, incluidos los programas en virtud de los cuales se adquieran y liberen a precios administrados existencias de productos alimenticios con fines de seguridad alimentaria, a condición de que se tenga en cuenta en la MGA la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior.

se considerará que el suministro de productos alimenticios a precios subvencionados con objeto de satisfacer regularmente a precios razonables las necesidades alimentarias de sectores pobres de la población urbana y rural de los países en desarrollo está en conformidad con las disposiciones de este párrafo.
(OMC – ASA, 1995, Anexo II)

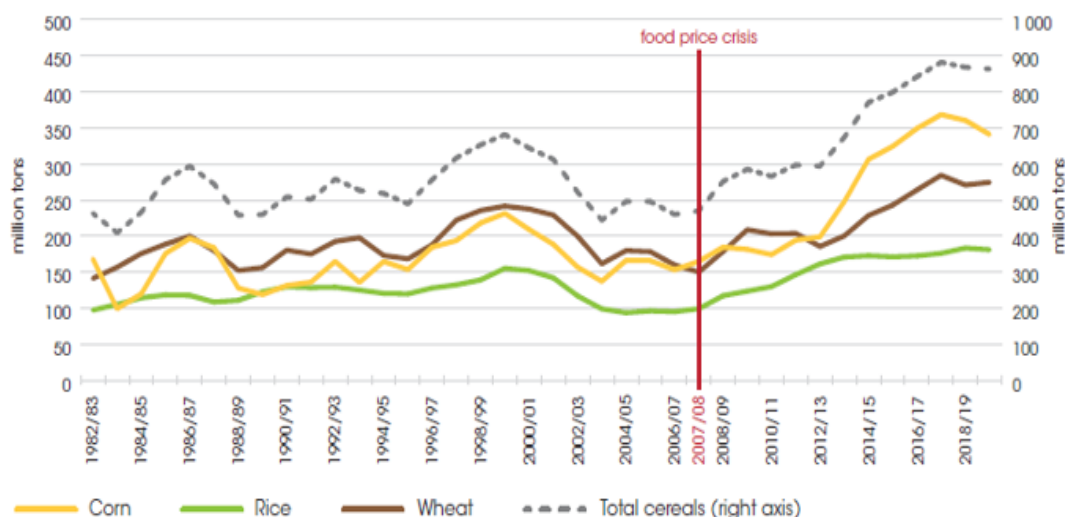
Durante el período de implementación de la Ronda de Uruguay no surgió como una amenaza al comercio la constitución de existencias públicas, ya que la mayoría de los países no fomentaban medidas de sostenimiento de precios o lo hacían a escala leve (Montemayor, 2014, p. 4).

Con el tiempo, algunos países fueron ampliando sus programas de existencias públicas, en especial a partir de 2008 con la crisis de los alimentos, (ver Cuadro 1 con la evolución de los stocks de cereales globales); así, creció la preocupación en los foros multilaterales y comenzó la negociación de cara a la Novena Conferencia Ministerial en 2013, que tuvo lugar entre el 3 y el 6 de diciembre de dicho año, en la Ciudad de Bali, Indonesia

Sin embargo, ante la imposibilidad de alcanzar un consenso durante la ronda de Bali, se acordó establecer una “cláusula de paz” a modo de solución transitoria. Por primera vez, las consideraciones en materia de seguridad alimentaria fueron un elemento fundamental para las negociaciones comerciales multilaterales (FAO, 2014, p. 2).

Así, como resultado de la Conferencia, los Miembros acordaron establecer un mecanismo provisional que regulara la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, hasta tanto se lograra avanzar en las negociaciones del Acuerdo de Agricultura y se alcanzara una solución permanente.

Cuadro 1 /– Evolución de los stocks de cereales globales (1982 - 2020)



Fuente: FAO, *Public food stockholding*. 2021: 3

El mecanismo consistía en que, bajo determinadas condiciones, los miembros se abstendrían:

de acudir al mecanismo de solución de diferencias de la OMC, ante la falta de cumplimiento por algún Miembro en desarrollo de las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 3 del artículo 6 y el apartado b) del párrafo 2 del artículo 7 del Acuerdo sobre la Agricultura en materia de reducción de ayuda interna, otorgada en el marco de programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria (OMC – Declaración de Bali, 2013, punto 2).

Esto quiere decir que, mientras se aprueba la solución definitiva, los países en desarrollo que implementan como política interna los programas de existencias públicas con el fin de preservar la seguridad alimentaria de su población, quedan exceptuados de cumplir con sus compromisos de reducción de ayuda interna, ya que dichas medidas no pueden

ser cuestionados ante el mecanismo de solución de controversias, es decir, no pueden ser objeto de sanciones.

Pero para que un miembro sea beneficiario de dicha ventaja, debe cumplir con dos requisitos específicos, relativos a la transparencia:

- a) haber notificado al Comité de Agricultura que ha excedido o corre el riesgo de exceder uno de los límites de la Medida Global de la Ayuda (MGA) (la MGA Total Consolidada del Miembro o el nivel de minimis), o ambos.
- b) cumplir con las prescripciones en materia de notificación de la ayuda interna establecidas en el Acuerdo sobre la Agricultura, suministrar información adicional sobre cada programa de constitución de existencias públicas que mantenga con fines de seguridad alimentaria; proporcionar información estadística adicional.

Por otra parte, la Declaración de Bali estipula dos condiciones para que los programas puedan quedar exceptuados. En primer lugar, deben asegurar que las existencias adquiridas en el marco de tales programas, no tengan efectos de distorsión del comercio ni afecten desfavorablemente a la seguridad alimentaria de otros Miembros.

En segundo lugar, que no se utilizarán de manera que dé lugar a un aumento de la MGA Total consolidada (mencionada más arriba) otorgada en el marco de programas distintos al previsto en el punto 3, es decir, bajo otra figura y con otros fines, distintos al de los programas de existencias públicas.

Por último, la Declaración prevé la posibilidad de que los miembros que tengan interés, realicen consultas sobre el funcionamiento de sus programas de existencias públicas. De esta forma, el ASA da la posibilidad a resolver conflictos bilaterales de manera amigable y voluntaria, ante la imposibilidad de iniciar el procedimiento ante el mecanismo de solución de controversias.

Este mecanismo se trató de una solución transitoria y estaba previsto que en la siguiente Conferencia Ministerial se avanzara a una solución permanente, sin embargo, a la fecha no se ha resuelto la cuestión. Tanto las Conferencias Ministeriales de Nairobi 2015, Buenos Aires 2017 o la recientemente celebrada en Ginebra, abordaron el tema pero no avanzaron en una solución definitiva.

Con respecto a la 12va. Conferencia Ministerial, se llevó a cabo entre el 12 y 17 de junio de 2022 en la sede de la OMC en Ginebra y concluyó con lo que se conoce como el “paquete de Ginebra”.

El paquete de Ginebra, consistió en un Documento Final (OMC - WT/MIN (22)/24) con mensajes generales sobre cuestiones transversales y la adopción de nueve documentos atinentes a diversas disciplinas (OMC, 2022).

El tema de las existencias públicas fue ampliamente debatido, un grupo importante de países liderados por India hizo una propuesta de solución permanente mediante el proyecto de Declaración de Constitución de Existencias Públicas con Fines de Seguridad Alimentaria, pero no fue aprobada.

La mención del tema quedó inserta en la Declaración Ministerial sobre la Respuesta de Emergencia a la Inseguridad Alimentaria (OMC - WT/MIN (22)/28), que conformó uno de los nueve documentos adoptados por la Declaración Final, estableciendo en su punto 10:

Reconocemos que las existencias de alimentos adecuadas pueden contribuir a la realización de los objetivos de seguridad alimentaria nacionales de los Miembros y alentamos a los Miembros que dispongan de existencias excedentarias a que las pongan en circulación en los mercados internacionales de manera compatible con las normas de la OMC (OMC, 2022, p. 2)

III. Concepto de Existencias Públicas

Una de las primeras cuestiones que se deben abordar es la definición de “existencias públicas”. El término o expresión “existencias públicas” cubre diferentes tipos de sistemas y cada uno cumple una determinada función (Beaujeu, 2016, p. 5), de hecho pueden tener varios nombres pero significar lo mismo.

Según la FAO, la constitución de existencias públicas se refiere a “la adquisición, el almacenamiento y la entrega de las existencias de alimentos por los gobiernos a través de empresas u agencias estatales, lo que generalmente implica almacenamiento de cereales que son, en comparación de otros productos, menos perecederos” (FAO, 2021, p. 3).

Las medidas que los países adoptan bajo esta figura pueden tener objetivos de los más variados, tales como hacer frente a situaciones de emergencia, ayudar a las poblaciones

que padecen hambre crónica, estabilizar precios a los productores a niveles rentables, o proveer alimentos a poblaciones urbanas a precios asequibles y estables (Díaz-Bonilla, 2017, p. 1).

Desde el enfoque temático, como punto de partida se hace una distinción entre tres categorías de existencias públicas:

1) Existencias públicas de emergencia, vinculadas a los efectos producidos por desastres naturales u otras interrupciones en el suministro de alimentos nacional o internacional. Se trata de stocks de menor tamaño que pretenden cubrir el suministro de alimentos hasta la llegada de la ayuda alimentaria. Intentan reducir la vulnerabilidad de los consumidores ante la falta de alimentos o las perturbaciones de los precios (Avesani, 2021, p. 1).

2) La segunda categoría es la redistribución de alimentos. Se constituyen como stocks rotativos que sirven de reservas para respaldar la distribución de alimentos a través de diversos programas, y así promueven el acceso físico y económico a cantidades suficientes de alimentos para determinados grupos de población objetivo (Avesani, 2021, p. 1) o grupos vulnerables. En general, los niveles de stocks son mayores que los destinados a emergencias y la cobertura y alcance dependerá del sistema que se utiliza para su distribución.

3) La tercera categoría tiene como finalidad estabilizar los precios en los mercados domésticos para evitar la excesiva volatilidad. Los márgenes de cobertura son mucho más amplios que las categorías anteriores, pero en esta categoría debe ponerse atención en que la estabilización de precios no se convierta en políticas de sostenimiento de precios subsidiados para los productores, que provoquen indirectamente una distorsión en el comercio internacional. En este caso, el enfoque se centra tanto en los consumidores como en los productores (Avesani, 2021, p. 1).

Los programas de existencias públicas han sido utilizados con éxito por algunos países, en el caso de productos poco comercializados, con grandes mercados internos en donde puede tener un efecto estabilizador. Por ejemplo, el caso de las reservas de arroz en China: solo el 9 por ciento de la producción mundial se comercializa internacionalmente, siendo en este país el consumo de arroz aproximadamente tres veces el volumen comercializado total, con lo cual, cualquier caída significativa en el comercio interno, en ausencia de existencias causaría efectos negativos en los mercados mundiales (FAO, 2021, p. 16).

Otro caso es el de India que entre 2002 y 2003 sufrió una caída del 23% de su producción de arroz, equivalente a 22 millones de toneladas. El hecho de que pudiera abastecer su mercado con las reservas internas en lugar de importarlo evitó una interrupción aguda en el mercado internacional (Calpe, 2017, p. 3), ya que, en ese momento, el volumen mundial comercializado de arroz era de 28 millones de toneladas. Es decir, que mediante la conformación de existencias públicas, no solamente están manteniendo la estabilidad de la seguridad alimentaria de su población, sino también la del resto del mundo (Calpe, 2017, p. 3).

Por otra parte, se distinguen dos campos de estudio: por un lado, el plano interno, es decir, si los programas de existencias públicas son realmente la herramienta de política pública adecuada para el país que los implementan y, como segundo plano o plano internacional, los efectos que dichos programas provocan en el comercio internacional.

Con respecto al primero, la cuestión está en determinar si el uso de programas de existencias públicas es la herramienta adecuada para alcanzar la seguridad alimentaria. Para ello, según Díaz-Bonilla, lo primero es identificar el objetivo de seguridad alimentaria que se quiere alcanzar para determinar si las existencias públicas son las herramientas más apropiadas. La cuestión no es si se puede dar alimentos subsidiados a los sectores pobres a la luz de lo establecido por el ASA, el asunto es cómo los gobiernos procuran esa ayuda (Díaz Bonilla, 2013), ya que hay una considerable diversidad en la forma en que dichos programas se implementan en la práctica.

Otros aspectos a considerar al momento de evaluar la conveniencia de adoptar este tipo de políticas, son el desarrollo de la infraestructura, la proximidad a las rutas marítimas, el desempeño del sector privado, la posición geográfica, etc. (Díaz-Bonilla, 2017, p. 262). El estado de desarrollo de diferentes elementos que integran las cadenas de suministros de alimentos es un aspecto de fundamental importancia al momento de identificar qué medidas pueden ser aplicables y, si es conveniente o no, la constitución de existencias públicas como política para contribuir a la seguridad alimentaria de un país.

Como parte del segundo eje, el impacto de las medidas para el comercio internacional, el principal aspecto a considerar es que las medidas adoptadas no menoscaben los objetivos de seguridad alimentaria de otros países. Debe existir un balance entre los múltiples objetivos de los programas públicos, las distintas medidas implementadas para lograrlos y los efectos en los mercados tanto nacionales como globales.

El tipo y alcance de las medidas van a variar según las características de los países que las aplican. Por ejemplo, la capacidad de los mercados internacionales para satisfacer la demanda de países con grandes poblaciones como India y China puede verse limitada en períodos de crisis, por lo que estos países tienen un interés especial en mantener stocks de productos como arroz o trigo (FAO, 2021, p. 3).

Una adecuada conceptualización es necesaria dado que muchas veces la compleja aplicación de las diferentes categorías de existencias públicas hace que sus diferencias sean un poco ambiguas, ya que pueden orientarse a satisfacer en forma simultánea más de un objetivo vinculados entre sí.

De las tres categorías señaladas anteriormente, quizás la más controvertida es la que tiene por finalidad la estabilización de los precios del mercado doméstico, ya que este tipo de medidas pueden tener un efecto relevante sobre los mercados de productos agrícolas cuando un país cuenta con un volumen de producción y un nivel de comercio tal que puede influir en su comportamiento.

La constitución de acciones públicas y, en particular, el sostenimiento de los precios de mercado asociado con la adquisición nacional para acumular existencias sigue siendo un tema polémico en la OMC (FAO, 2021, p. 3).

IV. Conclusiones

El comercio y la seguridad alimentaria son temas que están interconectados, en un mundo cada vez más interdependiente, producto del avance de la globalización. Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial el tema de la seguridad alimentaria fue uno de los principales temas de la agenda internacional como parte del proceso de reconstrucción post-guerra. Con el tiempo, el tema fue receptado como preocupación no comercial por la OMC.

Las discusiones en torno a la Ronda de Doha en 2001, que fue la última ronda de negociaciones comerciales entre los Miembros de la OMC, se centraron en dos importantes debates: por un lado la preocupación sobre la distorsión del comercio producida por las subvenciones que aplican los países desarrollados y socaban la seguridad alimentaria de países en desarrollo y menos adelantados; en segundo lugar, la alternativa de que países en desarrollo queden exentos de cumplir con algunos compromisos de liberalización del comercio basándose en razones de seguridad alimentaria (Montemayor, 2014, p. vii).

En teoría la liberalización del comercio produciría una mayor oferta de alimentos, en consecuencia una disminución de los precios internacionales (Ramírez, 2012, p. 91) y, por ende, un mejor y mayor acceso a los mismos, tanto físico como económico. Sin embargo, el mercado de productos agrícolas se ve afectado por una variabilidad o volatilidad de precios que impiden que este principio básico se cumpla.

De todo el abanico de previsiones que tienen como finalidad preservar o alcanzar la seguridad alimentaria, la constitución de existencias públicas es uno de los más cuestionados. Las medidas adoptadas bajo esta figura están exentas de cumplir con los compromisos de reducción del ASA. Si bien se exigen ciertos requisitos, lo que esencialmente se debe evitar es la distorsión en el comercio internacional o perjudicar el comercio, la producción o la seguridad alimentaria de terceros países.

El tema reviste tanta complejidad que, a pesar de las muchas instancias de negociación, no ha sido posible hasta el momento encontrar el consenso para alcanzar una solución definitiva. La solución permanente deberá redundar en beneficio tanto de los países que las aplican como los terceros países; debe encontrarse una fórmula que permita el consenso. Estudios tienden a mostrar que las políticas de existencias reguladoras no siempre son efectivas en el logro de su objetivo de estabilización de precios y, aun cuando lo sean, el efecto sobre la seguridad alimentaria de hogares vulnerables es bajo (Beaujeu, 2016, p. 4), incumpliendo con el objetivo para el que fueron creadas.

En algunos casos, los programas que apuntan a proporcionar precios altos para los productores y precios bajos a los consumidores, acaban cumpliendo un objetivo a expensas de otro (Deuss, 2015).

Para lograr la solución permanente es necesario mejorar significativamente el entendimiento de las repercusiones de la utilización de programas de acumulación de existencias de alimentos como instrumento para gestionar los mercados a fin de lograr los objetivos de seguridad alimentaria (FAO, 2021, p. 49).

Referencias bibliográficas

Avesani, C., y Gadhok, I. (2021). Constitución de existencias públicas de alimentos: objetivos, experiencias y principales cuestiones. *Notas de Orientación sobre Política Comercial*, (46). <https://doi.org/10.4060/cb7271es>

Beaujeu, R. (2016). Alternative Policies to Buffer Stocks for Food Security. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, (97). <http://dx.doi.org/10.1787/5jln0434qkzp-en>

Deuss, A. (2015). Review of the performance and impacts of recent stockholding policies. En OECD (Ed), *Issues in Agricultural Trade Policy: Proceedings of the 2014 OECD Global Forum on Agriculture* (pp. 133–151) <https://doi.org/10.1787/9789264233911-5-en>

Díaz-Bonilla, E. (2013). Some Ideas to Break the Stalemate on Agricultural Issues at Bali. *Food Security Portal Food* <http://www.foodsecurityportal.org/some-ideas-break-stalemate-agricultural-issues-bali>

Díaz-Bonilla, E. (2017a). Food Security Stocks: Economic and Operational Issues. En D. Laborde Debucquet and A. Bouet (Eds.), *Agriculture, Development, and the Global Trading System: 2000-2015* (pp. 233-283). IFPRI publications. https://doi.org/10.2499/9780896292499_08

Díaz-Bonilla, E. (2017). Public stockholding programs: what options for a permanent solution? En V. Piñeiro y M. Piñeiro (Eds.), *Agricultural trade interests and challenges at the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires: A Southern Cone perspective* (pp. 55-70). IFPRI; IICA; GPS; INAI; Bolsa de Cereales de Bs. As.; ICTSD. <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/131545>

Díaz-Bonilla, E., and J. Ron. (2010). Food Security, Price Volatility, and Trade: Some Reflections for Developing Countries. *ICTSD Issue Paper*, (28). https://www.files.ethz.ch/isn/139119/food_security_web22.pdf

FAO. (1996). *Declaración de Roma y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. <https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>

FAO 2011. *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria* <https://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

FAO (2014). El Paquete de Bali: repercusiones para el comercio y la seguridad alimentaria. *Informes de FAO sobre las políticas comerciales relativas a cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre agricultura*, (16). <https://www.fao.org/3/i3658s/i3658s.pdf>

FAO. (2021). *Public food stockholding – a review of policies and practices*. FAO.
<https://doi.org/10.4060/cb7146en>

Herreros, S. (2016). La regulación multilateral de la agricultura. En M. Matus Baeza y M. Unger *Derecho de la Organización Mundial del Comercio (OMC)* (pp. 255–292) Universidad Externado de Colombia.

Montemayor, R. (2014). Public Stockholding for Food Security Purposes Scenarios and Options for a Permanent Solution. *International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Issue Paper*, (51).
<https://www.files.ethz.ch/isn/182744/Public%20Stockholding%20for%20Food%20Security%20Purposes%20Scenarios%20and%20Options.pdf>

OMC (2013). *Decisión Ministerial de Bali WT/MIN(13)/38 - WT/L/913*.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/desci38_s.htm

OMC. (1994). *Acuerdo sobre la Agricultura*.
https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag_01_s.htm

OMC. (2022). Declaración Ministerial sobre la Respuesta de Emergencia a la Inseguridad Alimentaria Adoptada el 17 de Junio de 2022 - WT/MIN (22)/28
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:WT/MIN22/28.pdf&Open=True>

Ramírez, L. (2012). El tratamiento de la seguridad alimentaria mundial en diversos foros. Su posible enfrentamiento con el derecho económico internacional. *Revista Temas de Derecho Económico*, (4), 81-108.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

E. CAVALLO, A. GALINDO, V. NUGUER Y A. POWELL “DE LA RECUPERACIÓN A LA RENOVACIÓN: TRANSFORMAR LA CRISIS EN OPORTUNIDAD. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), 129 PÁGS., 2022.

El trabajo traído a consideración muestra una visión de los efectos causados por la pandemia desatada por el Covid-19 haciendo hincapié en tres aspectos fundamentales: cese de los movimientos de capitales a nivel internacional; colapso del comercio internacional y la movilidad se detuvo. Estas causas implicaron un rápido movimiento de las administraciones estatales que tuvieron que aplicar medidas de apoyo fiscal – monetario y financiero- que ayudaron a apaciguar los efectos de la crisis. A fines de 2021 comenzó a notarse una recuperación, pero sobrevino la guerra generada por la invasión de Rusia a Ucrania a comienzos de 2022, situación que generó más incertidumbre al escenario político económico mundial. Ante este panorama, se analiza a lo largo de seis capítulos cuáles son las posibilidades de futuro de la economía global a partir de los sucesos descriptos y cuál sería el posible escenario de una recuperación.

En el primero de los capítulos titulado “*Después de la COVID: nuevos riesgos y marcos de políticas*” se analiza la evolución de las economías a nivel global en el marco de la pospandemia, partiendo de la caída del PBI entre otras variables como crecimiento de la desigualdad, la pobreza y el desempleo. Se establece como instrumento fundamental para la recuperación pos COVID (que, según el estudio no ha sido erradicado) la necesidad que los responsables de las políticas públicas adopten medidas osadas para impulsar el crecimiento, asegurar que las políticas fiscales y monetarias sean consistentes y procurar que las políticas públicas estén diseñadas eficientemente y mejoren tanto la equidad como el crecimiento de las economías.

En el capítulo segundo titulado “*Hacia una nueva arquitectura fiscal*” se parte de la base y del análisis del impacto que generaron el COVID-19 y el conflicto Ruso-Ucraniano. Estos hechos generaron una nueva dinámica en la estructura fiscal de los Estados que debieron tomar medidas para ayudar a la recuperación de los hogares en cuanto a ingresos y del sector privado en relación con la inversión y la recuperación. Dicha situación llevo a una dinámica que terminó en un mayor gasto fiscal. La nueva arquitectura fiscal debe apuntar a tres aspectos fundamentales: reducir los niveles de gasto; disminuir el nivel de la deuda; y mantener la sostenibilidad fiscal a la vez que se apoya la recuperación económica y se protege a las poblaciones más pobres.

El tercer capítulo que lleva el título *“Regresando el genio a la botella: las políticas monetarias para lidiar con la inflación”* durante la pandemia y con el inicio del conflicto entre rusos y ucranianos, las políticas monetarias de los bancos centrales fueron ampliamente expansivas. Ello impactó en los precios generando un proceso inflacionario. El desafío ahora está dado por contener la inflación bajando la liquidez en los mercados y retraer la cantidad de dinero, situación complicada para los Bancos Centrales de los países.

El capítulo cuarto que lleva el título *“Riegos para las cuentas externas”* se vuelve a analizar el impacto de los procesos COVID-19 y el conflicto bélico, pero en este caso en las cuentas del sector externo, haciendo hincapié en aspectos como el turismo y los flujos de capitales. El problema aquí planteado apunta a tratar de vislumbrar si ante los cambios en el comercio internacional existe la posibilidad de una recuperación/fortalecimiento de las cuentas del sector externo.

En el capítulo quinto bajo el título *“Oportunidades para una gran transformación de los mercados laborales”* se entiende que la actualidad del mercado laboral ha sufrido una profunda transformación en cuanto a condiciones de las prestaciones (home office), salarios, etcétera y que dichos cambios resultan oportunos para construir una nueva arquitectura del mercado laboral, que complemente las reformas fiscales, en aras de reducir la informalidad, estimular más y mejores empleos y aprovechar las nuevas tecnologías. Puntualmente América Latina y el Caribe tienen una oportunidad no solo para recuperarse del shock de la COVID-19 en el empleo, sino también para corregir las distorsiones en el mercado laboral del pasado, y prepararse para un futuro más eficiente y productivo que beneficie a los trabajadores.

El último capítulo –sexto- *“Conclusiones y sugerencias para las políticas”* recoge las situaciones descritas en los cinco capítulos precedentes y efectúa un análisis de las posibles soluciones a cada problema planteado. Es de destacar que el factor común tomado como centro o punto de partida para el análisis resulta doble: la pandemia desatada por el COVID-19 y el conflicto entre Rusia y Ucrania, ambos disparadores de conflictos, búsquedas de soluciones y oportunidades de transformaciones a partir de nuevas políticas públicas. ■R-M

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la **Revista N.º 48 Aportes para la Integración Latinoamericana** editada por este instituto e indexada en *Latindex Catálogo 2.0, Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas, DOAJ, REDIB, EBSCO HOST*, entre otros. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes>

Además, **se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración**, ambas con categoría “A” (Excelencia) por la CONEAU. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

Informes: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas a través de los siguientes medios de contacto:

E-mail: integra.unlp@gmail.com **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:**
www.iil.jursoc.edu.ar

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP

DIRECTORA DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

NOEMÍ MELLADO

SECRETARIO DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

MARCELO HALPERÍN

SUBDIRECTORA DEL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

LILIANA RAPALLINI

SECRETARIO

ROBERTO MIRABELLI

CORRECTORA DE ESTILO

MARÍA CORBETTA

**DIRECTORA DEL OBSERVATORIO INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA y
CARIBEÑA (OILAC)**

NOEMÍ MELLADO

SECRETARIO DEL OILAC

ROBERTO MIRABELLI

RESPONSABLES EJECUTIVOS DEL OILAC

ROBERTO MIRABELLI

GERMAN ASENS