



Confronting the Global Food Challenge

finding new approaches to trade and investment that support the right to food

Acortando distancias:
una visión para el comercio mundial de
alimentos basada en los derechos humanos

Carin Smaller y Sophia Murphy
Instituto de Política Agrícola y Comercial

Acortando distancias: una visión para el comercio mundial de alimentos basada en los derechos humanos
Carin Smaller y Sophia Murphy
noviembre de 2008

Este documento fue elaborado como un recurso suplementar para la conferencia *Afrontando el Reto Alimentario Global búsqueda de nuevos enfoques al comercio y la inversión que apoyen el derecho a la alimentación*, 24-26 noviembre 2008, Ginebra, Suiza.

El documento fueran financieramente posible gracias a:

- Canadian Council for International Co-operation, www.ccic.ca

La conferencia fueran financieramente posible gracias a:

- ActionAid Internacional, www.actionaid.org
- Brot für Alle, www.bfa-ppp.ch
- Brot für die Welt, www.brot-fuer-die-welt.de
- Canadian Food Security Policy Group, www.ccic.ca/e/003/food
- Grassroots Internacional, www.grassrootsonline.org
- Fundación Heinrich Böll, www.boell.org
- Federación Luterana Mundial, www.lutheranworld.org/welcome.es.html
- Red 'Nuestro Mundo No Está en Venta', www.ourworldisnotforsale.org
- Oxfam Novib, www.oxfamnovib.nl

Los autores desean dar las gracias a Carole Samdup, Gauri Sreenivasan, Aftab Alam Khan, Alexandra Spielfoch, Anne-Laure Constantin y Ben Lilliston por sus valiosos comentarios al informe. Los autores también quieren agradecer al Consejo Canadiense para Cooperación Internacional (CCIC) su generosa contribución para la publicación del informe.

Índice

Introducción	2
Los derechos humanos: una base para mejorar las reglas comerciales	3
Un enfoque sobre el derecho a la alimentación	5
La Organización Mundial del Comercio (OMC): ¿en conflicto con los derechos humanos?	7
Colocar el comercio en el lugar adecuado.....	8
Un nuevo sistema de reglas para el comercio en el sector agrícola	10
A) Los principios directores.....	10
1) Ser coherente	10
2) Disciplinar las malas prácticas de comercio	11
3) Establecer responsabilidad, transparencia y participación.....	12
4) Supervisar y hacer evaluaciones.....	12
5) Crear remedios judiciales efectivos	13
B) Las herramientas del comercio	14
1) Medidas fronterizas.....	14
2) Ley internacional de la competencia	15
3) Subvenciones y respaldo nacional.....	16
4) Existencias de alimentos	17
5) Gestionar la volatilidad.....	18
6) Empresas estatales de comercio.....	19
7) Reglas contra el dumping	20
8) Ayuda alimentaria.....	21
Conclusión	23

Introducción

Los sistemas mundiales de alimentos y agricultura están en crisis. A principios de 2008 se desencadenó una crisis, hasta entonces larvada, respecto al hambre en el mundo. Al mismo tiempo, las predicciones de cómo el cambio climático minará la seguridad alimentaria en regiones que ya son pobres, especialmente en el África subsahariana y en pequeños estados insulares, son alarmantes.¹ Son casi mil millones de personas las que viven en condiciones extremas de hambre. El cambio climático no sólo afecta a la agricultura, sino que también se ve afectado por ella: se estima que la agricultura, como sector, es el segundo mayor contribuidor a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

En el ínterin, una gran afluencia de inversiones especulativas en los mercados de materias primas agravó la crisis del precio de los alimentos que se había producido en un período anterior de 2008. Los granjeros y los productores de alimentos procesados también se quejaron de que los instrumentos de los que dependían para financiar su producción ya no eran válidos al estar distorsionados por el flujo de capital especulativo. Con la crisis financiera que ahora está paralizando los bancos en su faceta de prestatarios y prestamistas, los créditos para los granjeros, comerciantes y distribuidores de alimentos serán mucho más difíciles de obtener en el futuro.

Este año todas las miradas están puestas en la crisis alimentaria. Una cumbre de líderes mundiales, un grupo de trabajo especial de la ONU, sesiones de urgencia en la Asamblea General de la ONU y las promesas del G8 de aumentar las ayudas formaron parte de la respuesta mundial a la crisis alimentaria. La comunidad de derechos humanos respondió con una sesión especial en el Consejo de Derechos Humanos y con un informe del recientemente nombrado Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. El mensaje es claro: ha llegado el momento de una nueva visión para los alimentos y la agricultura.

Eradicar el hambre es un compromiso que los gobiernos deben cumplir como parte de sus obligaciones de conformidad con el tratado internacional para los derechos humanos.² El marco de los derechos humanos proporciona muchas de las directrices necesarias para emprender esta colosal tarea y para garantizar que los gobiernos y las organizaciones internacionales respondan con políticas dirigidas principalmente a las personas. Y lo que es más importante, los derechos humanos requieren que los gobiernos den prioridad a los grupos más vulnerables, garantizando que no haya discriminación y prestando atención a los resultados prácticos de las políticas. Hasta la fecha, los gobiernos no han tomado en consideración sus obligaciones respecto a los derechos humanos en las negociaciones de los acuerdos de comercio.

Este informe explica la importancia de hacer uso de los derechos humanos para crear un sistema de comercio mundial. Explica por qué las reglas de comercio existentes socavan los derechos humanos y hace varias propuestas para un sistema de comercio que respalde los sistemas de alimentos que protegen, potencian y observan los derechos humanos. El documento se centra en el derecho universal a la alimentación, como uno de los bloques indivisibles de los derechos humanos, que abarcan derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

¹ Para 2020, a 11 años vista, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (el IPCC es el organismo científico más fidedigno sobre el cambio climático) estima que el suministro de alimentos de entre 75 y 250 millones de personas en África se verá amenazado por el cambio climático.

² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

Los derechos humanos: una base para mejorar las reglas comerciales

“ Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica.”

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Un marco de los derechos humanos ofrece una poderosa base para hacer políticas y leyes que mejoren el bienestar de las personas. Hay seis dimensiones del marco que merece la pena destacar con relación a las reglas mundiales de comercio:

- 1) **Los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.** Los derechos humanos son aplicables a todo el mundo en igual medida. Los derechos humanos no pueden observarse con independencia unos de los otros. La mejora de un derecho facilita el fomento de los demás. De igual manera, la privación de un derecho afecta negativamente al resto.³
- 2) **Los derechos humanos son legalmente vinculantes en todos los estados.** Todos los estados han ratificado por lo menos uno de los tratados internacionales de derechos humanos y están obligados a respetar y defender los derechos humanos. Algunos estados incluyen los derechos humanos en sus leyes y constituciones nacionales.⁴ Veintidós países hacen mención a aspectos del derecho a la alimentación en sus respectivas constituciones.⁵ Esto proporciona un importante recurso legal en caso de que se viole el derecho a la alimentación.
- 3) **Los derechos humanos hacen hincapié en la igualdad y la no discriminación.** “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.⁶ No se les podrá discriminar por motivo de sexo, raza, color o religión. En la práctica, la igualdad significa que los estados tienen que prestar especial atención a las necesidades de los más vulnerables y la no discriminación significa que hay que prestar atención a los resultados y no limitarse al proceso. La aplicación de las mismas reglas a poblaciones distintas puede empeorar la situación de los desfavorecidos. Éste no es un resultado aceptable dentro del marco de los derechos humanos. La obligación primordial de los gobiernos es mejorar la situación de los grupos de exclusión y marginados.
- 4) **Los derechos humanos consagran los principios de participación, responsabilidad y transparencia.** Los derechos humanos empiezan con las propias personas. Para hacer realidad los derechos humanos es necesario que las personas tengan voz en la confección de la política pública. Sin una ciudadanía activa, que incluya movimientos sociales, sindicatos y organizaciones sociales civiles, los derechos humanos tienen poco sentido.
- 5) **Los derechos humanos implican obligaciones internacionales y extraterritoriales.** La pregunta acerca de si los estados tienen la obligación de reconocer y defender los derechos humanos más allá del límite de sus fronteras es tema de debate. En su reciente informe

3 Véase <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

4 Véase el documento “El Derecho a la Alimentación en la Práctica: aplicación a escala nacional” publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) disponible en http://www.oei.es/decada/portadas/AH189_es.pdf

5 http://www.fao.org/righttofood/kc/maps/Map1_es.htm

6 Véase el artículo 1 de Declaración Universal de los Derechos Humanos.

para el Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, afirma que “los estados no solo deben respetar, defender y cumplir el derecho a una alimentación adecuada dentro de sus territorios nacionales; también tienen la obligación de contribuir a hacer realidad el derecho a la alimentación en otros países y de dar forma a un entorno internacional que capacite a los gobiernos nacionales para hacer realidad el derecho a la alimentación dentro de sus respectivas jurisdicciones.”⁷ Como mínimo, los estados deben garantizar que las políticas y acciones de las organizaciones internacionales a las que pertenecen sean coherentes con el cumplimiento de los derechos humanos. Los estados también deben cumplir con su compromiso de prestar ayuda y cooperación internacional “con el máximo de los recursos disponibles”.⁸

- 6) **Los derechos humanos no están asociados con un tipo concreto de sistema económico.** Los derechos humanos proporcionan un marco para la confección de políticas, las leyes y la acción. Pero no dictan ninguna manera concreta de organizar los mercados o de estimular el crecimiento económico.

Los gobiernos tienen tres tipos de obligaciones con relación a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales: respetarlos, protegerlos y llevarlos a cabo. Respetarlos significa garantizar que ninguna política pública, ley o acción interfiera en el disfrute de los derechos humanos de cada persona. Defenderlos significa hacer respetar las leyes y la política pública para evitar que terceras partes, individuos o corporaciones, priven a las personas de su acceso a los derechos humanos. En reconocimiento de que los gobiernos pueden no contar con los medios para llevar a cabo inmediatamente los derechos económicos, sociales y culturales de todos los ciudadanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, está basado en el concepto de la “realización progresiva”. Esto crea obligaciones inmediatas y continuadas para los gobiernos, que deben proporcionar un marco legal e institucional que capacite para disfrutar de sus derechos a todas las personas dentro de su jurisdicción. Esto incluye el pleno cumplimiento de los derechos humanos mediante el diseño e implementación de programas dirigidos a grupos vulnerables que puedan necesitar asistencia para realizar sus derechos debido a la pobreza, el racismo, el sexismo, la privación del derecho al voto (por no tener la nacionalidad o haber sido convictos) u otras fuentes de exclusión social y económica.

El marco de los derechos humanos no es perfecto. Uno de sus puntos débiles es la dependencia excesiva en los gobiernos y tribunales como el principal centro de acción en lo que respecta a los derechos. Es importante que el marco de los derechos humanos incorpore un papel central para la acción de los ciudadanos como el motor del proceso de desarrollo así como los medios necesarios para responsabilizar al estado. Además, los tratados de derechos humanos y sus interpretaciones no aportan todas las respuestas acerca de cómo llevar a cabo los derechos. Las cuestiones acerca de cómo debe gestionarse el mercado, cómo deben prestarse los servicios, qué prácticas agrícolas deben fomentarse y cómo deben crearse puestos de trabajo no pertenecen al ámbito de las obligaciones relativas a los derechos humanos.⁹ Pero los derechos humanos pueden proporcionar el patrón centrado en las personas con el que evaluar las diferentes políticas.¹⁰

7 Véase “Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial”, A/HRC/9/23. 8 de septiembre de 2008. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. Sección IV, párrafo 24.

8 Véase el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

9 Véase http://www.ccic.ca/aucourant/aucourant_fall_2008_2_e.html

10 Véase “Sembremos la semilla de los derechos: examen del comercio agrícola y la OMC desde la perspectiva de los derechos humanos,” Carin Smaller, 3D-trade-human rights-equitable economy e IATP, 2005. Disponible en: http://www.3dthree.org/pdf_3D/Backgr1webSp.pdf

Un enfoque sobre el derecho a la alimentación

“ El contenido esencial del derecho a una alimentación adecuada implica: la *disponibilidad* de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimenticias de las personas, libres de sustancias nocivas y aceptables dentro de una cultura determinada; la *accesibilidad* a dichos alimentos de maneras sostenibles y que no interfieran con el disfrute de otros derechos humanos.”

General Comment 12, the Right to Adequate Food

El derecho a la alimentación es vital para la creación de los sistemas de alimentación y agricultura. El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca el contenido del derecho a la alimentación con el formato de una “Observación General”.¹¹ Las Observaciones Generales son las directrices para los estados sobre la manera en que han de interpretar los derechos específicos contenidos en los siete principales tratados de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos.¹² En 2004, los 188 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) adoptaron las Directrices voluntarias para el derecho a la alimentación. Estas últimas proporcionan un instrumento adicional para los gobiernos que quieran hacer una realidad del derecho a la alimentación en el contexto de sus estrategias nacionales de seguridad alimentaria.¹³ Algunos países, como Sudáfrica y el Brasil, han consagrado el derecho a la alimentación en sus constituciones nacionales. Otros, como Uganda, Guatemala e Indonesia tienen una legislación nacional concreta que crea la obligación legal de cumplir con el derecho a la alimentación.

Los derechos económicos y sociales afectados por el sistema de la alimentación incluyen, entre otros, el derecho a la salud, al trabajo y a la vida. Por ejemplo, la Observación General sobre el derecho a la salud, afirma que “el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia y potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y a un medio ambiente sano”.

Y lo que es más importante, la Observación General sobre el derecho a la alimentación establece que “las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles”. Ésta es una distinción importante. Los comerciantes libres se centran en la oferta, basándose en la suposición de que el mercado distribuya la oferta de acuerdo con la demanda. Cuando surge la inseguridad alimentaria, la respuesta del libre comercio es aumentar la producción. Los gobiernos que creen en esta teoría dedican una parte considerable de los recursos públicos a llevar a cabo esta respuesta “natural” del mercado, fomentando que se cultiven más terrenos o desarrollando nuevas tecnologías para aumentar el rendimiento o mejorar las variedades de semillas, fertilizantes y pesticidas. Muchos gobiernos están convencidos de que la seguridad alimentaria está garantizada cuando hay suficientes alimentos disponibles para alimentar a la población.

11 Véase [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/1d19f8e78e2508de8025677f003c5c25?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/1d19f8e78e2508de8025677f003c5c25?Opendocument)

12 Estos incluyen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención Contra la Tortura, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención de los Trabajadores Migratorios. Véase <http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomesPage.aspx>

13 Véase <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>

Un enfoque orientado hacia los derechos va mucho más allá, porque el derecho a la alimentación especifica el requisito de que los alimentos disponibles sean asequibles o que estén accesibles, de otro modo, a todas las personas. Los Estados Unidos tienen la alimentación asegurada, pero el gobierno no protege el derecho a la alimentación de sus ciudadanos. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos informa de que en torno al 11 por ciento de los hogares estadounidenses (y un 18 por ciento de la población infantil estadounidense) carecen de acceso a una alimentación adecuada en algún momento del año. Esa estadística representa a 12,6 millones de personas. Sin embargo, incluso después de las exportaciones, la oferta nacional de alimentos en los Estados Unidos podría alimentar a todos los habitantes del país más de dos veces.¹⁴

Nepal no tiene la alimentación garantizada pero el gobierno está tomando las medidas necesarias para hacer realidad el derecho a la alimentación. Un nuevo gobierno, constituido después del final de una década de guerra civil, incluyó la soberanía del derecho a la alimentación en su constitución provisional. El 25 de septiembre de 2008, el Tribunal Supremo de Nepal, en reconocimiento de este derecho, ordenó al Gobierno de Nepal el suministro inmediato de alimentos a 32 distritos que sufrían escasez de alimentos. Este tribunal consideró que era necesario tomar medidas inmediatas porque más de tres millones de personas estaban sufriendo la escasez de alimentos como resultado del precio al alza de los alimentos. El Gobierno también aumentó el presupuesto para la Corporación de Alimentos de Nepal, una empresa estatal que suministra alimentos a los distritos más necesitados.

¹⁴ Véase Sophia Murphy, *Securing Enough to Eat* (Cómo garantizar lo suficiente para comer), Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD), enero de 2005

La Organización Mundial del Comercio (OMC): ¿en conflicto con los derechos humanos?

El sistema de comercio multilateral actualmente vigente depende de los aspectos económicos del mercado libre y entra en conflicto con el marco de los derechos humanos en varias formas fundamentales.

- 1) **Desalienta la intervención del estado:** Durante más de dos décadas, el sistema multilateral de comercio ha estado impulsado por una visión de la economía que reduce el papel del estado en el mercado. Se desalienta la intervención del Estado. Dentro del marco de los derechos humanos, los estados son los portadores del deber de los derechos y no pueden liberarse de estas obligaciones. Se exige que los estados tomen medidas legislativas, administrativas y presupuestarias para generar resultados económicos, sociales y de desarrollo que protejan los derechos de las personas. La ley de los derechos humanos exige que los estados “tomen medidas individualmente y a través de la asistencia y cooperación internacional”, y que utilicen “el máximo de sus recursos disponibles”.¹⁵ En algunos casos se puede exigir al Estado que intervenga en el mercado a fin de proteger los derechos humanos, aun cuando esto genere distorsiones de comercio.
- 2) **Utiliza un patrón de comercio.** La OMC insiste en que todas las políticas distorsionen mínimamente el comercio, como si el comercio fuera en cierto modo un fin en sí mismo; pero no lo es. Fomentar positivamente la realización de los derechos humanos sería una base bastante más sensata con la que evaluar las políticas de los países.
- 3) **Se desentiende de los grupos más vulnerables.** El objetivo del sistema de comercio multilateral es el crecimiento económico y el crecimiento en el volumen general del comercio se utiliza con frecuencia como medida del bienestar mejorado. Esto no es adecuado desde la perspectiva de los derechos humanos. Los derechos humanos requieren que los estados implementen políticas dirigidas a grupos específicos que no estén disfrutando de los derechos humanos y no que se limiten a mejorar el bienestar general.
- 4) **Dicta un modelo económico único.** Veinticinco años de regulación del comercio han generado una visión específica del desarrollo económico (basada en mercados abiertos, movimientos de capital no regulados y derechos de propiedad intelectual restrictivos). Un marco de derechos humanos no dicta las políticas económicas concretas que un gobierno debe seguir. Más bien exige a los gobiernos que presten atención a los resultados cuando llevan sus políticas a la práctica.
- 5) **Carece de participación y transparencia.** A pesar de algunas mejoras recientes, las negociaciones de comercio multilaterales (y bilaterales) no cumplen un nivel mínimo de participación e inclusión de las personas afectadas. De hecho, los negociadores miembros de la OMC, e incluso los ministros de comercio se pueden ver excluidos de las negociaciones clave en varias ocasiones. Un marco de los derechos humanos presta atención tanto al proceso como a los resultados: las personas deben poder expresar sus preferencias y debatir, y cambiar las políticas y las leyes.

¹⁵ Véase el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Colocar el comercio en el lugar adecuado

“ El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla.”

Observación General N° 12 sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada.

La mayoría de los alimentos se consumen en el país donde se producen. El comercio tiene un papel relativamente menor en los sistemas de alimentos y agrícola. Durante los tres últimos años, una media del 18 por ciento del trigo, un 7 por ciento del arroz y un 12 por ciento del maíz se comerciaron internacionalmente.¹⁶ Durante el mismo período, una media del 5 por ciento del cerdo, un 10 por ciento de la carne de ave y un 12 por ciento de la carne de ternera y de vaca se comerciaron en el ámbito internacional.¹⁷ Estados Unidos, uno de los mayores exportadores mundiales de alimentos, exportan menos de una tercera parte de su producción agrícola. La mayoría de los países exportan bastante menos. A pesar de su papel minoritario, los requisitos internacionales de comercio e inversión dictan las políticas alimentarias y agrícolas. La mayoría de los productores minifundistas ahora tienen que competir con los alimentos importados en sus mercados locales. Estas importaciones, cuyos precios con frecuencia están influenciados por factores que no guardan relación con las condiciones locales (oferta, demanda, costes de entrada, preferencias de los consumidores, etc.), causan un gran impacto en los precios locales.

Durante más de dos décadas, los gobiernos, las instituciones financieras y de comercio internacionales y los donantes bilaterales han utilizado la teoría del libre comercio que domina el pensamiento de la política de comercio para informar sus políticas de alimentos y agricultura. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) condicionan sus préstamos a los países en desarrollo a fin de que el gobierno receptor reduzca las barreras al comercio, liberalice los mercados de divisas, implemente estrategias de desarrollo orientadas a la exportación y minimice el papel del estado. Con frecuencia, Naciones Unidas ha proporcionado matices y advertencias, pero rara vez sus instituciones (y en especial, sus dirigentes) han puesto en tela de juicio la suposición subyacente de que la globalización, a través del mercado libre y los flujos de capital, es el único camino hacia el desarrollo exitoso.

La mayoría de los gobiernos de países en desarrollo tienen pocas opciones excepto seguir las prescripciones del Banco Mundial y el FMI. Al hacerlo, se apartan de la senda del desarrollo basado en la agricultura, que en la mayoría de países habría ayudado a garantizar el derecho a una alimentación adecuada. En su lugar, estos gobiernos amplían las estrategias existentes de exportación, renunciando a la diversificación para centrarse en uno o dos productos (el cacao en Ghana, el algodón en Burkina Faso o los plátanos en Ecuador) o a pasarse a nuevas exportaciones, como los langostinos (Bangladesh y Tailandia), las judías verdes (Kenia) o flores cortadas (Uganda y Kenia). La mayoría de los países con ingresos bajos han prestado demasiada atención a la exportación de cosechas y muy poca a los sectores nacionales de cosechas para alimentación.¹⁸ El coste no consiste sencillamente en el dinero que se gasta en la producción, el procesado y el transporte de las exportaciones, sino también en el fallo concomitante a la hora de invertir en las cosechas para la alimentación nacional y de respaldar a los mercados locales (incluyendo las carreteras y las instalaciones de almacenaje y el procesado).

¹⁶ Véase <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/grain-market//2000s/2008/grain-market-09-12-2008.pdf>

¹⁷ Véase <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/livestock-poultry-ma//2000s/2008/livestock-poultry-ma-04-01-2008.pdf>

¹⁸ Véase Oliver Morrissey, What types of WTO-compatible trade policies are appropriate for different stages of development? en WTO rules for agriculture compatible with development, FAO 2007.

Desde 1950, la producción mundial de alimentos se ha disparado. Más recientemente, las barreras al comercio de alimentos se han desmantelado. Los gobiernos y especialmente los negocios agrícolas transnacionales, tienen más acceso que nunca a los mercados de materias primas mundiales, un acceso que está garantizado no solo por ley (porque los miembros de la OMC tienen que cumplir ciertas normas acerca de la manera en que limitan las importaciones y exportaciones de alimentos) sino también por la tecnología: el equipo, los conocimientos, las comunicaciones y los sistemas de transporte que hacen funcionar el comercio mundial. Y aun con todo, el número de personas que pasan hambre en el mundo sigue aumentando, y el derecho a la alimentación sigue sin hacerse realidad.

Un nuevo sistema de reglas para el comercio en el sector agrícola

Las reglas multilaterales existentes para los alimentos y la agricultura están principalmente contenidas en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Hay muchas reglas en otros acuerdos de la OMC relacionados con los alimentos y la agricultura incluyendo el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo General sobre Comercio en los Servicios y el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Este documento no es exhaustivo. Revisa la cuestión global del gobierno (cinco principios, que se exploran en la sección “Los principios directores”) y las ocho áreas para la regulación del comercio (“Las herramientas para el comercio”), en un intento de crear los componentes básicos para un sistema de comercio arraigado en un marco de derechos humanos así como para hacer realidad el derecho a la alimentación.

A) Los principios directores

“ Es esencial un buen gobierno para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza, y para asegurar medios de vida satisfactorios para todos.”

Observación General N° 12, el Derecho a una Alimentación Adecuada.

Un enfoque de gobierno centrado en los derechos humanos destaca varios principios esenciales, tales como la coherencia, la flexibilidad, la responsabilidad, la transparencia, la participación, la supervisión, la evaluación y el acceso a remedios judiciales efectivos.

1) Ser coherente

Un primer desafío esencial para la creación de reglas de comercio en un marco de derechos humanos es establecer la prioridad de los derechos humanos sobre las obligaciones de comercio. Aunque el fundamento legal existe, establecido por la Convención de Viena en la Ley de Tratados,¹⁹ la realidad es más complicada porque la voluntad política y las posibilidades para la reparación legal conspiran para dar ventaja a las reglas del comercio. A tenor de las convenciones y los protocolos de derechos humanos, los abusos se pueden documentar, describir y discutir. Sin embargo, no existe castigo alguno por infringir la ley. A tenor del sistema de la OMC, el sistema de resolución de disputas puede obligar a cumplir las reglas, amenazando con sanciones financieras o comerciales. Como resultado, los acuerdos de comercio triunfan sistemáticamente sobre los tratados de derechos humanos. La mayoría de los gobiernos son más leales a sus compromisos de comercio que a sus obligaciones con los derechos humanos.

Los estados miembros de las Naciones Unidas han reconocido la necesidad de analizar el comercio y las finanzas en un contexto más amplio. Por ejemplo, el proceso continuado de Financiación para el Desarrollo, que debe reunirse para una segunda reunión de alto nivel en Doha a finales de noviembre, trata específicamente acerca de cómo medir el comercio, la inversión y las corrientes financieras desde una perspectiva de desarrollo. Pero una carencia de voluntad política, especialmente por parte de los países industrializados, hace que el foro no sea efectivo. Hasta que los gobiernos estén dispuestos a utilizar el lenguaje de los derechos humanos como base para sus posiciones de comercio, será imposible trasladar las reglas de comercio mundial al lugar dónde deben estar.

¹⁹ Véase http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/t_1_1_1969.pdf

Una alianza de 46 países en desarrollo²⁰, conocida como el G33, fue la primera en presentar los derechos humanos ante la OMC. En 2005 el grupo emitió un comunicado ministerial que establecía que “atender el problema de la seguridad de la alimentación y del medio de vida además del desarrollo local constituye una expresión concreta del derecho al desarrollo de los países en desarrollo.”²¹ Su objetivo era presentar un mecanismo de salvaguarda especial y una categoría de productos especiales en las reglas revisadas del Acuerdo sobre Agricultura. Se trataba de un momento radical y estratégico. En primer lugar, los defensores promovieron abiertamente las medidas sobre la base de que eran necesarias para alcanzar ciertos objetivos de índole social y de desarrollo (no comerciales). En segundo lugar, el grupo ha estado dispuesto a luchar por el derecho a ser autorizados para elevar los aranceles sobre los niveles límite existentes para alcanzar estos objetivos, una propuesta que se ha encontrado con una severa resistencia por parte de muchos miembros de la OMC (industrializados y en desarrollo por igual). Ganar esta lucha será esencial si las conversaciones de comercio quieren desplazarse hacia la defensa de un marco de derechos humanos.

Varias instituciones diferentes a la OMC desempeñan una función en la política de comercio y ellas también tendrán que cambiar si quieren respaldar un marco de derechos humanos. Las instituciones de Bretton Woods (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) han desempeñado un papel central dando forma a la política de comercio de los países en desarrollo a través de las condiciones que imponen en sus préstamos y subvenciones al desarrollo. Estas instituciones se desentendieron de las crecientes evidencias de que sus prescripciones económicas estaban generando trastornos y dificultades sociales y económicas, es decir, pasaron por alto las violaciones de los derechos humanos. El impulso para situar el comercio en una situación de equilibrio más firme tendrá que incluir cambios en las intervenciones por parte de las instituciones de Bretton Woods.

El sistema de comercio necesita aprender a operar en un contexto multilateral más amplio. Los gobiernos permitieron que la OMC se aislase de otras partes del sistema multilateral, a costa de la coherencia con áreas vitales de la política, incluyendo la gestión y contención del cambio climático y la pérdida de la biodiversidad; el cumplimiento de los derechos laborales internacionales; la garantía del acceso universal a medicamentos asequibles; la protección de las especies en peligro; y muchas cosas más. Traer el comercio de vuelta al redil de las Naciones Unidas, en lugar de permitir que afecte a todas las áreas de la política desde un puesto avanzado aislado, es un paso primordial para reformar el sistema de comercio.

2) Disciplinar las malas prácticas de comercio

Las reglas del comercio deben centrarse en disciplinar malas prácticas, como la competencia desleal, la especulación excesiva, el poder del mercado sin barreras, en lugar de promover una visión particular acerca de cómo debe estructurarse el comercio. Los miembros de la OMC (más de 150 países) son muy diferentes. Algunos países están recuperándose de décadas de guerra civil o de desgobierno. Otros se industrializaron hace tiempo, pero necesitan una inversión considerable en sus economías para modernizarse, sustituir las infraestructuras que fallan y formar a los trabajadores en el uso de nuevas tecnologías y sistemas.

Las diferencias no son meramente materiales, en algunos países la pobreza afecta a una minoría de personas mientras que en otros una mayoría de sus habitantes viven en la pobreza o, incómodamente, próximos a ella. Las diferencias también son de carácter cultural, social, ecológico y físico. Algunos países son montañosos o no tienen salida o, incluso, son islas. Algunos países tienen una tradición de propiedad colectiva de la tierra; otros siguen explotando lo que en

²⁰ Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Benín, Bolivia, Botsuana, China, Congo, Costa de Marfil, Cuba, Dominica, la República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenia, la República de Corea, Madagascar, Mauricio, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, el Paquistán, Panamá, el Perú, Filipinas, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Uganda, Venezuela, Zambia, Zimbabwe.

²¹ Véase <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=73101>

la práctica es un sistema de servidumbre por deudas, que encierra los privilegios para un pequeño número de terratenientes a costa de una gran población de trabajadores privados de derechos y empobrecidos. A todo esto, el potencial para el comercio y el contexto en que actúan las reglas mundiales de comercio, varía de un país a otro. Estas circunstancias requieren un sistema flexible de reglas de comercio. Los derechos humanos ayudarán a los gobiernos a centrarse en cómo se están viendo afectadas las personas (¿están empobreciendo las reglas del comercio a los países más pobres o a las poblaciones vulnerables dentro de los países?), en lugar de centrarse en el cumplimiento de un conjunto uniforme de reglas que enmascaran las importantes diferencias existentes desde una perspectiva de derechos humanos.

3) Establecer responsabilidad, transparencia y participación

“ Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas.”

Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

“ Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.”

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Se exige a los gobiernos que proporcionen información a los ciudadanos cuando participen en negociaciones de comercio y firmen contratos de comercio. Después de años de campaña y de presión pública por parte de organizaciones sociales civiles, la transparencia en las negociaciones de comercio internacional ha mejorado. Algunos estados miembros de la OMC ponen los documentos de las negociaciones a disposición de sus ciudadanos y les permiten formar parte de sus delegaciones durante las negociaciones. La secretaría de la OMC también ha tomado importantes medidas para mejorar la transparencia publicando la mayoría de los documentos de sus negociaciones en su sitio web y abriendo al público en general algunos de sus disputados debates. Pero la mayoría de estos esfuerzos son informales y no están garantizados a tenor de la ley de la OMC. Y los gobiernos son muy selectivos respecto a la información que ponen a disposición del público. El acceso a la información sigue dependiendo en gran medida de la buena voluntad de los poseedores de la información. Además, las negociaciones de comercio bilaterales y regionales, que se han multiplicado exponencialmente en los diez últimos años, siguen siendo estrictamente confidenciales y están cerradas al público.

Toda persona tiene derecho a participar en la confección de políticas de comercio y a plantear sus dudas acerca del posible impacto de los acuerdos de comercio. Algunos gobiernos han tomado medidas para hacer realidad este derecho. Los gobiernos de Uganda, Sudáfrica y el Brasil, por ejemplo, han fijado consultas para los interesados nacionales en el programa de Doha, lo que permite a sindicatos, granjeros, grupos empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil hacer aportaciones a la posición negociadora de su gobierno. Pero la gran mayoría de las personas todavía están excluidas de participar en las decisiones acerca de la agenda de comercio de su país.

4) Supervisar y hacer evaluaciones

“ Los Estados Partes deben asegurarse de que, en los acuerdos internacionales cuando sea pertinente, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada y considerar el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos internacionales.”

Observación General N° 12, el Derecho a una Alimentación Adecuada

Los mecanismos existentes de derechos humanos exigen que los estados presenten informes periódicos sobre las medidas tomadas para llevar a cabo los derechos humanos. La supervisión y

el desarrollo de los derechos humanos están gestionados por el Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), y un sistema de tratados muy bien desarrollado. Las preocupaciones acerca del impacto de los acuerdos de comercio o de políticas concretas pueden plantearse a tenor de estos mecanismos. Los derechos humanos no tienen necesidad de presentarse ante la OMC. Las organizaciones sociales civiles como la ONG *3D-Trade-Human Rights-Equitable Economy* son muy activas en este terreno. Los diferentes Comités de Derechos Humanos han planteado varias cuestiones y recomendaciones acerca del impacto de los acuerdos de comercio en la puesta en práctica de los derechos humanos.²² *3D*, por ejemplo, presentó una propuesta al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acerca del derecho a la alimentación en la India. Estaban preocupados por la tendencia del gobierno de la India hacia una protección más estricta de la propiedad intelectual y su impacto negativo en el derecho a la alimentación.²³

La OMC también tiene un mecanismo de revisión denominado el Mecanismo de Examen de la Política de Comercio (MEPC), que supervisa la implementación de los acuerdos de la OMC. Hasta la fecha, ningún gobierno ha planteado preocupaciones por los derechos humanos a tenor de este mecanismo. Las organizaciones sociales civiles no tienen acceso a sus procedimientos. No obstante, la Confederación Internacional de Sindicatos prepara documentos de seguimiento a los Mecanismos de Examen de la Política de Comercio para destacar las preocupaciones acerca del impacto de los acuerdos de comercio en las condiciones laborales. Las organizaciones civiles centradas en los alimentos y la agricultura pueden hacer lo mismo.

En el ámbito nacional, es esencial que el gobierno desarrolle procesos para garantizar que sus políticas de comercio son coherentes con sus obligaciones relativas a los derechos humanos. Las políticas de comercio o los acuerdos de comercio que estén socavando los derechos humanos deben modificarse. Las evaluaciones de impacto deben llevarse a cabo antes de que se firmen nuevos acuerdos. La Unión Europea ha empezado a realizar evaluaciones de impacto en la sostenibilidad para los acuerdos de comercio. No hay criterios relativos a los derechos humanos en estas. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos también ha estado trabajando en una metodología para la evaluación del impacto en los derechos humanos, pero es necesario mucho más trabajo y voluntad política para hacer de esto una realidad.

5) Crear remedios judiciales efectivos

“ Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a remedios judiciales adecuados o a otros recursos en los planos nacional e internacional”

Observación General N° 12, el Derecho a una Alimentación Adecuada.

En la actualidad no hay suficientes remedios jurídicos en los planos nacional e internacional para la violación de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la alimentación. En el plano internacional, los miembros de Naciones Unidas aprobaron recientemente el Protocolo Opcional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El instrumento proporciona un mecanismo de reclamaciones para los individuos cuyos derechos económicos, sociales y culturales se han violado. Este es un mecanismo importante para plantear preocupaciones acerca de violaciones de los derechos humanos y para citar y avergonzar a los gobiernos en el plano internacional. Pero los mecanismos no tienen poder verdadero. No será posible imponer remedios judiciales.

²² Véase <http://www.3dthree.org/es/page.php?IDpage=49> y <http://www.3dthree.org/es/page.php?IDpage=23>

²³ Véase http://www.3dthree.org/pdf_3D/3DIndiaIPfoodCESCR2008.pdf

B) Las herramientas del comercio

This section proposes a range of tools that could help governments to respect, protect and fulfil human rights. The tools to respect and protect human rights include border measures, international competition law, anti-dumping rules and managing volatility. The tools to fulfil human rights include subsidies, food stocks, food aid and state trading enterprises.

Esta sección propone una amplia gama de herramientas que pueden ayudar a los gobiernos a observar, defender y cumplir los derechos humanos. Las herramientas para observar y defender los derechos humanos incluyen medidas fronterizas, la ley internacional para la competencia, normas contra la competencia desleal y la gestión de la volatilidad. Las herramientas para cumplir los derechos humanos incluyen subvenciones, existencias de alimentos, ayudas para la alimentación y empresas de comercio estatales.

1) Medidas fronterizas

Uno de los objetivos explícitos del sistema de comercio es reducir los aranceles. Este es uno de los cinco principios fundamentales elaborados por la OMC para describir su misión.²⁴ Las reglas de la OMC para los aranceles agrícolas exigen que los miembros de la OMC se comprometan y reduzcan los aranceles, y conviertan todas las medidas fronterizas en derechos de aduana ordinarios.²⁵ Las reglas también piden una reducción sustancial del nivel general de los aranceles y alientan a los miembros a participar en negociaciones periódicas para la reducción de aranceles.²⁶ Las reglas dan a los países la flexibilidad necesaria para reducir o eliminar los aranceles pero no para aumentarlos por encima de los niveles establecidos cuando se incorporaron a la OMC, o que acordaron a tenor de la Ronda de Uruguay, en el caso de que fueran ya miembros en 1994.

En principio, la negativa a tolerar los aumentos de aranceles es un error y entra en conflicto con la obligación de los estados de defender los derechos humanos. Las disposiciones arancelarias de la OMC crean un derecho para que los exportadores accedan a los mercados extranjeros; ese derecho no debía existir. Muchos países en desarrollo argumentan que se comprometieron con unos aranceles de niveles inadecuados en 1994 y quieren tener la oportunidad de revisar esos compromisos. Otros argumentan en términos más generales que hay situaciones en las que los aranceles podrían tener que subirse para cubrir las prioridades de desarrollo que son más importantes que satisfacer el imperativo de aumentar el volumen de comercio mundial. Para cumplir sus obligaciones de proteger el derecho a la alimentación, el Estado necesita mantener cierto control sobre los flujos de comercio, incluido aquel a través de los aranceles.

Las medidas fronterizas pueden utilizarse de manera constructiva para alcanzar varios objetivos. Los aranceles pueden ayudar a los mercados nacionales a ser más estables, ayudar a gestionar la volatilidad externa que afecta a la oferta y al coste de los alimentos en los mercados locales. En el caso de grandes economías integradas, como la Unión Europea o los Estados Unidos, el uso de aranceles tiene que estar sometido a disciplinas multilaterales, para garantizar que cualesquiera problemas nacionales que surjan no afecten al mundo exterior. Por ejemplo, tanto la Unión Europea como los Estados Unidos han autorizado (e incluso fomentado) que sus empresas exportadoras se deshagan del excedente agrícola en los mercados mundiales con precios

24 Véase http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm

25 Véase el artículo 4, párrafos 1 y 2 del Acuerdo sobre Agricultura. El artículo 4.2 da instrucciones a los países para que utilicen los derechos de aduanas ordinarios y prohíbe el uso de otros tipos de medidas fronterizas incluyendo las restricciones cuantitativas a la importación, gravámenes variables a la importación, precios mínimos de la importación, etc., excepto a tenor de las condiciones especiales que se exponen en el artículo 5, anexo 5.

26 Véase el artículo 28bis, Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) 1947

inferiores a los costes de producción, destruyendo la producción agrícola en los países en desarrollo. Sin embargo, para la mayoría de los países que no compran ni venden lo bastante en los mercados mundiales para verse afectados por los precios mundiales, el hecho de permitir una política arancelaria para mantener cierta estabilidad local en los precios puede proteger las inversiones de capital local, los puestos de trabajo locales y la producción local de alimentos; todo ello necesario para hacer realidad el derecho a un nivel de vida adecuado, incluidos la alimentación, la salud y el trabajo.

Los aranceles no son una solución mágica a los problemas económicos nacionales. Los aranceles pueden sufrir abusos, y su aplicación inadecuada puede afectar gravemente a las economías por la pérdida de oportunidades, bien de nuevas inversiones e innovación, o para que las empresas nacionales sigan siendo competitivas y responsables. No obstante, los aranceles tienen un papel central en muchas economías de países en desarrollo, y para sus gobiernos en particular; algunos estados obtienen de los aranceles el 50 por ciento o más de sus ingresos.²⁷ En el caso de países con economías pequeñas y una base fiscal reducida, los aranceles ofrecen una fuente de ingresos que puede ser muy importante para ir haciendo realidad progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales.²⁸

2) Ley internacional de la competencia

“ Las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: [...] y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas, o el fallo del Estado por no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al formalizar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.”

Observación General N° 12, el Derecho a una Alimentación Adecuada.

En un mercado abierto, los precios proporcionan indicaciones a los compradores (y vendedores) acerca del precio que deberían pagar (o cobrar). La competencia efectiva es un atributo necesario para que un mercado funcione. No obstante, la globalización con las pautas determinadas por la OMC, el Banco Mundial y el FMI han socavado algunos aspectos fundamentales de la competencia al mismo tiempo que han dado prioridad a una definición muy limitada de la competencia, y que han dado mala reputación al concepto. Este programa, promovido por primera vez (y bloqueado efectivamente por las protestas de la sociedad civil) en la OCDE, definió la política de competencia como permitir a las empresas extranjeras que compitieran con las empresas nacionales sin discriminación. En la práctica, el desmantelamiento de las barreras al comercio y a las corrientes de capital ha concentrado un importante poder económico en manos de un pequeño número de empresas internacionales. No hay nada de justo, o de competitivo, en obligar a los sectores privados de países en desarrollo a competir con estos gigantes, algunos de los cuales tienen un nivel de ventas superior al total de las economías nacionales de los países.

27 Durante el período comprendido entre 1985 y 1994, los impuestos al comercio internacional representaron un 20 por ciento de los ingresos totales en 26 de los 42 países del África subsahariana. Durante el período de 2000 a 2003, los impuestos al comercio representaron más del 50 por ciento de los ingresos totales para las Islas Comoros, Gambia y Nigeria. En el mismo período, los impuestos al comercio representaron más del 40 por ciento para Benín, Lesoto, Madagascar, Mali, Sierra Leona, Togo y Uganda.

28 Véase Peter Osakwe, Emerging issues and concerns for African countries in the WTO negotiations on agriculture and the Doha Round, en el documento WTO rules for agriculture compatible with development, FAO 2007

En teoría la competencia es algo bueno pero en la práctica resulta un asunto delicado. El tema de la competencia se complica todavía más cuando las fronteras se abren. Incluso estados con leyes nacionales para la competencia relativamente estrictas normalmente no están interesados en mantener los domicilios sociales de las empresas responsables en su jurisdicción, prefieren que operen en el extranjero. Al mismo tiempo, los mercados nacionales varían enormemente en el tamaño y poderío económico. Las empresas nacionales en los Estados Unidos operan en un mercado interno de casi 300 millones de personas y es probable que dejen pequeño incluso a un monopolio en un mercado reducido como el de Islandia o Canadá (por no mencionar el de Mali o Níger). Una solución práctica para hacer frente a las gigantescas empresas privadas, en un mundo globalizado, podría ser mantener el monopolio, como hacen en el sector lácteo en Nueva Zelanda y en Escandinavia. De todas formas, si no se cuenta con una regulación cuidadosa, esa solución podría imponer costes inaceptables para los consumidores y los productores en los mercados locales.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de proteger las dimensiones positivas de la competencia: deben proporcionar acceso abierto y universal a la información, trabajar para evitar la connivencia entre las empresas y dotar a los grupos sin poder (incluyendo a los trabajadores agrícolas y a los pequeños productores) de las herramientas y la información que necesitan para reparar las desigualdades de poder del mercado. Desde una perspectiva de derechos humanos, los estados son responsables de garantizar que la política y la regulación de la competencia observe, defienda y respalde el cumplimiento del derecho a la alimentación, el trabajo y la salud. No existe un derecho equivalente de las empresas transnacionales para competir en todos los mercados locales.

3) Subvenciones y respaldo nacional

“ Los Estados Partes [...] deberán tomar, individualmente y a través de la cooperación nacional, las medidas, incluyendo programas específicos, que sean necesarias para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos”

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Muchas subvenciones agrícolas son problemáticas, pero no todas las subvenciones tienen como resultado exportaciones comerciadas injustamente. El sistema de clasificación de subvenciones de la OMC está demasiado politizado. Los negociadores del mundo desarrollado han manipulado las diferentes cajas de colores para adaptarlas a sus necesidades nacionales. El respaldo está clasificado de conformidad con el grado en que distorsiona el comercio. Los gobiernos necesitan criterios mejores para disciplinar las subvenciones agrícolas y para respaldar que tengan en cuenta los objetivos de derechos humanos.

Los economistas Dorward y Morrison argumentan que hay evidencias considerables que respaldan la contención que el estado necesita para tener un papel importante a la hora de estimular la transformación de la agricultura, especialmente en las etapas iniciales del desarrollo agrícola. Llevaron a cabo una revisión de varios países para comparar sus estrategias de desarrollo agrícola y así proporcionar lecciones a los países menos desarrollados.²⁹ Descubrieron que en la mayoría de los casos el respaldo del gobierno fue esencial para obtener buenos resultados.

²⁹ Véase Andrew Dorward y Jamie Morrison, *The Agricultural Development Experience of the Past 30 Years: Lessons for LDCs*, septiembre de 2000.

Dorward y Morrison argumentan que el problema no es el respaldo público a la agricultura *per se*, sino más bien que muchas políticas para respaldar el desarrollo agrícola se han concebido como temporales pero acaban siendo permanentes a medida que surgen grupos de presión para que se continúe con el nivel de respaldo. Las reglas multilaterales pueden respaldar un buen resultado final, estableciendo los criterios necesarios para guiar a los gobiernos acerca de en qué momento la inversión y el respaldo público a la agricultura contribuyen a realizar los derechos humanos y en qué momento es hora de eliminar programas que socavan los derechos humanos. Los organismos del tratado de derechos humanos pueden ofrecer comprobaciones y resúmenes periódicos de las políticas de los gobiernos para proporcionar el impulso para el cambio. De hecho, un sistema de reglas multilateral ofrece la manera de crear una comprobación del atrincheramiento de los intereses locales demasiado poderosos. El marco adecuado debe permitir que las reglas evolucionen. La Observación General al Derecho a una Alimentación Adecuada dice que “los Estados partes deberán preparar y mantener mecanismos para vigilar los progresos tendentes a la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos, identificar los factores y dificultades que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones y facilitar la adopción de medidas legislativas y administrativas de corrección, incluidas las medidas para implementar sus obligaciones”.

El anexo 3 del Acuerdo de Agricultura, también conocido como la caja ámbar, enumera las formas de respaldo nacional que están consideradas como las que más distorsionan el comercio y que los miembros están obligados a reducir. El respaldo a los precios de mercado está incluido en el anexo 3, aun cuando el respaldo a los precios puede ser una importante herramienta de política para garantizar los precios estables de los alimentos para los consumidores y unos beneficios decentes para los productores. El respaldo a los precios también ofrece una manera de gestionar la producción (los gobiernos podrían garantizar el precio en X, pero sólo para una cantidad Y de producción). En el caso de un sistema de alimentación que dependa en gran medida de pocas materias primas (especialmente fuentes de azúcar y grasa) y muy poco del resto (variedad suficiente de frutas y verduras), este tipo de control puede resultar útil.

En el sistema existente utilizado para categorizar las subvenciones hay algunas disposiciones importantes que pueden respaldar la realización de los derechos humanos. El artículo 6.2 del Acuerdo de Agricultura de la OMC permite a los países miembros en desarrollo que proporcionen subvenciones para la inversión en agricultura y subvenciones a la producción para los granjeros con bajos ingresos o pocos recursos y así fomentar el desarrollo agrícola y rural. Este respaldo puede mejorar la disponibilidad y la accesibilidad a los alimentos de estos grupos concretos en los que prevalece principalmente la pobreza.

4) Existencias de alimentos

Las reglas de la OMC permiten a los gobiernos de los países en desarrollo el establecimiento de existencias públicas a efectos de garantizar la alimentación, a condición de que las compras y las ventas de alimentos se hagan a los precios de mercado imperantes. La manera en que los precios de los alimentos subieron a principios de 2008 muestra las limitaciones de tales exigencias; un gobierno no puede permitirse la creación de unas existencias de alimentos a los precios prevalentes, o puede no creer que esos precios reflejen los “fundamentos del mercado” (la oferta potencial, la demanda real, el ámbito para sustituir unos alimentos por otros, etc.) tanto como reflejan aberraciones temporales (la especulación excesiva, el acaparamiento por parte de los comerciantes, etc.) Las disposiciones son demasiado restrictivas. La retirada del estado de la gestión de las existencias de alimentos es una de las razones fundamentales por la que las escasas recolecciones y un aumento de la demanda de determinadas cosechas provocó una crisis

mundial de alimentos en 2008. Las existencias de cereales protegen a los precios mundiales y locales de la volatilidad del mercado en vista de los déficits de suministro cíclicos.³⁰

En uno de los cambios de política más importantes de los últimos años, el gobierno de los Estados Unidos eliminó en 1996 su programa de reservas de productos básicos en propiedad de los granjeros. Los Estados Unidos es uno de los principales países productores de productos agrícolas básicos para los mercados mundiales y el giro radical en la política nacional tuvo repercusiones para los productores de todo el mundo. Tan solo 12 años más tarde, la crisis del precio de los alimentos ha puesto en tela de juicio ese experimento de eliminar un área básica de supervisión pública de los alimentos y la agricultura. Los cambios de política requeridos a tenor de las condicionamientos de los programas de ajuste estructural (y luego las estrategias de reducción de la pobreza) diseñados por el Banco Mundial y el FMI han obligado a los países en desarrollo a abandonar también las reservas nacionales y regionales de cereales.

Una reserva de cereales es un anatema para las empresas de procesado y comercialización que basan su negocio en materias primas baratas. También es un anatema para los puristas del libre comercio. No obstante, durante el año 2008 ha surgido el respaldo político a las reservas de alimentos en los rincones más sorprendentes. Por ejemplo, los jefes de estado de los países miembros del G8 redactaron un comunicado en su cumbre de julio, “Exploraremos opciones acerca de un enfoque coordinado para la gestión de reservas”, incluyendo las ventajas y los inconvenientes de la creación de un sistema de reservas “virtual” coordinado en el ámbito internacional y con fines humanitarios”. En la sesión del mes de septiembre de la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en Nueva York, Bangladesh solicitó la creación de un banco mundial de alimentos, haciéndose eco de una iniciativa regional acordada por los países del SAARC (el Afganistán, la India, Bangladesh, Sri Lanka, el Paquistán, las Islas Maldivas, Bhután y Nepal) en agosto.³¹ Incluso el Banco Mundial recientemente se ha mostrado a favor del establecimiento de reservas internacionales de cereales.³²

En dicho proyecto global todavía tienen que tratarse asuntos como la propiedad local y los temas de control. El reciente informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación para el Consejo de los Derechos Humanos también insta a, “[...] la constitución de reservas estratégicas de cereales en el ámbito nacional, o preferiblemente en el ámbito local”, destacando las preocupaciones entre muchos movimientos sociales dado que la seguridad de los alimentos comienza por el control soberano sobre la producción y distribución de los mismos. En cualquier caso, debe considerarse que tales medidas fortalecen el sistema de comercio mundial generando previsibilidad y evitando los picos y depresiones, ampliamente reconocidos por la mayoría de los comentaristas, que exageran las disparidades en la oferta y la demanda a corto plazo.

5) Gestionar la volatilidad

Una oferta de alimentos que garantice el acceso a los alimentos en todo momento necesita gestionar la volatilidad. Entre septiembre de 2006 y junio de 2008, los precios medios de los alimentos en los mercados internacionales aumentaron un 73 por ciento. En septiembre de 2008,

30 Véase De la Torre Ugarte, D. & Murphy, S. (2008), The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide, Documento de consulta 11, Conversaciones de Comercio de EcoFair. Disponible en: <http://www.ecofair-trade.org/>

31 Véase SUNS. Development: Is a food bank answer to the crisis? Nueva York, 7 de octubre (IPS/Thalif Deen)

32 Véase

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:21938453~menuPK:1074631~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html>

los precios se desplomaron al nivel más bajo en nueve meses.³³ Tanto los productores como los consumidores están en mejor situación cuando los precios no son tan variables; los precios no deben ser rígidos, pero los granjeros corren riesgos financieros considerables cuando plantan una cosecha, mientras que los consumidores pobres dedican buena parte de sus ingresos a los alimentos para facilitarles la absorción de los acusados aumentos de los precios. La teoría de crear un mercado mundial único pasaba por reducir la volatilidad dando a todos los países acceso a una oferta global. En la práctica, el esfuerzo por crear un mercado único ha tenido un efecto bastante distinto: ha dado acceso a esa oferta global a los consumidores más ricos, socavando las reclamaciones de aquellos que están peor preparados para mantener una parte de su tierra, agua y capacidad productiva agrícola.

La volatilidad de los mercados mundiales agrícolas y de alimentos socavan los sistemas de alimentos locales y nacionales. Cuando los precios mundiales son bajos, las importaciones baratas (con frecuencia a precios por debajo del nivel de mercado) inundan los mercados locales destruyendo la producción local y el medio de vida de los productores que no pueden encontrar fuentes alternativas de ingresos. Las donaciones de alimentos aumentan, aunque en ese momento se necesita menos ayuda para alimentos. Por otra parte, en épocas de precios mundiales altos, los países que dependen del mercado mundial para alimentar a sus habitantes no pueden permitirse el aumento del precio de las importaciones de alimentos y las contribuciones de ayuda para la alimentación se reducen, en ocasiones de manera drástica. A tenor de la ley de los derechos humanos esto es inaceptable y es necesario que los gobiernos tomen las medidas necesarias para garantizar el acceso económico y físico a los alimentos en todo momento.

6) Empresas estatales de comercio

La disponibilidad de alimentos “entiende las posibilidades [...] de sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos donde sea necesario en función de la demanda.”

Observación General N° 12, el Derecho a una Alimentación Adecuada.

Son muchos los países que tienen largos historiales de empresas dirigidas por el Estado en el sector agrícola. La mayoría de los países en desarrollo con grandes comunidades agrícolas utilizan las Empresas Estatales de Comercio (EEC), entre los que se incluyen China, la India, Indonesia, Kenia, Filipinas y Malasia. Desde la década de 1990 estas empresas han estado sujetas a importantes reformas. En muchos de los países en desarrollo más pobres las EEC se desmantelaron a tenor de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y del FMI en las décadas de 1980 y 1990. Entre los países en desarrollo, en la actualidad sólo existen EEC importantes en Indonesia. Filipinas y Malasia, aunque todavía se siguen utilizando en diferentes medidas en otros países en desarrollo.

Las empresas estatales de comercio (EEC) tienen el potencial de distorsionar el comercio y lo que es más importante, desde una perspectiva de los derechos humanos, en muchos países en desarrollo se han considerado extremadamente corruptas e ineficaces. Lamon Rutten de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ofrece un ejemplo de la Corporación de Alimentos de la India como una EEC que llevó a cabo importantes funciones, aunque lo hizo de manera poco eficiente. “La presencia de montañas de alimentos alrededor de sus almacenes en medio de la hambruna y sus crecientes costes de explotación han generado una gran polémica.”³⁴

³³ Véase <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>

³⁴ Véase Lamon Rutten, Roles and status of state supported trading enterprises in developing countries, en el documento WTO rules for agriculture compatible with development, FAO 2007

No obstante, las EEC pueden desempeñar un papel indispensable, especialmente en países donde el hambre y la pobreza están generalizados, respaldando a las comunidades rurales, garantizando precios estables para los pobres, comerciando con cosechas de materias primas clave y garantizando la adecuada distribución de los alimentos donde sea necesario. En última instancia, Rutten defiende las EEC en los países en desarrollo debido a que su papel garantiza la seguridad de los alimentos, la autosuficiencia en cuanto a alimentos y las funciones del mercado.³⁵ En Asia, por ejemplo, el sistema público de distribución de alimentos ha aumentado la disponibilidad del arroz a precios asequibles y la proporción de personas desnutridas se ha reducido de casi del 40 al 15 por ciento en un período de 40 años.³⁶

La creación de un papel para el estado en el comercio y la distribución se puede utilizar para respaldar la realización del derecho a la alimentación. Tiene que utilizarse de la mano del marco más amplio de los derechos humanos para garantizar que las instituciones sigan comportándose de manera legítima, transparente y responsable con las personas a quienes deben servir.

7) Reglas contra el dumping

Las reglas actuales de la OMC abordan el asunto del dumping al permitir a los países que graven las importaciones que se venden por debajo de los precios en el mercado de origen. Las reglas pasan por alto el problema del dumping que comienza en la puerta de la granja, con los granjeros a quienes no se les paga un precio justo en el mercado nacional. La producción estadounidense de los principales productos básicos para la exportación, que incluyen maíz, soja, arroz y algodón, se vende sistemáticamente a menos del coste de los precios de producción en los mercados nacionales.³⁷ La Alianza Ecuménica de Acción Mundial (EAA) y la Foodfirst Information and Action Network (FIAN), dirigieron tres casos prácticos (en Honduras, Ghana e Indonesia respectivamente), para demostrar cómo el dumping del arroz en los mercados mundiales ha socavado el derecho a la alimentación.³⁸ La investigación descubrió que, como resultado de la liberalización, todos los países habían experimentado un aumento de las importaciones de arroz. Las comunidades agrícolas perdieron ingresos, muchos granjeros abandonaron la agricultura y su acceso a los alimentos era menos seguro que lo había sido en décadas anteriores. Los estudios reconocieron que la alimentación es una de las últimas cosas de las que prescinden las personas pero en “épocas de hambre” (antes de la siguiente cosecha, cuando las reservas de la última cosecha se están agotando) las personas reducen el número de comidas diarias y el contenido nutricional de dichas comidas.

Entre los asuntos que contribuyen a este problema se encuentra el exceso crónico de producción en los países desarrollados que ha hecho del dumping un mal endémico. Unido al exceso de

35 Rutten detalla los tipos de actividades llevadas a cabo por las EEC en los países en desarrollo. Respecto a la seguridad de los alimentos, esto incluye los sistemas públicos de distribución y los planes de bienestar, almacenando reservas de alimentos e interviniendo en épocas de crisis. Respecto a la autosuficiencia para tener alimentos, esto incluye las compras nacionales para incentivar la producción de las cosechas vitales para la seguridad nacional y proporcionar el impulso necesario para una mayor inversión en la agricultura. Las funciones de mercado de las EEC incluyen proporcionar un mercado y un precio para los productores, en calidad de inversores y negociadores de precios con los compradores, proporcionar préstamos competitivos, mejores tarifas de transporte, contratos a término a más largo plazo y una robusta infraestructura agrícola que incluya almacenes, transporte y distribución. Lamon Rutten, Roles and status of state supported trading enterprises in developing countries, en el documento WTO rules for agriculture compatible with development, FAO 2007.

36 Véase <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5650s/y5650s00.pdf>

37 Véase <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=48532>;

<http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=26080>;

<http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=26018>; y

<http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=25825>

38 Véase http://www.e-alliance.ch/trade_policiesandhunger.jsp

producción se encuentra el poder abrumador de un pequeño número de empresas de procesado y venta minorista de alimentos, cuyos intereses salen beneficiados con unos suministros abundantes y, consecuentemente, baratos de productos básicos agrícolas. Estas empresas tienen suficiente poder de mercado para dominar los precios en varios mercados, especialmente en lo que respecta a sus compras a los granjeros.

Las reglas de la OMC para abordar el dumping en las exportaciones agrícolas son inadecuadas. A los países les resulta complicado y costoso en términos de tiempo tomar medidas contra el dumping dentro del sistema de comercio. Un país debe tener en vigor leyes nacionales contra el dumping para imponer gravámenes a la importación sobre los productos que compiten a precio menor de su coste, un primer obstáculo que muchos países en desarrollo no puedan salvar. Entonces, el demandante debe elevar su reclamación al Organismo para la Resolución de Disputas de la OMC, un procedimiento que puede llevar hasta cuatro años y ciento de miles de dólares en honorarios jurídicos. Quedan muy pocos remedios rápidos para los gobiernos dispuestos a defender los derechos humanos si los medios de vida se pierden; las acciones contra el dumping son lentas y el resultado es incierto.

Las reglas de la OMC contra el dumping deben reforzarse y simplificarse. Pueden fortalecerse revisando la definición del dumping y garantizando que los márgenes de dumping se midan en comparación con los costes de producción y no comparados con los precios nacionales. Los países también deben tener acceso a medidas provisionales que permitan la imposición de medidas de salvaguarda para evitar que los productos básicos agrícolas subvencionados perjudiquen a los mercados locales mientras estén en curso las investigaciones acerca de los daños denunciados.³⁹

8) Ayuda alimentaria

“ La ayuda alimentaria, en la medida de lo posible, debe proporcionarse de maneras que no afecten negativamente a los productores y a los mercados locales y debe organizarse de tal manera que se facilite el regreso a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios. Dicha ayuda debe estar basada en las necesidades de los beneficiarios a quienes va dirigida. Los productos incluidos en el comercio de alimentos o en los programas de ayuda internacionales deben ser seguros y culturalmente aceptables para la población receptora.”

Observación General N° 12, el Derecho a una Alimentación Adecuada.

La inclusión de las disciplinas de ayuda alimentaria como parte de las negociaciones de agricultura dentro del programa de Doha ha dado a la OMC una especie de posición de “primero entre semejantes” en los círculos multilaterales de ayuda alimentaria, a pesar del interés periférico y de la experiencia de los dirigentes del comercio con la ayuda alimentaria. Los dirigentes del comercio (especialmente de países que exportan cosechas tales como el trigo) están preocupados porque la ayuda alimentaria (especialmente la ayuda alimentaria estadounidense) se utiliza como una herramienta para subvencionar las exportaciones. Esta preocupación relativamente menor se ha consentido para dominar las negociaciones de ayuda alimentaria en otros escenarios, incluida la Convención de Ayuda Alimentaria. En el ínterin, las pocas medidas sencillas que pueden garantizar que la ayuda alimentaria no se utilice con tanta facilidad para desplazar a la producción local se siguen rechazando, principalmente por la connivencia de los Estados Unidos con algunos de los receptores de la ayuda alimentaria.

³⁹ Esta fue una propuesta presentada por el grupo de 33 países en desarrollo de la OMC que defienden la seguridad de los alimentos y de los medios de vida así como el desarrollo rural.

La ayuda alimentaria no es una herramienta potente de los derechos humanos, pero ofrece una herramienta con la que abordar la obligación inmediata de los estados respecto al derecho a la alimentación: que la gente no se muera de hambre en épocas de crisis. La ayuda alimentaria proporciona una importante red de garantías sociales y si se guía con los requisitos adecuados de selección de receptores y la planificación temporal correcta, además del respeto por las preferencias culturales, desempeña un papel muy importante. No obstante, la ayuda alimentaria también puede ser perjudicial e incluso destructiva para la seguridad de los alimentos a largo plazo ya que socava la producción y los mercados locales. Estos efectos están bien documentados. Las reglas de comercio pueden contribuir insistiendo en que la ayuda alimentaria cumpla criterios relativamente sencillos pero esenciales para evitar el abuso o los daños no deliberados en los sistemas de alimentación frágiles de por sí.

Conclusión

El mundo está preparado para una nueva visión de los alimentos y la agricultura. Y no son pocas las ideas acerca de cómo trazar este nuevo camino. Las soluciones serán diferentes para cada país dependiendo de sus circunstancias y su etapa de desarrollo en particular.

El reto para cada gobierno, sus ciudadanos y para las organizaciones internacionales que tienen voz en las políticas agrícolas y de alimentos, pasa por encontrar la combinación correcta de políticas y regulaciones que puedan atender los muchos y diferentes objetivos del sistema de alimentos. Los objetivos incluyen erradicar el hambre, mejorar el acceso a alimentos sanos y asequibles para los consumidores, conseguir un salario digno para los trabajadores agrícolas, crear un marco para fomentar la inversión, la innovación y la transferencia de tecnología y fomentar una distribución más equitativa de la riqueza a lo largo de la cadena de alimentación.

El marco de los derechos humanos proporciona un importante conjunto de directrices para embarcarse en este camino. Los derechos humanos son indispensables para garantizar un enfoque de los alimentos y la agricultura centrado en las personas. El enfoque centrado en la producción ha fracasado al no garantizar el acceso a una alimentación adecuada para todos. El enfoque centrado en el comercio estimuló el desarrollo en un puñado de países, pero no alivió la pobreza ni proporcionó una vía de desarrollo factible para los países más pobres.

Además, la ley de los derechos humanos proporciona un importante conjunto de comprobaciones y resúmenes para garantizar que una política dirigida a un grupo específico, por ejemplo, a los habitantes de las ciudades, no tenga un impacto negativo en otro grupo, por ejemplo, en los trabajadores de las granjas, o que la estrategia de desarrollo agrícola de un país no perjudique a la estrategia de desarrollo de otro país. La revisión periódica de la implementación de las obligaciones de derechos humanos de cada país brinda un espacio importante para que los gobiernos revisen y reformen las políticas antiguas que ya no atienden las necesidades de los más pobres o de las personas más vulnerables.

Una nueva visión para la alimentación y la agricultura exige ciudadanos activos y gobiernos receptivos. También requiere un conjunto de instituciones multilaterales que sean capaces de cambiar a medida que surgen nuevos retos, de trabajar juntas y de atender asuntos mundiales como un conjunto complejo, traslapado y desordenado. Ha llegado la hora de ser verdaderamente audaces.