



QUNO

Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas

La relación entre las medidas de política de seguridad alimentaria y las normas de comercio de la OMC

*David Elliott
basado en un informe
exhaustivo de Kim Burnett*



Preparado por David Elliott, basado en un informe exhaustivo de Kim Burnett, disponible en: <http://quono.org/resource/2015/11/relationship-between-key-food-security-measures-and-trade-rules>

Este trabajo también estará disponible en francés y español en [http:// quono.org/ areas-of-work/food-sustainability](http://quono.org/areas-of-work/food-sustainability).

Cita sugerida: David Elliott y Kim Burnett (2015), *La relación entre las medidas de política de seguridad alimentaria y las normas de comercio de la OMC*. Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Ginebra.

Todo el trabajo de QUNO se publica bajo una licencia de Creative Commons. Más información y detalles completos de la licencia están disponibles en <http://creativecommons.org>. En nuestro sitio web quono.org se pueden descargar gratuitamente las publicaciones de QUNO. Las versiones impresas están disponibles a petición.

Crédito de la foto de la portada: “Mercado flotante” por Ciao Ho/Flickr

Traducción y revisiones: Lunarmonia (www.lunarmonia.com)

Una nota sobre Alimento y Sustentabilidad en QUNO

El programa Alimento y Sustentabilidad de la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas trata las cuestiones complejas y estrechamente ligadas del comercio y de las políticas de innovación, y de cómo se relacionan con la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria. Analizamos estas cuestiones con especial atención en los pequeños agricultores, incluyendo a los pescadores, los habitantes de los bosques y los ganaderos, una voz crítica pero no escuchada en gran medida en la formulación de políticas de comercio y de innovación. Nuestro trabajo es de colaboración, proporcionando un espacio seguro para pensar, compartir y explorar alternativas creativas para un sistema alimentario que no funciona para la mayor parte de la población mundial.

La mitad del alimento mundial es producido hoy en día por 1,5 mil millones de pequeños agricultores. La cifra es más alta, de hasta un 80%, para el alimento producido en el mundo no industrializado. Los pequeños agricultores son administradores de la biodiversidad; mantienen, adaptan, mejoran y distribuyen las variedades vegetales. La diversidad biológica agrícola que mejoran y desarrollan constituye una contribución importante a la salud y la nutrición. Encuentran maneras de lidiar con nuevas plagas y enfermedades. Son también agentes activos en procesos fundamentales del ecosistema, desarrollando y adaptando ideas, tanto tradicionales como recuperadas de otros sitios, para el ciclo de los nutrientes, el uso eficaz del agua y el mantenimiento de la fertilidad del suelo. ¿Quién puede estar en mejor posición para ayudar al mundo a hacer frente al cambio mundial del medio ambiente y para alimentar al mundo que estos más de mil millones de pequeños agricultores que viven, trabajan y experimentan en el primer plano del cambio? Nuestro trabajo apunta a asegurar que la política comercial y de la innovación apoye, y no perjudique, el papel fundamental de los pequeños agricultores en la provisión de la seguridad alimentaria local y global y la resiliencia que se necesitará para enfrentar un cambio del medio ambiente cada vez mayor.

Para obtener más información, ponerse en contacto con:

Susan H. Bragdon
Representante del programa Alimento y Sustentabilidad
shbragdon@quno.ch

Índice

I. Introducción	1
II. La seguridad alimentaria y el comercio	2
<i>Seguridad alimentaria: evolución de un concepto</i>	2
<i>Cambios en la política</i>	3
<i>Comercio y agricultura</i>	5
<i>Comercio y seguridad alimentaria: el nuevo paradigma</i>	7
III. Ayuda interna en la OMC	9
<i>Normas de la ayuda interna</i>	11
<i>Excepciones generales</i>	13
<i>Desafíos para los países en vías de desarrollo</i>	14
IV. Conclusión	18

I. Introducción

El concepto de la seguridad alimentaria se ha desarrollado por separado de la incorporación de la agricultura a las normas del comercio internacional a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las normas de comercio no fueron diseñadas para asegurar la seguridad alimentaria, por lo cual no están siempre alineadas con sus logros.

La lógica de la liberalización del comercio, que elimina o reduce en la mayor medida posible las barreras para el libre intercambio de bienes, se fundamenta en el marco de normas del comercio mundial. Los defensores de la liberalización del comercio sostienen que gracias a ella se conseguirá incrementar la disponibilidad y el acceso a los alimentos en todo el mundo.¹ Por otra parte, los críticos argumentan que la liberalización, al exponer a los países en vías de desarrollo a los mercados internacionales volátiles y limitar sus opciones políticas nacionales, pondrá en riesgo la seguridad alimentaria y perjudicará el desarrollo rural.²

La libertad de los gobiernos para adoptar medidas apropiadas en apoyo de la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia rurales en sus propios países puede verse restringida por sus obligaciones bajo la OMC. Este hecho se intensifica por la ambigüedad de muchas provisiones en las normas de la OMC, que están expuestas a interpretaciones contradictorias. Esto puede perjudicar a los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales carecen de la capacidad legal y administrativa para desenvolverse eficazmente en el marco de normas complejas.

Este informe proporciona en primer lugar una descripción histórica del concepto de la seguridad alimentaria y de la incorporación de la agricultura en las negociaciones del comercio internacional. Más adelante plantea la relación entre las opciones de la política de la seguridad alimentaria y las normas comerciales de la OMC, y destaca las oportunidades para

Schutter – Addendum: Mission to the World Trade Organization, A/HRC/10/5/Add.2, ((Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2009). Bipul Chatterjee and Sophia Murphy, Trade and Food Security (Ginebra: Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD) y Foro Económico Mundial, 2014).

1 Pascal Lamy, *The Geneva Consensus: Making Trade Work for All* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

2 Olivier de Schutter, *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier de

que los gobiernos pongan en ejecución las políticas que apoyan la seguridad alimentaria al mismo tiempo que satisfacen sus obligaciones internacionales. El informe concluye presentando una serie de medidas de política para mejorar la seguridad alimentaria, evaluando la compatibilidad de cada una de ellas con las regulaciones de la OMC.

II. La seguridad alimentaria y el comercio

Seguridad alimentaria: evolución de un concepto

Nuestra comprensión colectiva de lo que significa “la seguridad alimentaria” ha evolucionado desde que se introdujo el concepto en los años setenta. La seguridad alimentaria primero se conceptualizó como un tema de la disponibilidad de alimentos. Esto fue influenciado por los altos precios de los productos básicos durante la crisis alimentaria mundial de 1972-73, que en aquel momento se pensó que era el resultado de los déficits de la producción mundial.³

Las políticas en ese momento se enfocaron en la producción, es decir, aumentaron

y estabilizaron la oferta con el objetivo de asegurar la estabilidad del precio. Sin embargo, a medida que evolucionó nuestra comprensión de las causas del hambre, también lo hizo el concepto de la seguridad alimentaria. El ensayo de Amartya Sen de 1981 sobre las hambrunas introdujo y dio prioridad a la idea del acceso a los alimentos por encima de la disponibilidad de alimentos.⁴

“A medida que evolucionó nuestra comprensión de las causas del hambre, también lo hizo el concepto de la seguridad alimentaria”.

Este componente del acceso fue incorporado ese año por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) en su definición actualizada de la seguridad alimentaria.

Los ajustes posteriores al concepto del acceso han considerado los factores temporales (el concepto de la inseguridad alimentaria “crónica”), las condiciones macroeconómicas, los conflictos, las

3 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Trade Reforms and Food Security (Roma: FAO, 2003).

4 Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Oxford: Prensa de Clarendon, 1981).

preferencias alimentarias y dietas culturales, y la nutrición, dando por resultado la definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que todavía hoy se utiliza de manera predominante: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”⁵. Además de la

disponibilidad y del acceso, la definición se basa en otros dos pilares: la utilidad (incluyendo la distribución dentro de las familias, la composición nutricional, el acceso a agua potable, la relevancia cultural y la seguridad sanitaria) y la estabilidad (incluyendo el aspecto temporal y la vulnerabilidad a la volatilidad de los precios).

Cambios en la política

La evolución de la comprensión del significado de la seguridad alimentaria ha dado forma a las políticas nacionales e internacionales diseñadas para tratar el tema del hambre. El enfoque de los

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), World Food Summit Plan of Action (Roma: FAO, 1996).



Trabajo con máquina cosechadora. Crédito de la foto: Greg Knapp/Flickr

años setenta sobre la disponibilidad de alimentos dio lugar a políticas que apuntaron a aumentar la oferta nacional y desarrollar reservas alimentarias nacionales y regionales. Durante esta era de la Revolución Verde, se llevaron a cabo soluciones de alta tecnología a los desafíos de la producción, como por ejemplo sistemas de alerta temprana de las condiciones meteorológicas, el desarrollo de variedades de alto rendimiento, la modernización de las prácticas de manejo agrario y el uso de fertilizantes y de pesticidas químicos.⁶ Estas medidas hicieron posible notables aumentos en la producción de cereales y la productividad.⁷ La FAO acredita los aumentos de la productividad durante la Revolución Verde con la prevención de una crisis alimentaria inminente en Asia, actuando además de base para un desarrollo económico rápido y una reducción de la pobreza en China, Asia Meridional y Asia Sudoriental.⁸

Mientras que se constató un progreso considerable en abordar las carencias proteínico-calóricas, las consecuencias no previstas de la Revolución Verde incluyeron la simplificación de la dieta, la desnutrición y las carencias de micronutrientes.⁹ Se dejaron poblaciones enteras sin acceso a los beneficios. El uso de técnicas y tecnologías modernas se concentró en áreas que ya eran favorables y, en consecuencia, languideció la reducción de la pobreza en ambientes de producción marginal.¹⁰ La existencia de diferencias en el poder como la desigualdad en la distribución de los bienes (particularmente, la tierra) debilitó los efectos positivos del crecimiento agrícola en la reducción de la pobreza.¹¹

La incorporación de la dimensión del acceso en los años ochenta desplazó la unidad de análisis de la autosuficiencia nacional a la seguridad alimentaria individual o doméstica. Esto introdujo la premisa de que la mejor forma de abordar la inseguridad alimentaria era reduciendo

6 Lucy Jarosz, "Comparing Food Security and Food Sovereignty Discourses," *Dialogues in Human Geography*. 4:2 (2004): 168-181.

7 Gurdev S. Khush, "Green revolution: the way forward," *Nature Reviews Genetics* 2, 815-822, (2001).

8 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Towards a New Green Revolution," N.D.

9 Emile Frison, "Indispensable Resources," *Development and Cooperation*, (2008).

10 Prabhu L. Pingali, "Green Revolution: Impacts, limits and the path ahead," *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 109:31, (2012).

11 Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), "Agriculture, growth and poverty reduction," DFID Working Paper, (2004).

la pobreza, desviando el enfoque del desarrollo agrícola como catalizador a favor de un desarrollo más ampliamente definido. Con esto se introdujo un énfasis en el libre comercio, como medio para facilitar una producción más eficiente, un desarrollo agrícola más rápido y, por ende, unos mejores medios de subsistencia.

Comercio y agricultura

Antes del establecimiento de la OMC en 1995, la agricultura estaba eximida en la práctica de las regulaciones comerciales internacionales, en gran parte debido a la resistencia de los EE. UU. y de otros países industrializados que intentaban proteger y apoyar a sus sectores agrícolas nacionales.¹² En 1955, se concedió a los EE. UU. una excepción de las obligaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Esto benefició a productores en otros países debido a la aplicación poco estricta de la prohibición sobre las restricciones de las importaciones y exportaciones. Los subsidios de exportación en los países europeos se lanzaron después de la Segunda Guerra Mundial y la región se transformó en un exportador neto en los años setenta.¹³

12 Rorden Wilkinson, *The WTO: Crisis and Governance of Global Trade* (Londres: Routledge, 2006).

13 Kamal Malhotra et al, *Making Global Trade*

“El acuerdo que emergió durante la Ronda Uruguay siguió favoreciendo a los países desarrollados”.

Esta situación llegó a ser insostenible hacia los años ochenta. El gasto en ayudas agrícolas en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) era alto y crecía el descontento entre algunos exportadores netos de alimentos en los países en desarrollo, suscitando los llamamientos para que la agricultura estuviera sujeta a “las disciplinas” del GATT.¹⁴ La liberalización del comercio agrícola comenzó durante la Ronda Uruguay (1986-94) con negociaciones comerciales multilaterales, que resultaron en el Acuerdo sobre la Agricultura. El Acuerdo sobre la Agricultura buscó:

- **Mejorar el acceso al mercado** reduciendo las protecciones del mercado agrícola tales como los contingentes y convirtiéndolos en aranceles (“arancelización”).

Work for People, (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003).

14 Jennifer Clapp, “WTO Agriculture Negotiations: implications for the Global South,” *Third World Quarterly*, 27:4 (2006): 564. Malhotra et al, *Making Global Trade Work for People*, p. 110.

- **Reducir y eliminar todas las medidas de ayuda interna** consideradas como causantes de distorsión del comercio, como por ejemplo la ayuda a los precios de mercado.
- **Eliminar los subsidios a la exportación.**

Durante la Ronda Uruguay, los países en vías de desarrollo hicieron concesiones en la ayuda interna con el objeto de ganar un mayor acceso a los mercados agrícolas en los países desarrollados y asegurarse de que los países desarrollados redujeran sus subsidios a la exportación. Sin embargo, el acuerdo que emergió durante la Ronda Uruguay siguió favoreciendo a los países desarrollados”. Los países en vías de desarrollo buscaron y garantizaron el reconocimiento de la dimensión de desarrollo del comercio internacional en la Ronda de Doha, que comenzó en noviembre de 2001. Esta Ronda, conocida semioficialmente como el Programa de Doha para el Desarrollo, fracasó en sus metas originales de desarrollo en su propósito de cumplir sus promesas debido a una falta de voluntad política en los años subsiguientes.¹⁵

La agricultura era un punto importante de desacuerdo, particularmente en

cuanto a “las diferencias en el nivel de ambición entre el acceso al mercado y la ayuda interna”.¹⁶

Casi 20 años después de terminada la Ronda Uruguay, los negociadores pudieron finalmente hacer un modesto progreso en el sentido de incorporar medidas de desarrollo en las normas de comercio agrícolas durante la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali en diciembre de 2013. El “Paquete de Bali “ incluye algunas normas preferenciales para Países Menos Adelantados (véase a continuación).¹⁷ Sin embargo, a pesar de este progreso, sigue habiendo diferencias de opinión significativas entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo. Particularmente, el tema de la ayuda interna, usado como una pieza de negociación durante la Ronda Uruguay, ha vuelto al frente del debate sobre el propósito del comercio agrícola desde la crisis del precio de los alimentos de 2007-08.¹⁸

16 Pascal Lamy, ‘Informal TNC meeting at the level of Head of Delegation: Chairman’s Introductory Remarks’, 2006.

17 OMC, “Bali Package and November 2014 Decisions.”

18 South Centre, “Analytical Note – Subsidies and food security in WTO: a permanent solution is still pending,” (Ginebra: South Centre, 2014).

15 Sungjoon Cho, “The Demise of Development in the Doha Round Negotiations,” *Texas International Law Journal* 45:3 (2010): 574-601.



Eutrofización e hipoxia acuática. Crédito de la foto: F. Lamiot/Wikimedia Common

Comercio y seguridad alimentaria: el nuevo paradigma

La formulación de políticas modernas en materia de la seguridad alimentaria ha vuelto a poner énfasis en la producción y la liberalización del comercio agrícola. Bajo este marco, se deben alcanzar de forma simultánea mejores rendimientos, una mejor nutrición y una mayor eficacia de recursos a través de una segunda Revolución Verde basada en tecnologías de semillas modernas, insumos productivos y prácticas de ingeniería genética.¹⁹ La liberalización comercial

y la Revolución Verde presuponen una lógica similar: la mayor disponibilidad de alimentos como resultado de los aumentos de la productividad garantizará, con el respaldo de tasas de crecimiento sólidas, la seguridad del alimento en el futuro.²⁰

How will the poor fare?" (Roma: FAO, 2005).
20 Véanse las comunicaciones del Grupo de Cairns, un grupo de 20 exportadores agrícolas de regiones del Norte y el Sur; por ejemplo, su comunicado lanzado durante la Conferencia Ministerial de Bali: "Entendemos que unos mercados abiertos, equitativos y operativos estimulan la inversión y generan nuevas oportunidades de crecimiento de la producción y de mejora de los ingresos de los agricultores. Reconocemos además que las políticas que distorsionan el comercio y la producción de productos agrícolas pueden obstaculizar la seguridad alimentaria a largo plazo". Disponible en:<http://cairnsgroup.org/pages/131202-communicue.aspx>

19 Prabhu Pingali y Terri Raney, "From the Green Revolution to the Gene Revolution:

Los críticos han sugerido que esta lógica no funciona en la práctica.²¹ La agricultura en los países desarrollados continúa estando altamente subsidiada, lo que ha reducido artificialmente los precios de los alimentos en los mercados mundiales. Los bajos precios pueden beneficiar a los pobres urbanos pero privan de derechos a los productores.²² La dependencia de la importación de alimentos expone a los países a la volatilidad del precio de los alimentos, como en las crisis de alimentos de los años setenta y del periodo 2007-08.²³ El economista de Cambridge Ha-Joon Chang ha detallado cómo los mismos países industrializados que abogan hoy por la liberalización hicieron alguna vez uso extensivo de tales subsidios, políticas de apoyo y producciones del mercado como parte de su propio desarrollo económico.²⁴

21 Jennifer Clapp, *Trade Liberalization and Food Security: Examining the Linkages*, (Ginebra: Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, 2014).

22 Olivier de Schutter, *The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda: Putting Food Security First in the International Trade System* (2011).

23 Alberto Valdés y William Foster, *Net Food-Importing Developing Countries: Who They Are, and Policy Options for Global Price Volatility*, (Ginebra: Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, 2012).

24 Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (Londres: Anthem Press, 2002). Ha-Joon Chang, "Rethinking Public Policy in

“Algunos han sugerido que el comercio agrícola ha sido particularmente perjudicial para los pequeños agricultores, que producen hasta el 70% del alimento mundial”.

El abrir los países en vías de desarrollo a los mercados internacionales puede también tener consecuencias no previstas similares a las de la Revolución Verde. Las transiciones relativas a la nutrición asociadas a la liberalización del comercio pueden tener un impacto significativo en la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles como la obesidad y la diabetes.²⁵ La liberalización del comercio puede también conducir a cambios irreversibles en los modos de producción agrícola, amenazando la estabilidad alimentaria.²⁶ Además, los mercados están mal configurados para tomar en cuenta las exterioridades

Agriculture: Lessons from Distant and Recent History”, Policy Assistance Series, 7 (Roma: FAO, 2009).

25 Ghose Bishwajit et al, “Trade Liberalization, Urbanization and Nutrition Transition in Asian Countries,” *Journal of Nutritional Health and Food Science*, (2014).

26 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization: A Country Study of the Impact of Trade Liberalization,” (Nairobi: PNUMA, 2005).

socioeconómicas y ambientales, tales como las pérdidas de biodiversidad, la aceleración del cambio climático, la erosión del suelo y la contaminación de las redes de abastecimiento de agua, lo que podría poner en riesgo la producción de alimentos.²⁷

En esta discusión se ha omitido hasta cierto punto la necesidad de apoyar a los pequeños agricultores en su papel de innovadores y guardianes de la agrobiodiversidad que están desarrollando la capacidad de sistemas agrícolas para adaptarse a unas condiciones cada vez más inciertas sobre el futuro. Algunos han sugerido que el comercio agrícola ha sido particularmente perjudicial para los pequeños agricultores, que producen hasta el 70% del alimento mundial y que son a menudo los guardianes de la biodiversidad mundial.²⁸

Dentro del marco de las normas multilaterales es necesario dedicar un mayor espacio a los gobiernos de los países en vías de desarrollo con el fin de proporcionar apoyo y protección a los

mercados conforme a sus objetivos de seguridad alimentaria. Sin embargo, en la actualidad las regulaciones comerciales son hasta cierto punto un elemento permanente del cuadro internacional, y los encargados de formular políticas que desean promover y proteger la seguridad alimentaria deben tomarlas en consideración.

III. Ayuda interna en la OMC

Muchas de las disposiciones dentro del marco regulador internacional para el comercio agrícola son ambiguas y a menudo sujetas a una interpretación conflictiva. Esta ambigüedad puede ejercer un efecto paralizante sobre las políticas nacionales de seguridad alimentaria, pues los gobiernos reacios al riesgo no pueden estar totalmente seguros de que una determinada política no vaya a provocar un conflicto comercial dentro de la OMC.²⁹

27 Jonathan Foley et al., "Solutions for a cultivated planet," *Nature* 478 (2011): 337-342.

28 Peter Rosset, "The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiations," *Development* 42:2 (2000): 77-82.

29 De Schutter, *The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda*. Carmen G. Gonzalez, "Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries," *Columbia J. Environ. Law*, 27 (2002): 433-489.

Grupo de subsidio del Acuerdo sobre la Agricultura	Descripción	¿Causante de distorsión del comercio?	¿Sujeto a compromisos de reducción?
Compartimento ámbar	Todas las ayudas internas excepto aquellas en los compartimentos verdes y azules; ayuda a los precios y subsidios de producción.	Sí	Sí. La regla de <i>minimis</i> es la única excepción.
Compartimento azul	Pagos en materia de ayuda para limitar la producción al imponer contingentes de producción o requerir a los agricultores que reserven parte de su tierra.	En menor medida que el compartimento ámbar	No, siempre y cuando se asocien a áreas establecidas donde hay rendimiento y se está produciendo.
Compartimento verde	Ayuda como por ejemplo investigación, extensión, reservas de seguridad de alimentos, pagos en caso de un desastre, protección ambiental, bienestar animal y programas de ajuste estructural.	Minimally	No
Medidas para el desarrollo	Eximir de subsidios y ayuda para proporcionar ayuda a favor del desarrollo rural y agrícola.	No disponible	No

Tabla 1: Análisis de los grupos de subsidio según los términos del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC

La mayoría de las normas que rigen el comercio agrícola están enmarcadas dentro de los términos del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, pero también se discute aquí el GATT y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SCM, por sus siglas en inglés).

Normas de la ayuda interna

La cantidad total de ayuda interna no exenta que un gobierno proporciona a su propio sector agrícola se llama “Medida Global de la Ayuda Total”(MGA Total). Bajo el Acuerdo sobre la Agricultura, los miembros de los países desarrollados se comprometieron a reducir su MGA en un 20% a lo largo de 6 años (a partir de los niveles de 1986-88), mientras que los países desarrollados se comprometieron a una reducción del 13% a lo largo de un período de 10 años. Este Acuerdo también especifica qué tipos de ayuda se consideran exentos de los cálculos de MGA. Los tipos de ayuda interna, o grupos de subsidio, se categorizan en tres “compartimentos” (Tabla 1).

Las medidas del **compartimento ámbar** están sujetas a los compromisos de reducción de la MGA e incluyen aquellos previstos “para apoyar los precios o los subsidios directamente relacionados con los

volúmenes de producción”.³⁰ La norma de *minimis* es un requisito importante para las medidas del compartimento ámbar. Bajo la provisión de *minimis* no se requiere que los países en vías de desarrollo reduzcan la ayuda interna causante de distorsión del comercio cuando en un año dado:

1. el valor agregado de la ayuda a un producto específico no es mayor del 10% del valor agregado del producto en cuestión; o
2. la ayuda no específica para un producto es menor al 10% del valor de la producción agrícola total.

El techo de *minimis* equivalente para los países desarrollados es del 5%.

Los tipos de ayuda del **compartimento verde** se consideran nada o mínimamente distorsionantes y, por ello, están exentos de compromisos de reducción. Permiten servicios de gobierno específicos, tales como investigación, capacitación y servicios de extensión, desarrollo de infraestructura y ayuda alimentaria interna.

30 Organización Mundial del Comercio (OMC), “Background Fact Sheet: Domestic Support in Agriculture”.



Mercado central en Port Louis. Crédito de la foto: Marian One/Flickr

El compartimento verde también contiene disposiciones para pagos directos a los productores que no están relacionados con la producción (conocido como disociación). Bajo este sistema, se permite la ayuda disociada a la renta y la asistencia en caso de desastres naturales, no así la ayuda directa a los precios. La mayoría de las recomendaciones de política que se centran en apoyar a los pequeños agricultores en países en vías de desarrollo entran dentro de las disposiciones del compartimento verde, y representan cerca del 60% de la ayuda pública para los sectores agrícolas en los países en vías de desarrollo.³¹

31 De Schutter, *The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda*.

Los tipos de ayuda del **compartimento azul** se conceden a programas que limitan la producción, siempre y cuando se realicen en áreas predeterminadas y en producción o con un número fijo de cabezas de ganado, y está exenta de compromisos de reducción.³² Un ejemplo pueden ser pagos a los productores para destinar una porción de su tierra al barbecho.

Las medidas para el desarrollo son los subsidios exentos que se formulan para proporcionar

32 Artículo 6.5 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. N. Hag Elamin, "Agreement on Agriculture: Domestic Support Measures," *Multilateral Trade Negotiations on Agriculture: A Resource Manual* (Roma: FAO, 2000).

ayuda al desarrollo agrícola y rural, de manera directa e indirecta, que se consideran una “parte integral de los programas para el desarrollo de los países en vías de desarrollo.”³³ Incluyen los subsidios a la inversión, a los insumos agrícolas y a los productores de bajos ingresos y recursos, y las ayudas a los productores que promueven la diversificación, lejos de la producción ilegal de estupefacientes.³⁴

La Decisión Ministerial de Marrakech sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos fue concebido para abordar los problemas de los aumentos de los precios de los alimentos como resultado de la liberalización del comercio agrícola.³⁵ Sin embargo, su objetivo es la ayuda, en lugar de promover

la capacidad de implementar las políticas de seguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo.

Excepciones generales

Hay un sistema limitado de circunstancias que se contemplan en el artículo XX del GATT por las cuales los gobiernos pueden discriminar contra otros países en sus políticas comerciales. Concretamente, el artículo XX (b) permite la adopción de tales medidas cuando sean “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales”. Esto dependerá de que no “se apliquen las medidas en una forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta sobre el comercio internacional”.³⁶

El artículo XX (b) establece una posibilidad para que se hagan excepciones sobre la base, por ejemplo, hacer realidad el derecho a la alimentación, lograr la seguridad alimentaria o preservar

33 Elamin, “Agreement on Agriculture: Domestic Support Measures”.

34 Artículo 6.2 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

35 FAO, “Marrakesh Decision” (N.D.), disponible en : <http://www.fao.org/economic/est/in-ternational-trade/negotiations/uruguay-round/marrakesh/en>

36 GATT Art XX (b).

la integridad ambiental.³⁷ Se han respetado estas excepciones en resoluciones tomadas bajo el artículo XX del GATT del mecanismo de conciliación de la OMC, en particular en algunos temas ambientales, bajo condiciones y restricciones particulares.³⁸ Sin embargo, los Estados que abogan por mayores protecciones del mercado arriesgan el exponerse a los desafíos dentro de la OMC por parte de los partidarios de las políticas del mercado libre. Por otra parte, el análisis empírico ha demostrado que el mecanismo de conciliación de la OMC tiende a perjudicar a los Estados con escasa capacidad legal³⁹

37 El derecho a la alimentación se consagra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por 160 Estados. Véase: General Comment 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

38 Véase por ejemplo Elizabeth R. DeSombre y J. Samuel Barkin, “Turtles and Trade: The WTO’s Acceptance of Environmental Trade Restrictions.” *Global Environmental Politics* 2:1 (2002). En este caso, la OMC permitió que las preocupaciones ambientales tomaran precedente sobre la adherencia a las regulaciones de la OMC, pero bajo circunstancias específicas que demostraron que el sistema del comercio internacional estaba limitado por principios del desarrollo sostenible.

39 Marc Busch and Krzysztof Pelic, ‘Dispute Settlement in the WTO’, in Lisa Martin (ed.), *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, (Oxford:

– muy a menudo los Estados cuyos productores agrícolas son los más necesitados de ayuda.

Desafíos para los países en vías de desarrollo

Las normas que gobiernan la ayuda interna a la agricultura presentan cuatro desafíos principales para los países en vías de desarrollo que buscan implementar medidas de seguridad alimentaria que no causen distorsión del comercio:

1. Se excluyen muchas políticas que los países en vías de desarrollo quisieran ver integradas en las exenciones del compartimento verde. Ejemplos de tales políticas incluyen el asentamiento de los agricultores, la reforma agraria y las reservas públicas.⁴⁰ Lo más crítico es que las políticas no exentas en el compartimento verde se consideren automáticamente que distorsionan el comercio, aunque en la práctica no tengan este efecto.⁴¹ Estas políticas pueden entonces tomar la provisión

Oxford University Press, 2015).

40 South Centre, “The WTO’s Bali Ministerial and Food Security for Developing Countries : Need for Equity and Justice in the Rules on Agricultural Subsidies”, (2013).

41 De Schutter, *The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda*.

de *minimis* de un país y, más allá de esta provisión, someterse a los compromisos de reducción.

2. Muchas de las exenciones que permiten la inversión requieren capacidades administrativas de las que los países en vías de desarrollo muchas veces carecen.⁴²

3. Los compromisos de reducción se miden contra la cantidad de ayuda agrícola en 1986-88. Esto puede crear problemas para los países en vías de desarrollo cuyos niveles de MGA eran ya bajos (en muchos casos cero) durante este período debido a restricciones políticas y fiscales.⁴³ En cambio, las provisiones para los países industrializados tienden a ser mucho más altas, pues sus niveles de ayuda fueron altos en el período 1986-88. En más de la mitad de los países industrializados, la ayuda excedió el 50% del PBI agrícola en ese momento.⁴⁴

4. Los ajustes por fluctuaciones monetarias y las altas tasas de inflación en los países en vías de desarrollo reducen aún más sus provisiones de ayuda nominales.

Las disposiciones confusas en el Acuerdo sobre la Agricultura previstas para tomar en cuenta estos efectos no especifican qué califica una “tasa de inflación excesiva”, y las tentativas por algunos países de ajustar sus precios externos de referencia para reflejar las tasas de inflación han sido cuestionadas por el Comité de Agricultura de la OMC.

Dados estos desafíos, ¿cuáles son las opciones para un Estado miembro de la OMC que está buscando salvaguardar la seguridad alimentaria a nivel nacional a la vez que quiere evitar un conflicto dentro de la OMC? La Tabla 2 presenta una serie de posibles medidas para mejorar la seguridad alimentaria y examina su relación con los requisitos de reducción bajo las normas de ayuda interna de la OMC.⁴⁵

1 Ibid.

44 Kamal Malotra et al., *Making Global Trade Work for People*, (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003).

45 Elamin, “Agreement on Agriculture: Domestic Support Measures.”

Política de seguridad alimentaria	Contribución a la seguridad alimentaria	Relación con las normas de comercio
Reservas nacionales de alimentos	La estabilidad de los precios y de la oferta. Ayuda alimentaria de emergencia durante épocas de escasez.	Exenciones bajo el Anexo 2; algunas restricciones desalientan el uso y se calculan actualmente como parte de la MGA. La nueva exención negociada por la India y los EE. UU. se extiende a las reservas existentes.
Inversión en agricultura	La infraestructura material aumenta el acceso a los mercados y la disponibilidad de insumos, y menores costes de transacción.	Exenciones específicas enumeradas en el Anexo 2
	El almacenaje reduce las pérdidas del desecho posterior a la cosecha. Los servicios de extensión pueden ser llevados a cabo para mejorar el acceso a tecnologías y prácticas para ayudar a los agricultores a mejorar la producción y la participación en el mercado.	Ambigua. Depende de si la ayuda se considera que está relacionada con el producto o para el beneficio indiscriminado de las comunidades rurales y productores de bajos recursos. Los excedentes pueden distorsionar los precios. Podría entrar dentro de los límites de <i>minimis</i> .
	Las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen información meteorológica y del mercado, servicios de extensión y alertas tempranas y facilitan la supervisión de proyectos para el desarrollo.	Exenciones específicas enumeradas en el Anexo 2

<p>Subsidios de insumos agrícolas</p>	<p>Fertilizantes y semillas, uso del agua y servicios de transporte.</p>	<p>Limitados bajo las normas de la OMC. Exenciones: provisiones de minimis; medidas para el desarrollo</p>
<p>Investigación y desarrollo</p>	<p>Mejoras en el rendimiento, resistencia al estrés biótico, resiliencia al clima, otras características de sustentabilidad, producción y calidad. Los beneficios dependen del enfoque y de cómo la nueva investigación dé prioridad a los pequeños productores y a la sustentabilidad.</p>	<p>Sin restricciones, exenciones bajo el Anexo 2.2 (a), no debe proveer ayuda a los precios de los productores.</p>
<p>Servicios de extensión</p>	<p>Difusión del asesoramiento y de la información, aumento en la adopción de tecnologías y nuevas prácticas. Los beneficios dependen del enfoque y de cómo el asesoramiento, la información y la investigación den prioridad a la sustentabilidad, así como también del intercambio de las mejores prácticas, el asesoramiento y la información entre los agricultores.</p>	<p>Sin, exenciones bajo el anexo 2.3 (d)</p>
<p>Ayuda a los precios</p>	<p>La ayuda a los precios tuvo un impacto variado en los precios del mercado interno: bajar los precios para aumentar la accesibilidad a los consumidores; aumentar los precios para apoyar a los productores e impulsar la producción.</p>	<p>Explícitamente prohibido. Exenciones: provisiones del compartimento azul para limitar la producción; provisiones de minimis.</p>

<p>Ayuda a los precios</p>	<p>Las juntas de comercialización y las OCE proveen un mercado estable y garantizado para los productores; estabilizan la oferta en los mercados internos y aseguran una oferta asequible para los consumidores; aumentan la eficacia de la importación/ exportación; contrarrestan el poder del mercado consolidado, especialmente beneficioso donde hay una falta de infraestructura.</p>	<p>Permitido bajo ciertas condiciones. Debe ser no discriminatorio y no distorsionar el comercio. Las OCE con monopolios de importación y las que estabilizan los precios internos están exentas.</p>
<p>Subsidios directos al consumidor</p>	<p>Cupones para adquirir alimentos y programas de alimentación en las escuelas dirigidos a consumidores de pocos recursos.</p>	<p>Sin restricciones</p>
<p>Protección de la importación</p>	<p>Protege la producción interna y los ingresos de los productores; aumenta la estabilidad de los precios y la estabilidad política. Puede tener un impacto negativo en términos de aumentos de precios para los consumidores y menor competencia, lo que conduce a un aumento de la eficiencia.</p>	<p>Distorsiona el comercio. Exenciones: provisiones de <i>minimis</i>; protección a los sectores internos vulnerables a través del Mecanismo de Protección Especial; las provisiones bajo el GATT requieren capacidades legales e institucionales significativas.</p>
<p>Restricciones a la exportación</p>	<p>Controla la oferta interna y los precios, mantiene los precios bajos para los consumidores; impuestos durante las épocas de escasez y de desastres naturales. Puede tener un impacto negativo en la seguridad alimentaria.</p>	<p>El artículo XI del GATT prohíbe las restricciones de exportaciones directas pero al mismo tiempo permite el uso de tasas, impuestos y otros gravámenes que pueden en la práctica restringir las exportaciones en forma ilimitada.</p>

Tabla 2: Compatibilidad de varias políticas de seguridad alimentaria con los requisitos existentes de reducción de la ayuda interna dentro de la OMC

IV. Conclusión

El comercio agrícola internacional es una herramienta de gran alcance para contribuir a la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria, ambas reconocidas mundialmente como prioritarias para el desarrollo. Sin embargo, la discusión acerca de que un comercio agrícola suficientemente liberalizado puede por sí mismo garantizar la seguridad alimentaria hace caso omiso de su trayectoria histórica particular y, por otra parte, no se sostiene ante las evidencias.

Asegurar que los beneficios de un crecimiento agrícola se distribuyan equitativamente puede requerir un fuerte apoyo y una gran inversión del sector público. Este apoyo puede ser proporcionado en consonancia con las obligaciones de la OMC. Los gobiernos nacionales pueden beneficiarse de las exenciones disponibles para ellos, defender este espacio político vigente y abogar por normas comerciales que reflejen una mejor comprensión de la seguridad alimentaria.



QUNO

Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas

QUNO offices:

En Ginebra:

13 Avenue du Mervelet
1209 Ginebra
Suiza

Tel: +41 22 748 4800

Fax: +41 22 748 4819

quno@quno.ch

En Nueva York

777 UN Plaza
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos

Tel: +1 212 682 2745

Fax: +1 212 983 0034

qunony@afsc.org

Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas

La Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas (QUNO), situada en Ginebra y Nueva York, representa al Comité Mundial de la Consulta de los Amigos (Cuáqueros), una organización internacional no gubernamental reconocida como entidad de carácter consultivo general ante la ONU.

QUNO trabaja para promover la paz y la justicia de los Amigos (Cuáqueros) de todo el mundo ante las Naciones Unidas y otras instituciones mundiales. QUNO cuenta con el apoyo de: American Friends Service Committee, Britian Yearly Meeting y la Comunidad Mundial de Amigos, así como de otros grupos e individuos.

quno.org