



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/54
15 de enero de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
58º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute
de todos los derechos humanos

Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos
presentado de conformidad con la resolución 2001/32
de la Comisión de Derechos Humanos

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 8	3
I. DERECHOS HUMANOS, MUNDIALIZACIÓN Y AGRICULTURA	9 - 17	6
A. El orden internacional y social.....	9 - 10	6
B. Comercio agrícola, derecho a la alimentación y derecho al desarrollo.....	11 - 17	7
II. EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA.....	18 - 31	9
A. El Acuerdo	19 - 26	9

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (<u>continuación</u>)		
B. Aplicación del Acuerdo	27 - 31	13
III. LOS DERECHOS HUMANOS, EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA Y LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA	32 - 43	16
A. Cuestiones derivadas de la liberalización del comercio agrícola .	32 - 39	16
B. Enfoques del Acuerdo sobre la Agricultura desde la perspectiva de los derechos humanos	40 - 43	20
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	44 - 54	23
<u>Anexo</u>		28

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 2001/32, la Comisión pidió a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que, en colaboración con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), presentara un informe amplio titulado "La mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos" a fin de que lo examinara la Comisión, teniendo presentes las disposiciones de dicha resolución. La Alta Comisionada presenta este informe de conformidad con dicha resolución.
2. El informe ha sido redactado en el marco del informe preliminar del Secretario General sobre la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos (A/55/342). En ese informe, el Secretario General observó que "aunque en épocas anteriores se han registrado fenómenos semejantes, en la época actual la mundialización presenta características distintivas, entre las cuales figuran los adelantos de la nueva tecnología, especialmente la tecnología de la información y de las comunicaciones, medios de transporte más económicos y rápidos, la liberalización del comercio, el aumento de las corrientes financieras, y el incremento del tamaño y el poder de las empresas (párr. 5). El Secretario General señaló que "las normas del derecho internacional relativo a los derechos humanos pueden aportar importantes principios a la mundialización" (párr. 8). A fin de centrar el informe de manera que permita un análisis cabal, la Alta Comisionada ha preferido examinar las dimensiones de los derechos humanos de uno de estos procesos en particular, la liberalización del comercio. La especial atención prestada a la liberalización del comercio se basa en la necesidad advertida de seguir llenando una laguna que existe en la información relativa a los derechos humanos y la mundialización. Si bien diversos mecanismos de derechos humanos están trabajando en los programas de ajuste estructural -cabe citar los tres informes del Relator Especial sobre los programas de ajuste estructural- así como en la tecnología de la información -en particular el racismo en Internet en el contexto de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia- hasta ahora se ha prestado escasa atención a la liberalización del comercio.
3. Se ha elegido un aspecto específico del comercio, a saber la liberalización del comercio agrícola. La Alta Comisionada ha elegido este aspecto por varias razones. Es importante señalar que, de conformidad con la resolución, la atención prestada al comercio agrícola constituye un vínculo útil entre el mandato de la Alta Comisionada y el de la UNCTAD. La UNCTAD ha reconocido la importante relación que existe entre el comercio de productos agrícolas y la seguridad y el desarrollo alimentarios. De conformidad con el décimo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (X UNCTAD), la UNCTAD debe determinar, realizando investigaciones y aportando actos empíricos, así como evaluando las repercusiones para el desarrollo, cuáles son las consecuencias de las normas comerciales multilaterales, tanto las nuevas como las ya existentes, para las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo, en particular tratándose de los "medios para mejorar el acceso a los mercados de sus productos agrícolas", de "la ayuda interna, entre otras cosas en el contexto de sus esfuerzos para mejorar la productividad y la seguridad alimentaria" así como de "las subvenciones a la exportación y otros tipos de ayuda a la exportación"¹. En el Programa de

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo acerca de su décimo período de sesiones, Bangkok, 12 a 19 de febrero de 2000 (TD/390), párrs. 129 y 133.

Acción aprobado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en Bruselas en mayo de 2001, se señaló que la agricultura es el sector fundamental en los PMA, ya que de él dependen la seguridad alimentaria, los ingresos en divisas, el desarrollo industrial y rural y la creación de puestos de trabajo. La Conferencia sobre los PMA alentó a proseguir el proceso de liberalización del comercio para ampliar las fuentes de suministro de alimentos. En este contexto, en el Programa de Acción se pide una acción coherente de las Naciones Unidas y otras organizaciones como elemento esencial de la reforma de políticas orientada a transformar el comercio en un poderoso motor de crecimiento y de erradicación de la pobreza en los PMA².

4. La Alta Comisionada ha decidido también centrar el informe en el comercio agrícola debido a sus mandatos específicos en relación con el derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo. En el Plan de Acción adoptado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se invita a la Alta Comisionada a que, en consulta con otras organizaciones y órganos, entre ellos los organismos de las Naciones Unidas y los mecanismos intergubernamentales pertinentes, definan mejor los derechos relacionados con la alimentación y propongan formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre³. En la resolución 48/141 de la Asamblea General, en la cual se establece el mandato del Alto Comisionado, se expone de manera específica su responsabilidad de "promover y proteger la realización del derecho al desarrollo y ampliar el apoyo de los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas a tal efecto" (párr. 4 c)). En vista de los vínculos existentes entre el comercio agrícola y el desarrollo y la seguridad alimentaria, la Alta Comisionada considera que un examen de la liberalización del comercio agrícola será un nuevo paso en el cumplimiento de su mandato.

5. La Alta Comisionada también considera el presente informe como un medio de contribuir a la labor de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos sobre las dimensiones de derechos humanos de los acuerdos comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los acuerdos de la OMC abarcan tres esferas: el comercio de bienes, el

² Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados aprobado por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Bruselas, 14 a 20 de mayo de 2001, A/CONF.191/11, párrs. 57, 62 y 65.

³ Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación aprobado por la Cumbre Mundial para la Alimentación, Roma, 13 a 17 de noviembre de 1996, compromiso séptimo, objetivo 7.4 e), párr. 61. El compromiso séptimo dice lo siguiente: "Aplicaremos, vigilaremos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional". En el objetivo 7.4 e) se invita "al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos".

comercio de servicios y la propiedad intelectual. La Alta Comisionada ya ha presentado un informe relativo a las consecuencias para los derechos humanos del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (el Acuerdo sobre los ADPIC) (E/CN.4/Sub.2/2001/13). La Subcomisión, en su resolución 2001/5, aprobada en su último período de sesiones, también empezó a examinar las consecuencias para los derechos humanos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y expresó su preocupación "por las repercusiones de la liberalización del comercio de productos agrícolas en la promoción y protección del derecho a la alimentación de los miembros de las comunidades vulnerables".

6. La Alta Comisionada cree que el hecho de centrarse en la liberalización del comercio agrícola permitirá también basarse en la labor de los mecanismos especiales y de los órganos creados en virtud de tratados del sistema de derechos humanos. El mecanismo internacional de derechos humanos tiene cada vez más presente el vínculo existente entre las normas de comercio internacional y el derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo. El experto independiente sobre el derecho al desarrollo puso en relación recientemente la aplicación del derecho al desarrollo con cuestiones comerciales y macroeconómicas relativas al acceso a los alimentos y a la seguridad alimentaria. En su tercer informe al Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el derecho al desarrollo (E/CN.4/2001/WG.18/2, párr. 12), el experto independiente se refirió a las normas de la Observación general sobre el derecho a la alimentación aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observó que el derecho al desarrollo implica considerar que los alimentos deben facilitarse como parte del programa general de desarrollo de un país, y teniendo en cuenta tanto las políticas fiscales, comerciales y monetarias, como las cuestiones relativas al equilibrio macroeconómico. En su informe al Secretario General (A/56/210) presentado en 2002, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación subrayó también que el libre cambio no alimenta automáticamente a quienes tienen hambre.

7. El informe se ha redactado en cooperación con la UNCTAD, así como con otras organizaciones internacionales pertinentes. En respuesta a la resolución, la Alta Comisionada escribió al Secretario General de la UNCTAD el 22 de junio de 2001 como primera medida del proceso de consulta. Más adelante, la Oficina celebró consultas con la UNCTAD, y la UNCTAD examinó el informe antes de que fuera presentado. En el informe también se recogieron materiales de los informes de otras organizaciones internacionales, en particular la OMC, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de Cooperación Económica para el Desarrollo (OCDE), y la Oficina celebró consultas con algunas de estas organizaciones.

8. Más que evaluar las repercusiones de la liberalización, el propósito del informe es esbozar las principales cuestiones que surgen cuando la liberalización del comercio agrícola se considera desde una perspectiva de derechos humanos. El informe comienza esbozando las normas y principios de derechos humanos de mayor interés para la organización y aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura. En el informe se observa que los Estados miembros de la OMC tienen responsabilidades concurrentes de promover y proteger los derechos humanos, así como de aplicar las normas de comercio y de que las reglas y normas de derechos humanos constituyen un marco jurídico para proteger las dimensiones sociales de la mundialización. En el informe se ofrece a continuación una breve introducción a las principales características del Acuerdo sobre la Agricultura -acceso a los mercados, ayuda interna, competencia en las exportaciones, trato especial y diferenciado de los países en desarrollo y procesos de reforma ahora en curso.

El informe determina algunas de las cuestiones planteadas en la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura así como algunos de los efectos de alcance general de la liberalización del comercio agrícola- ya sea como resultado de la aplicación de las normas comerciales o como consecuencia a las reformas macroeconómicas. Por último, el informe determina las esferas en que se requieren nuevas aclaraciones o una exposición más amplia.

I. DERECHOS HUMANOS, MUNDIALIZACIÓN Y AGRICULTURA

A. El orden internacional y social

9. En su informe a la Asamblea General (A/55/342), el Secretario General identificó la razón para adoptar un planteamiento de derechos humanos a la mundialización en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual "toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y las libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos". Luego el Secretario General declaró que "ese orden internacional y social es aquel en el que se defienda la dignidad intrínseca de la persona, se respete el derecho a los pueblos a la libre determinación y se fomente el progreso social mediante el desarrollo participativo y la promoción de la igualdad y la no discriminación en un mundo de paz, interdependiente y responsable" (párr. 7). El logro de una liberalización del comercio justa y equitativa mediante la adopción de planteamientos de derechos humanos en relación con las normas de la OMC será un paso importante para establecer un orden internacional y social justo y si se fracasara en esta empresa se perpetuaría o incluso se exacerbarían las desigualdades existentes. Como declaró el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su reciente declaración sobre la pobreza (E/C.12/2001/10), la ausencia de un sistema multilateral equitativo de comercio, inversiones y financiación es -entre otros factores- un obstáculo estructural a nivel mundial a la erradicación de la pobreza (párr. 21).

10. La Alta Comisionada ya ha señalado la necesidad de planteamientos de derechos humanos en relación con las normas de la OMC (véase E/CN.4/Sub.2/2001/13, párr. 60). Todos los 144 miembros de la OMC⁴ han ratificado por lo menos un instrumento de derechos humanos. Todos, con una excepción, han ratificado el Convenio sobre los Derechos del Niño; 112 han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y todos se han adherido a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por consiguiente los miembros de la OMC deben tener presentes sus obligaciones concurrentes de promover y proteger los derechos humanos cuando negocian y aplican normas internacionales sobre la liberalización del comercio; la declaración formulada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena reconoce que los derechos humanos son "responsabilidad primordial de los gobiernos"⁵. En un planteamiento de derechos humanos se trata de establecer el marco para aplicar de manera coherente esas obligaciones concurrentes. Más aún, un planteamiento de derechos humanos aporta cierto equilibrio a la liberalización del comercio. Mientras que los acuerdos de la OMC constituyen el marco jurídico de los aspectos económicos de la liberalización del comercio, las

⁴ China pasó a ser miembro el 11 de diciembre de 2001 y Taipei Chino el 1º de enero de 2002.

⁵ Declaración de Viena y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (A/CONF.157/23), parte I, párr. 1.

normas de derechos humanos permiten equilibrarlas ofreciendo un marco jurídico para las dimensiones sociales de dicha liberalización.

B. Comercio agrícola, derecho a la alimentación y derecho al desarrollo

11. En vista del papel importante que desempeña la agricultura en la seguridad alimentaria y el desarrollo de muchos países, la elaboración y la aplicación de las normas de la OMC sobre la agricultura pueden afectar el disfrute de los derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo, y también el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social así como los derechos de determinados grupos tales como los niños, los pueblos indígenas o los migrantes. En la sección siguiente se exponen el contenido y las obligaciones relativas al derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo que son pertinentes al desarrollo del sector agrícola y a la negociación y aplicación de las normas de la OMC sobre el comercio agrícola.

12. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha referido al contenido del derecho a la alimentación en su Observación general N° 12 (E/C.12/1999/5). Según el Comité el derecho a la alimentación se ejerce cuando todos tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla (párr. 6). El contenido básico de ese derecho comprende lo siguiente:

- a) La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas. Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción adonde sean necesarios según la demanda (párrs. 8 y 12).
- b) La accesibilidad de alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física. La accesibilidad económica implica que los costos financieros asociados a la adquisición de alimentos no sean excesivos de manera que amenacen o pongan en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todas las personas y a todos los grupos (párrs. 8 y 13).

13. Los Estados tienen obligación de proteger, respetar y cumplir el derecho a la alimentación a nivel nacional e internacional. A nivel nacional, los Estados son responsables de establecer estrategias para promover y proteger el derecho a la alimentación. Las estrategias de los distintos Estados difieren entre sí pero todas deben cumplir los principios de derechos humanos tales como la responsabilidad, la transparencia y la participación popular (párrs. 21 y ss.). Deben tomarse medidas especiales para garantizar que se cumpla el derecho a la alimentación de las poblaciones e individuos vulnerables (párr. 28).

14. A nivel internacional, el Comité considera que los Estados tienen responsabilidades en las esferas siguientes (párrs. 36 y ss.):

- a) Respetar el derecho a la alimentación de otros países.
- b) Facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia alimentaria cuando sea preciso -esto comprende prestar la ayuda alimentaria de manera que no afecte negativamente a los productores y mercados locales. Además, la ayuda alimentaria debe organizarse de tal manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios.
- c) Asegurarse de que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho a la alimentación.

15. El Comité también ha enunciado los actos que constituyen una violación del derecho a la alimentación. Entre ellos figuran los siguientes (párr. 19):

- a) Adoptar legislación o políticas manifiestamente incompatibles con las obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación;
- b) No controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas;
- c) No tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

16. Los Estados también asumen obligaciones de promover y proteger el derecho al desarrollo conforme a la Declaración sobre el derecho al desarrollo. Dos aspectos de ese derecho son de especial interés para la liberalización del comercio agrícola:

- a) En primer lugar, el derecho al desarrollo pone al ser humano en el centro del desarrollo. El artículo 1 de la Declaración dice que el derecho al desarrollo es "un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él";
- b) En segundo lugar, el derecho entraña el deber de los Estados de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de lograr la realización del derecho al desarrollo y el bienestar de toda la población.

17. Existen muchas posibilidades de acción que el Estado puede adoptar para promover el derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo. En relación con el derecho a la alimentación, estas posibilidades se presentan muchas veces a nivel local y hasta en los hogares. Sin embargo, puede darse por supuesto que los Estados emplearán todos los medios legislativos, económicos, sociales y políticos que sean necesarios para lograr la plena realización de esos derechos, en particular los mecanismos basados en el mercado. En efecto, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se enuncia concretamente la

necesidad de asegurar que el comercio internacional promueva el derecho a la alimentación. El párrafo 2 del artículo 11 dice: "Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para [...] asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan".

II. EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

18. Dada la necesidad de promover el derecho al desarrollo y a la alimentación a través de la producción agrícola local y mediante el aislamiento de los mercados internos de la volatilidad de los precios internacionales, la liberalización del comercio agrícola recibió un trato diferente del dispensado a otros sectores en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) inicial y se permitió la persistencia de grados significativos de proteccionismo. Sin embargo, antes de la Ronda Uruguay el comercio agrícola estaba en "desorden" y el sector se caracterizaba por la presencia de niveles elevados de ayuda interna, la utilización en gran escala de subvenciones a la exportación por parte de algunos países desarrollados y la inestabilidad de los precios mundiales⁶. La situación estimuló algunos Estados a incluir normas multilaterales amplias para la liberalización del comercio agrícola en el programa de la Ronda Uruguay. Tras un difícil proceso de negociación, los Estados concluyeron el Acuerdo sobre la Agricultura (AsA), que es uno de los acuerdos anexos al Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y por consiguiente forma parte integrante del Acuerdo sobre la OMC. El AsA entró en vigor en 1995. El Comité de Agricultura supervisa la aplicación del AsA y se reúne generalmente cuatro veces al año.

A. El Acuerdo

19. Aunque no se mencionan específicamente en el texto, los objetivos del AsA pueden deducirse del preámbulo, que recuerda que el objetivo a largo plazo del proceso de reforma es "establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado" y "prever reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura". A tal fin, el AsA incluye compromisos de reducción de la ayuda y protección del sector agrícola en las esferas del acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. Las normas y compromisos asumidos por los miembros de la OMC en cada una de estas esferas pueden afectar al sector agrícola de diversos modos y como resultado influyen en la capacidad de los Estados de garantizar el derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo.

20. Acceso a los mercados. La supresión de los obstáculos al acceso a los mercados abre oportunidades comerciales y debería incrementar el comercio. Los aranceles y los llamados "obstáculos no arancelarios al comercio" constituyen dos importantes conjuntos de obstáculos al acceso a los mercados. Los aranceles e impuestos percibidos sobre los bienes importados son formas sencillas de instrumentos de política comercial que proporcionan una fuente de ingresos

⁶ FAO, Las negociaciones comerciales o multilaterales sobre la agricultura - Manual de recursos, "La agricultura en el GATT: reseña histórica", parte I, módulo 4.

al gobierno. Los obstáculos no arancelarios asumen una forma diferente, por ejemplo la imposición de un contingente a las importaciones. Tanto los obstáculos arancelarios como los no arancelarios protegen los sectores internos -en este caso la agricultura- de la competencia internacional al aumentar artificialmente el precio interno de los productos importados. La elevación de los aranceles y la protección contra los aumentos rápidos de las importaciones son medios que permiten al Estado proteger la producción local y promover el derecho de los productores locales al desarrollo, aunque al mismo tiempo los consumidores tienen que hacer frente a un aumento de los precios de los alimentos. La supresión de aranceles puede abrir grandes mercados a los productores exteriores que, a más largo plazo, podría dar a los productores de los países en desarrollo un mayor acceso a los beneficios ofrecidos por la liberalización del comercio. Los efectos de la supresión de aranceles son diferentes de un país a otro. El AsA introdujo normas que consolidaban y reducían los niveles arancelarios y prohibían los obstáculos no arancelarios al comercio agrícola⁷, introdujo oportunidades mínimas de acceso a los mercados⁸ y estableció un mecanismo especial de salvaguardia para la protección contra los aumentos rápidos de las importaciones (véase el anexo).

21. Competencia de las exportaciones. Muchos consideran que las subvenciones a la exportación constituyen una de las medidas que más distorsionan el comercio. Tienen a aumentar la cuota de mercado del exportador subvencionado y a reducir los precios del producto en cuestión en el mercado mundial. Además, las subvenciones a la exportación no son necesariamente estables, ya que cambian de un año a otro, por lo que pueden provocar fluctuaciones aún mayores de la oferta y precios de los alimentos en el mercado mundial. Para los países que son exportadores netos de alimentos pero que disponen de recursos limitados para financiar las subvenciones, las subvenciones a la exportación aplicadas en otros países pueden repercutir negativamente en la producción local al aumentar el volumen de los productos en el mercado mundial y reducir su precio. Para los países importadores netos de alimentos, pueden ser beneficiosas a corto plazo ya que reducen los precios de las importaciones procedentes del país exportador subvencionado. Sin embargo, la inestabilidad de las subvenciones a la exportación hace impredecible la oferta de productos más baratos y en consecuencia hace a esos países vulnerables a los aumentos de precios que se producen cuando se eliminan las subvenciones. Análogamente, unos precios internacionales más bajos pueden tener efectos negativos en la producción local en esos países al inundar los mercados locales con productos más baratos con los que no pueden competir los productores locales⁹. Estos efectos diferentes de las subvenciones a la exportación pueden influir en el disfrute por parte de los productores locales e incluso de los consumidores de su derecho al desarrollo. Análogamente, la incertidumbre de las subvenciones a la exportación puede afectar a la disponibilidad y accesibilidad de alimentos y en última instancia al disfrute del derecho a la alimentación en ciertos casos.

⁷ Véase AsA, art. 4.

⁸ Cada país especifica compromisos vinculantes en materia de acceso a los mercados en Listas individuales.

⁹ Sin embargo, según el párrafo 4 del artículo 9 del AsA, durante el período de aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay los países en desarrollo miembros de la OMC podrán conceder ciertas formas de subvenciones a la exportación.

22. Según el AsA, los miembros de la OMC especifican cada año la cantidad máxima de un producto agropecuario respecto de la cual podrán concederse subvenciones y el nivel máximo de gasto destinado a tales subvenciones y se comprometen a reducir el nivel de las subvenciones a un determinado porcentaje del nivel del período de base 1986-1990¹⁰. Los miembros se han comprometido también a no conceder nuevas subvenciones. Ello supone que los países que no hayan especificado un nivel máximo de subvenciones a la exportación no pueden introducir esas subvenciones en el futuro. Como por regla general sólo ciertos países ricos pueden subvencionar sus exportaciones, la reducción y eliminación a largo plazo de las subvenciones a la exportación constituirá un paso importante hacia el establecimiento del orden social e internacional justo a que hace referencia el artículo 28 de la Declaración Universal.

23. Ayuda interna. Antes de la Ronda Uruguay, la ayuda prestada a los productores locales de productos agrícolas -"ayuda interna"- era excesiva, particularmente en los países desarrollados y creaba excedentes y existencias cada vez mayores de ciertos productos. Ello producía una distorsión del comercio -por ejemplo al aumentar el volumen de los productos existentes en el mercado y reducir su precio. En consecuencia, el AsA incluyó medidas de reducción de la ayuda interna a la agricultura. Las disposiciones se referían a los medios de reducir la ayuda interna dejando al mismo tiempo a los gobiernos cierto margen para elaborar una política agrícola sensible a las necesidades nacionales. El AsA divide la ayuda interna en dos categorías esenciales: las subvenciones que los miembros se comprometen a reducir y las que no se comprometen a reducir. Las medidas que no es preciso reducir se clasifican en determinadas subcategorías: medidas del "compartimento verde", medidas del "compartimento azul", medidas de desarrollo y niveles de minimis de la ayuda. Las medidas que es preciso reducir se incluyen en el "compartimento ámbar" (véase el anexo). Al apoyar a los productores, la ayuda interna puede promover el desarrollo agrícola y por consiguiente el derecho de los productores al desarrollo -aunque generalmente a costa de los consumidores contribuyentes. Sin embargo, cuando la ayuda interna se concentra en países ricos y es tan grande que distorsiona el comercio y resulta anticompetitiva para los productores y comerciantes más pobres, se plantean interrogantes sobre la compatibilidad de la ayuda interna con un orden social e internacional justo que lleve a la promoción y protección de los derechos humanos.

24. Trato especial y diferenciado. El Acuerdo incluye el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo¹¹. En otras palabras, tiene en cuenta los problemas especiales que la ejecución del AsA puede plantear a los países en desarrollo cuando establece que para el cumplimiento de sus compromisos en materia de acceso a los mercados, subvenciones a la exportación y ayuda interna, los países en desarrollo y los países menos adelantados dispondrán de períodos más largos y tasas de reducción inferiores. Los países en desarrollo podrán también continuar prestando ayuda a algunas medidas de desarrollo y conceder en ciertos casos subvenciones a los costos de comercialización y transporte interno¹². Además, al tiempo que reconocían los beneficios potenciales para todos los países del "proceso de reforma" agrícola que se desarrollaba en la OMC, los Estados reconocieron que los países menos adelantados y los

¹⁰ Véase AsA, art. 9 2) a) y b).

¹¹ AsA, art. 15.

¹² AsA, arts. 6 y 9 4).

países importadores netos de alimentos podrían experimentar efectos negativos en términos de la disponibilidad de un abastecimiento suficiente de alimentos básicos de fuentes externas en condiciones razonables. Específicamente, los Estados aceptaron que la liberalización podría aumentar los precios en el mercado mundial, en particular a través de la reducción de las subvenciones a la exportación -lo que podría afectar a la disponibilidad en esos países de alimentos básicos en condiciones razonables.

25. Por consiguiente, los miembros de la OMC adoptaron una Decisión Ministerial (la Decisión de Marrakech) en la que se abordaban estas materias como parte de los resultados de la Ronda Uruguay (el Acuerdo sobre la OMC)¹³. La Decisión establece cuatro mecanismos de respuesta distintos en relación con la ayuda alimentaria, los créditos a la exportación de productos agrícolas, el establecimiento de facilidades de financiación de las importaciones comerciales y un acuerdo para proporcionar asistencia técnica y financiera a fin de mejorar la productividad y la infraestructura agrícola (véase el anexo). El trato especial y diferenciado de los países en desarrollo es un elemento significativo de las normas de comercio desde la perspectiva de los derechos humanos. El trato especial y diferenciado reconoce que diferentes países se enfrentan con problemas particulares cuando liberalizan sus sectores agrícolas, lo que constituye el primer paso para la aceptación de la necesidad de una acción afirmativa en la liberalización del comercio. Así, el trato especial y diferenciado puede servir de medio potencial de materializar los compromisos de cooperación internacional en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

26. El programa incorporado. Por último, el AsA incluye, a tenor del artículo 20, un programa incorporado para la continuación de las negociaciones sobre el proceso de reforma agrícola a partir del año 2000. Se han recibido propuestas de negociaciones de casi todos los miembros de la OMC. Las propuestas han revelado la existencia de muchas y diversas posturas y preocupaciones, como reflejo del hecho de que la importancia del sector agrícola varía ampliamente de un país a otro. En noviembre de 2001 los ministros de los países miembros de la OMC se reunieron en Doha (Qatar) y adoptaron una Declaración que incluía acuerdos relativos a futuras negociaciones sobre la agricultura. Sin prejuzgar el resultado de las negociaciones, los ministros se comprometieron a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr "mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio"¹⁴. Es importante señalar que los ministros convinieron también en que el trato especial y diferenciado de los países en desarrollo sería parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incluiría, según procediera, en las normas y disciplinas que se negocien, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, incluida la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Por consiguiente, la

¹³ Decisión sobre 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 productos alimenticios. Véase también AsA, art. 16.

¹⁴ Declaración adoptada en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, Doha, 9 a 14 de noviembre de 2001, párr. 13.

continuación del proceso de reforma ofrece la oportunidad de examinar y mejorar las normas de comercio a fin de garantizar a los Estados la flexibilidad necesaria para liberalizar el comercio agrícola, al mismo tiempo que respetan, protegen y realizan los derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo.

B. Aplicación del Acuerdo

27. Posiblemente el logro más positivo del AsA haya sido someter el comercio internacional de productos agrícolas a un sistema más transparente y basado en normas. Ello en sí constituye un primer paso importante para abordar eficazmente los obstáculos y las distorsiones del comercio en la esfera del acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación e iniciar el proceso hacia un sistema de comercio internacional más justo. Sin embargo, por encima de esto un estudio de la OCDE indica que "las pruebas empíricas señalan que los efectos generales [del AsA] han sido moderados". Además, según la FAO y la UNCTAD la aplicación de la Decisión de Marrakech ha sido "insatisfactoria"¹⁵. Se plantean cuestiones en relación con la aplicación del propio AsA y con la Decisión de Marrakech.

28. Cuestiones de equilibrio e imparcialidad. El estudio de la OCDE concluye que los aranceles agrícolas sobre algunos productos siguen siendo elevados y son prohibitivos en el caso de algunos productos considerados "sensibles" para los países en desarrollo¹⁶, y que la ayuda

¹⁵ UNCTAD, Efectos de las medidas introducidas en la agricultura de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos y posibilidades de atender sus preocupaciones en las negociaciones comerciales multilaterales (TD/B/COM.1/EM.11/2 y Corr.1), Nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD, julio de 2000. En relación con la Decisión de Marrakech, la UNCTAD ha calificado su aplicación de "insatisfactoria". Ello se debe principalmente a tres razones: en primer lugar, la Decisión carece de un mecanismo operacional para poner en práctica las medidas de apoyo especificadas en ella; en segundo lugar no se ha hecho en el ámbito de la OMC el más mínimo intento de evaluar sistemáticamente los efectos de la aplicación del AsA en los PMA y en los países en desarrollo importadores netos de alimentos; y en tercer lugar prácticamente no ha habido estudios específicos por países de los efectos del AsA a lo largo del período de seguimiento de la Decisión por parte de la OMC. La UNCTAD ha indicado también que los PMA y los países en desarrollo importadores netos de alimentos sufrieron incrementos de la factura de importación de alimentos y reducciones de la ayuda alimentaria entre 1995 y 1999, y llegó a la conclusión de que la capacidad de esos países de hacer frente al aumento de la factura alimentaria sigue siendo débil (véase TD/B/COM.1/EM.11/2, párrs. 25 y ss.).

¹⁶ OCDE, The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of its Implementation in OCDE Countries, OCDE, París, 2001. Sobre el acceso a los mercados, el informe de la OCDE señala la existencia de crestas arancelarias superiores al 200% sobre algunos productos agrícolas. La UNCTAD señala también que la fórmula utilizada en el AsA para reducir los derechos de aduana permite a los países introducir reducciones arancelarias desiguales entre los distintos productos, y mantener los derechos prohibitivamente elevados sobre productos "sensibles"; en particular, los derechos que gravan los principales productos de exportación de los países en desarrollo, como el azúcar, el tabaco y el algodón, suelen tener tipos superiores al 200% (véase también TD/B/COM.1/EM.11/2, párr. 16).

interna que distorsiona el comercio es altamente asimétrica pues más del 90% se concentra en los países desarrollados¹⁷. En particular, el estudio de la OCDE revela que más del 60% de la ayuda interna a la agricultura en los países de la OCDE está excluido de los compromisos de reducción en el marco del AsA, pese al hecho de que muchas medidas de ayuda exentas siguen ejerciendo efectos sobre la producción y el comercio, si bien se admite que producen menos distorsiones comerciales que las formas tradicionales de ayuda interna¹⁸. El estudio de la OCDE observa que los compromisos en materia de subvenciones a la exportación han sido los que con más eficacia se han aplicado, aunque señala también que pocos países han tenido que cambiar sustancialmente su política, ya que el período de aplicación coincidió con el aumento del precio mundial de los cereales y la consiguiente reducción de la necesidad de incentivar las exportaciones¹⁹. A diferencia de lo que sucede en muchos países de la OCDE, los sectores agrícolas de los PMA y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos no pueden beneficiarse de la misma flexibilidad que algunos países de la OCDE. Para estos países, el sector agrícola se había liberalizado sustancialmente antes de la adopción del AsA como consecuencia de las reformas macroeconómicas dirigidas por los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. En muchos de estos países la liberalización del sector agrícola es de hecho superior a lo que requieren los compromisos asumidos en el marco del AsA²⁰. Además, aunque en algunos países de la OCDE sigue siendo elevado el nivel de ayuda interna -incluso de acuerdo con el AsA, los PMA y muchos países en desarrollo importadores de alimentos carecen simplemente de recursos financieros para ello. Otra cuestión relacionada con la imparcialidad es la cuestión de los países que acceden. La FAO ha observado que los países en desarrollo que negocian su adhesión a la OMC tienen que hacer frente a duras negociaciones, en particular en materia de ayuda interna y muchos no han conseguido que se les dispense un trato especial y diferenciado en los compromisos que han asumido²¹.

29. Disponibilidad y efectividad de una ayuda alimentaria específica. Aunque de conformidad con la Decisión de Marrakech los Estados concluyeron un nuevo Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, esta última sigue presentando problemas generales que podrían influir negativamente en el disfrute del derecho a la alimentación y obstaculizar la aplicación efectiva de la Decisión de Marrakech. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha afirmado que es esencial que la ayuda alimentaria llegue a las poblaciones a las que va dirigida si durante el proceso de reforma se quiere respetar el espíritu de la Decisión de Marrakech y las necesidades

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ TD/B/COM.1/EM.11/2, párrs. 12, 14 y 36.

²¹ FAO, Las negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura - Manual de recursos, parte II, módulo 1, "Medidas de ayuda interna".

del proceso de reforma²². Y sin embargo, el PMA ha subrayado el hecho de que durante el decenio de 1990 sólo la mitad de la ayuda alimentaria mundial se dirigió a quienes verdaderamente la necesitaban, aunque el propio PMA era responsable de la entrega de las dos terceras partes de esa ayuda específica. Además, la ayuda alimentaria puede ser errática pues se suele medir en términos monetarios y no en toneladas. De esta manera, cuando los precios son elevados la ayuda es escasa y cuando los precios son bajos la ayuda es alta. Éste fue el caso de un importante suministrador de ayuda alimentaria que duplicó la ayuda prestada de 1997 a 1998²³. Este carácter anticíclico de la ayuda alimentaria -que responde más a los precios que a las necesidades- es contrario a los intereses de los países beneficiarios. En particular, la presencia de niveles elevados de ayuda alimentaria cuando los precios de los alimentos son bajos puede afectar negativamente a los medios de subsistencia de los productores locales que no pueden competir²⁴. Por el contrario, un nivel bajo de la ayuda alimentaria cuando los precios son altos puede agravar la inseguridad alimentaria de los países beneficiarios. Como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de acuerdo con el derecho a la alimentación, los Estados tienen la responsabilidad de prestar ayuda alimentaria de modo que no afecte negativamente a los productores y a los mercados locales (E/C.12/1999/5, párrs. 36 y ss.).

30. Financiación del desarrollo agrícola. En la Declaración de Marrakech los ministros acordaron tomar plenamente en consideración las solicitudes de prestación de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para mejorar la productividad y la infraestructura de su sector agrícola. La FAO ha indicado la importancia de dirigir mayores recursos hacia el desarrollo agrícola si se pretende conseguir el objetivo de reducir a la mitad, no más tarde de 2015, el número de personas subalimentadas²⁵. Para alcanzar este objetivo, la FAO subraya la necesidad de que tanto los gobiernos nacionales como los donantes internacionales den muestras de voluntad política. A nivel nacional, el nivel del gasto público en agricultura es más bajo en la categoría de países donde la incidencia de la subalimentación es más elevada. Al mismo tiempo y en el plano internacional, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) tanto de donantes bilaterales como multilaterales en el sector agrícola permaneció estancada durante el decenio de 1990 y la inversión extranjera directa privada dejó generalmente de lado a los países más pobres y fueron relativamente escasas las inversiones en desarrollo agrícola. Por ejemplo, el déficit entre el escenario de la inversión "como hasta ahora" y el que permitiría alcanzar el objetivo del

²² Programa Mundial de Alimentos, Examining food aid, speaking notes for the FAO Round Table on Selected Issues, in Particular Food Aid, in the Context of the WTO Negotiations on Agriculture, Ginebra, 30 de noviembre de 2001.

²³ FAO, "Food aid in the context of the WTO negotiations on agriculture", documento de debate preparado por la secretaría de la FAO para la Mesa Redonda de Ginebra, ibíd., pág. 5 y cuadro 3.

²⁴ South Centre, Market Power in Agricultural Markets: Some Issues for Developing Countries, Trade-Related Agenda, Development and Equity Working Papers N° 6, 1999, pág. 2.

²⁵ FAO, "Movilización de recursos para luchar contra el hambre", Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 27º período de sesiones, Roma, 2001.

año 2015 en el África subsahariana es de un 38%²⁶. Para aumentar las inversiones en desarrollo agrícola es importante que los países caracterizados por su inseguridad alimentaria identifiquen los problemas con que se enfrentan en la promoción del derecho a la alimentación en el contexto de la mundialización ya que, según la Decisión de Marrakech, la asistencia financiera se presta sobre la base de las peticiones de los países beneficiarios. Sin embargo, la OMC ha indicado que no dispone de información sobre si los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios han formulado solicitudes al amparo de la Decisión de Marrakech.

31. Con todo, el proceso de reforma del comercio agrícola en la OMC debe ser visto como un proceso dinámico en marcha que, si bien no es quizá perfecto, ha sometido al comercio a un sistema más transparente basado en normas. Sobre esta base, el estudio de la OCDE apunta a la necesidad de continuar la reforma basada en la función de los gobiernos consistente en tratar de conseguir objetivos de política específicos, transparentes, económicamente posibles y evitar distorsiones de la producción y el comercio²⁷. Esa reforma en curso será también importante para establecer un sistema de comercio internacional auténticamente no discriminatorio, participativo y transparente que sirva de medio idóneo para el disfrute de los derechos humanos.

III. LOS DERECHOS HUMANOS, EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA Y LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA

A. Cuestiones derivadas de la liberalización del comercio agrícola

32. Establecer un enfoque del AsA desde la perspectiva de los derechos humanos dependerá de la identificación de los efectos reales y potenciales de las normas de comercio en el disfrute de los derechos humanos. Sin embargo, es difícil aislar los efectos del AsA en los derechos humanos de los efectos de la liberalización del comercio en general -por ejemplo, como resultado de la reforma macroeconómica- e incluso de los efectos de los muchos otros factores que influyen en el sector agrícola. Unas condiciones meteorológicas variables, el crecimiento de la población, las crisis financieras, las normas de seguridad alimentaria, la reforma en curso del ajuste estructural, la variabilidad de la ayuda alimentaria y de la AOD, la política nacional de desarrollo, sin olvidar la diferente relación de cada país con el mercado, influyen en el sector agrícola del mismo modo que la aplicación de normas comerciales. La liberalización del comercio afecta también a cada país de manera diferente, en función de si es un país importador neto de alimentos, un país exportador de alimentos, un país desarrollado grande o pequeño, un país en desarrollo menos adelantado, un pequeño Estado insular, etc. Además, el AsA afecta de manera distinta a los derechos humanos de los habitantes de un país; por ejemplo, un pequeño agricultor, un jornalero agrícola, un residente urbano o una empresa de producción industrial se verán con frecuencia afectados de manera muy diferente.

33. En general, el establecimiento de un sistema de comercio basado en normas y la apertura de los mercados pueden contribuir a garantizar el disfrute de los derechos humanos al mejorar las

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ OCDE, *op. cit.*

oportunidades de desarrollo, de crecimiento económico, de creación de empleo y la difusión de tecnologías y capital. El aumento del comercio de productos agrícolas puede contribuir al disfrute del derecho a la alimentación al incrementar la oferta interna de alimentos para satisfacer las necesidades de consumo y al optimizar el uso de los recursos mundiales. Análogamente, a causa del AsA el comercio internacional de productos agrícolas está ahora sometido a normas, lo que promueve la transparencia y la responsabilidad, requisitos importantes para el disfrute de los derechos humanos²⁸. Un reciente estudio de la OMC ha señalado que "la liberalización del comercio contribuye por lo general de manera positiva a la reducción de la pobreza: permite a la gente explotar su potencial productivo, facilita el crecimiento económico, reduce las interacciones políticas arbitrarias y amortigua los choques²⁹".

34. Sin embargo, el estudio de la OMC reconoce también que con la liberalización del comercio habrá perdedores incluso a largo plazo y que las reformas comerciales pueden exacerbar temporalmente la pobreza. La normativa de derechos humanos se ocupa en particular de la situación de las personas y de los grupos que podrían sufrir durante el proceso de reforma. En realidad, este es uno de los problemas clave de la mundialización y los derechos humanos. Incluso cuando el beneficio social neto de la liberalización del comercio favorece a la mayoría en un determinado país, el principio de no discriminación según la normativa de derechos humanos exige medidas inmediatas para proteger los derechos humanos de quienes no se benefician de ese principio. En el caso del AsA, esto significa que los Estados deberían utilizar las flexibilidades existentes en el Acuerdo allí donde existan y que los miembros de la OMC deberían considerar la posibilidad de aumentar o añadir nuevas flexibilidades en los casos oportunos. En el resto de esta sección se examinan las principales cuestiones planteadas en el contexto de los mercados abiertos y de la apertura de mercados de una manera general y no limitada exclusivamente a los efectos del AsA.

35. Los agricultores y los jornaleros agrícolas escasos de recursos. La protección de los derechos individuales y colectivos es la base del enfoque de la liberalización del comercio desde el punto de vista de los derechos humanos. Estudios realizados por la FAO sobre los efectos del AsA en 14 países en desarrollo han puesto de relieve el posible efecto negativo de la liberalización en ciertos individuos y grupos. Los estudios indican que se había registrado una tendencia general a la concentración de las explotaciones agrícolas cuando empezó a aumentar la presión de la competencia tras la liberalización del comercio. Aunque ello contribuyó por lo general a incrementar la productividad y la competitividad, provocó también el desplazamiento y marginación de los jornaleros agrícolas. Ello creó dificultades que afectaron a los pequeños agricultores y a los grupos de población expuestos a la inseguridad alimentaria, todo ello en una situación donde hay pocos sistemas de protección social³⁰. Por ejemplo, en Sri Lanka las

²⁸ FAO, Las negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura - Manual de recursos, parte II, módulo 10, "Comercio y seguridad alimentaria: opciones para los países en desarrollo".

²⁹ D. Ben-David, H. Nordstrom y L. A. Winters, Trade, Income Disparity and Poverty, WTO, Special Study N° 5, Ginebra, 2000.

³⁰ FAO, Agricultura, comercio y seguridad alimentaria: cuestiones y opciones para las negociaciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo, vol. II, estudios de casos de países, Dirección de Productos Básicos y Comercio de la FAO, Roma, 2000, pág. 25. El informe ofrece también el ejemplo del Brasil, cuyo sector agrícola ha sido transformado como

reducciones arancelarias y el consiguiente aumento de las importaciones de alimentos ejercieron cierta presión sobre el sector rural, afectando al empleo. El estudio de la FAO cita el caso de que unas 300.000 personas ocupadas en la producción y comercialización de cebollas y papas se vieron perjudicadas por las reducciones arancelarias. El estudio señala que la posibilidad de diversificación de cultivos es escasa³¹. El estudio del caso de la India subraya la importancia de utilizar la flexibilidad existente en el AsA. El estudio de la FAO demuestra que si bien es probable que la liberalización del comercio agrícola repercuta negativamente en la población pobre de las zonas rurales y urbanas al exponer a los pequeños agricultores a la competencia de las importaciones y elevar los precios de los alimentos, la respuesta eficaz consiste en adoptar medidas de protección social como programas de empleo, suministros de alimentos específicos y programas de estabilización de precios de los productos alimentarios, todos los cuales estarán plenamente en consonancia sobre el Acuerdo sobre la Agricultura³².

36. Producción local de alimentos. La liberalización del comercio tendrá repercusiones en la alimentación cuando afecte a la disponibilidad, la accesibilidad o la sostenibilidad de la oferta de alimentos. Así, los estudios por países de la FAO plantean la cuestión del destino reservado a los productos agrícolas en los países más pequeños y su capacidad de competir con los de los grandes productores. A título de ejemplo, el estudio de Guyana señalaba que el aumento de las importaciones de jugos de frutas de grandes productores había desplazado gran parte de la producción interna y subrayado la creciente dependencia de Guyana de los alimentos importados. Se temía en Guyana que sin una protección adecuada del mercado, unida a unos programas de desarrollo adecuados, muchos productores internos se verían desplazados con la consiguiente disminución de la producción local, lo que produciría transformaciones de la dieta local y una creciente dependencia de los alimentos importados³³.

37. Balanza de pagos. Los problemas de balanza de pagos - si persisten sin resolverse- pueden afectar negativamente a la capacidad de los Estados de promover el derecho al desarrollo. En algunos países en desarrollo, el crecimiento de las importaciones ha tendido a superar al crecimiento de las exportaciones. Los estudios por países de la FAO muestran que en 11 de los 14 países estudiados el valor total de las importaciones de alimentos creció con mayor rapidez que el valor de las exportaciones en 1995-1998 en comparación con 1990-1994, lo que indica una experiencia negativa para esos países. Un estudio más amplio de la OMC señala que la balanza del comercio de productos agrícolas de 59 de un total de 107 países no miembros de

resultado del proceso de reforma. En el sector lechero, se ha incrementado el tamaño de las explotaciones agrícolas, se han mejorado los rebaños y se están creando empresas de elaboración industrial en gran escala que sustituyen a las cooperativas tradicionales. El estudio señala no obstante que la solución no consiste en retirarse de ese proceso de transformación sino más bien en mejorar las salvaguardias de las poblaciones rurales y de los pequeños agricultores estableciendo nuevas instituciones de crédito y reformando el derecho contractual para proteger a los pequeños agricultores frente a las grandes empresas agrícolas.

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*, pág. 167.

³³ *Ibíd.*

la OCDE muestra una tendencia negativa creciente³⁴. Las razones de esos resultados son complejas y podrían ser intrascendentes si, por ejemplo, el aumento relativo de las importaciones de alimentos fuera compensado con aumentos de las exportaciones en otros sectores, como los productos industriales³⁵. Sin embargo, las cifras ponen de relieve la asimetría existente en algunos países entre su capacidad de atraer importaciones tras la apertura de los mercados y su capacidad de aumentar las exportaciones, que requiere una financiación y planificación mayores. Los países importadores netos de alimentos que son exportadores de un solo producto tropiezan con problemas particulares a este respecto cuando se enfrentan a la erosión de las preferencias comerciales que puede derivarse de la liberalización del comercio.

38. Vulnerabilidad a las fluctuaciones de precios. También en algunos casos la vulnerabilidad a las fluctuaciones de precios que se producen como resultado de la liberalización del comercio puede exponer a algunos Estados a oscilaciones externas de los mercados que pueden influir negativamente en su capacidad de financiar el desarrollo o incluso de garantizar la disponibilidad de alimentos en algunos casos³⁶. El caso más notable de fluctuaciones de precios fue quizá el aumento del precio mundial de los cereales registrado entre 1995 y 1997 y su posterior disminución en 1998. Según la FAO, el aumento del precio de los cereales supuso un crecimiento del 49% de la factura de importaciones de cereales de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos³⁷. Sin embargo, existen también pruebas de que muchos países en desarrollo pudieron compensar el aumento de los precios mundiales mediante la disminución de los aranceles y la sustitución de las importaciones de cereales por otras de cereales de menor calidad, y de que los aumentos de precios y sus consecuencias fueron menos graves que los aumentos del precio de los cereales del decenio de 1970 -antes de la liberalización³⁸. Lo más significativo es quizá que la vulnerabilidad a los

³⁴ OMC, "Los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura", documento estadístico de antecedentes de la secretaría (G/AG/NG/S/11/Add.1), Comité de Agricultura, 24 de julio de 2000, cuadro 6.

³⁵ *Ibíd.*, págs. 22 a 24. Por ejemplo, una reducción de las subvenciones a la exportación conforme a los compromisos del AsA podría elevar los precios del mercado mundial y por consiguiente aumentar la factura de las importaciones. Análogamente, la aplicación del AsA en el país importador, rebajando por ejemplo los aranceles, podría ocasionar también un aumento de las importaciones pese a los precios de los alimentos en el mercado mundial.

³⁶ *Ibíd.*, pág. 25. Los estudios por países de la FAO indican que a partir de 1991 los precios de los alimentos subieron en la India con más rapidez que otros precios de consumo, lo que explica posiblemente que no haya disminuido el nivel de pobreza, aunque se haya acelerado el crecimiento económico. El estudio del caso de la India llegó a la conclusión de que la estabilidad de precios es importante para proteger el bienestar de los pobres.

³⁷ FAO, La seguridad alimentaria en el contexto de las negociaciones de la OMC sobre la agricultura, documento de análisis 2, preparado para la Mesa Redonda de Ginebra, *op. cit.*, recuadro 1.

³⁸ P. Pinstup-Andersen, Rajul Pandya y Mark W. Rosegrant, The World Food Situation: Recent Developments, Emerging Issues and Long-Term Prospects, The International Food Policy Research Institute, 20/20 Vision, Washington, D.C., 1997, párrs. 14 y ss.

efectos de los cambios de los precios internacionales varía en función del tamaño de la economía y su dependencia de las importaciones. Desde la perspectiva de los derechos humanos, será importante que las normas de comercio garanticen la flexibilidad suficiente para adoptar medidas correctoras a fin de que las fluctuaciones de precios no afecten negativamente a la disponibilidad o accesibilidad de alimentos.

39. Trato preferencial de los países en desarrollo. Muchos PMA y países importadores netos de alimentos continúan disfrutando de trato preferencial para sus exportaciones en el marco de diversos sistemas multilaterales, como el Acuerdo de Cotonú de colaboración entre la Unión Europea y los países ACP o la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos. Esos sistemas encierran la posibilidad de proporcionar importantes oportunidades de acceso a los mercados a tales países. Sin embargo, en los debates mantenidos durante las consultas previas a la redacción de este informe se planteó la cuestión de los acuerdos de trato preferencial que provocaban discriminaciones entre países en desarrollo, por ejemplo cuando algunos PMA y países importadores netos de alimentos no eran parte en esos acuerdos.

B. Enfoques del Acuerdo sobre la Agricultura desde la perspectiva de los derechos humanos

40. La negociación y aplicación de normas de la OMC sobre la agricultura es tan sólo una de las cuestiones pertinentes para el desarrollo agrícola y la promoción y protección del derecho a la alimentación y del derecho al desarrollo. El desarrollo agrícola depende de muchos factores, tales como la existencia de sistemas sólidos de transporte, la disponibilidad de una tecnología agrícola moderna, el mantenimiento de la diversidad de cultivos, la disponibilidad de servicios de crédito, el nivel de educación rural, la existencia de una planificación nacional adecuada del desarrollo, la estabilidad política, el buen gobierno nacional, etc. Las normas de comercio de la OMC son tan sólo una pieza del rompecabezas. Sin embargo, las normas de comercio que concedan a los países en desarrollo, especialmente a los países caracterizados por la inseguridad alimentaria, la flexibilidad necesaria para desarrollar su agricultura de manera adecuada y que promuevan formas eficaces y operacionales de cooperación internacional, consiguiendo al mismo tiempo una limitación real de las medidas que más distorsionan el comercio, ayudarán a los países a cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos³⁹. El proceso de reforma en curso de la OMC ofrece la oportunidad de conseguir este objetivo.

41. Central para la adopción de un planteamiento de la liberalización del comercio agrícola desde la perspectiva de los derechos humanos es la cuestión de la idoneidad de un enfoque único. El sector agrícola desempeña funciones absolutamente diferentes en el desarrollo de cada país. En el caso de los países de bajo ingreso, el sector agrícola resulta esencial para la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza. En esos países sigue siendo el principal empleador, es un

³⁹ La FAO ha señalado que en la mayoría de los casos no se pueden conseguir progresos significativos en la promoción del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la mejora de la seguridad alimentaria sin un desarrollo más completo de la capacidad potencial del sector agrícola y sin ampliar la contribución de este sector al desarrollo económico global. FAO, Agricultura, comercio y seguridad alimentaria: cuestiones y opciones para las negociaciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo, vol. II, estudios de casos de países op. cit., pág. 5.

contribuyente importante al PIB y una fuente importante de divisas e ingresos. Además, el consumo de alimentos representa una proporción importante del gasto de las familias en muchos países en desarrollo. Como ha puesto de relieve la FAO, "desde una perspectiva histórica, muy pocos países han sido capaces de transformarse con éxito en economías desarrolladas sin un desarrollo previo de su agricultura"⁴⁰. En los países desarrollados, el sector agrícola suele tener menor significado como empleador y contribuyente al PIB, y el consumo de alimentos representa una proporción relativamente pequeña y decreciente del ingreso familiar. La aplicación de las mismas normas a poblaciones y en condiciones muy diferentes sin ejercer una acción afirmativa eficaz a favor de los pobres puede agravar las desigualdades existentes. En este contexto, la Alta Comisionada hace suya la declaración inaugural del Secretario General de la UNCTAD en la inauguración del décimo período de sesiones de la Conferencia cuando afirmaba que:

"Algunos siguen insistiendo en que la mejor forma de abordar el problema es establecer un terreno de juego nivelado eliminando sencillamente los mecanismos que distorsionan los precios y creando igualdad de oportunidades para todos. ¿Es realmente serio pretender que la igualdad de oportunidades será suficiente cuando las situaciones de partida de las personas y de los países son enormemente diferentes entre sí? ¿Puede hablarse de verdadera igualdad en este caso? ¿No se impone el reconocimiento de que el juego de la competencia exige, como todos los juegos, no sólo reglas claras y árbitros imparciales sino también entendimiento y preparación? ¿No lo han entendido así los países que, contando con minorías desfavorecidas, afectadas por una larga historia de postergación, les aplican programas de "discriminación positiva" que persiguen no una igualdad hipotética, sino la igualdad efectiva consistente en proporcionar a los necesitados, es decir, a los desiguales, oportunidades específicas y diferenciadas de aprender a competir, a producir, a comercial?"

42. Una parte de las dificultades del AsA deriva del hecho de que los autores del Acuerdo trataron de corregir una situación caracterizada por la aparición en países desarrollados de excedentes de producción de alimentos cada vez mayores mediante el aumento de la ayuda interna y el uso de subvenciones a la exportación. Ello no correspondía -ni corresponde- necesariamente a las necesidades de otros países. En particular, los países en desarrollo con inseguridad alimentaria necesitan hacer frente a la insuficiencia de la producción y a la falta de recursos para elevar la productividad agrícola y la producción de alimentos de acuerdo con sus necesidades y posibilidades. La apertura de mercados de una manera que conduzca a la protección de los derechos humanos requiere de hecho un ritmo y una forma diferentes, que dependen del país en cuestión. Ello precisa un enfoque de las normas de comercio que garantice la acción afirmativa a favor de los individuos y los grupos vulnerables. Sin ella, las normas de comercio, incluido el AsA, pueden crear unas reglas de juego uniformes para jugadores desiguales. Un enfoque basado en los derechos humanos consideraría los efectos que produce la liberalización del comercio no sólo en la necesidad de minimizar las distorsiones comerciales sino también en diferentes grupos, en particular las personas y los grupos vulnerables, y establecería normas en consecuencia. Pese a la inclusión de varias medidas especiales y diferenciadas para los países en desarrollo, el AsA no tiene todavía lo bastante en cuenta los

⁴⁰ *Ibid.*

niveles de desarrollo sumamente variables de los sectores agrícolas de los distintos países y de los pueblos cuyos medio de vida dependen de la agricultura⁴¹.

43. La aplicación del principio de no discriminación al derecho mercantil estimula la acción afirmativa a favor de los pobres. Aunque la no discriminación es también un principio del derecho mercantil internacional, existe una distinción en la aplicación del principio. "Trato nacional" significa trato igual para nacionales y no nacionales -ya sean agricultores pobres o grandes empresas agrícolas o industriales. Tratar como iguales a los que no lo son es algo problemático para la promoción y protección de los derechos humanos y podría dar como

⁴¹ El AsA es lo bastante flexible para dar cabida a las responsabilidades de los Estados en materia de promoción y protección de los derechos humanos (véanse por ejemplo los artículos 6 2), 6 4) a) y b), 9 4), 11 y 12 2)). En relación con el acceso a los mercados el AsA incluye la disposición especial de salvaguardia que permite a algunos países tomar medidas contra un aumento rápido de las importaciones. Aunque muchos países en desarrollo no pueden aprovechar esta salvaguardia, muchos de ellos generalmente aplican aranceles bajos, lo que les deja un margen suficiente para elevar los aranceles de acuerdo con sus compromisos en el marco del AsA (OMC, Market Access: Unfinished Business - Post Uruguay Round Inventory (Special Study N° 6), pág. 52. En particular véase el cuadro III.5 que muestra por ejemplo: Bangladesh, media simple del derecho arancelario consolidado 188,3, con un derecho aplicado de 25,1 en 1999/2000, en comparación con el Japón: media simple del derecho arancelario consolidado 25,3 con un derecho aplicado de 26,3 en 1996). En relación con las medidas de ayuda interna, el AsA permite a los países en desarrollo continuar prestando apoyo a ciertas medidas de desarrollo, incluidas las medidas para proteger a los productores con ingresos bajos o pobres en recursos (AsA, art. 6). En cuanto a las subvenciones a la exportación, el Acuerdo establece el trato especial y diferenciado de los países en desarrollo y de los países miembros menos adelantados al permitirles el otorgamiento de subvenciones para reducir los costos de comercialización y las tarifas de los transportes internos, siempre que dichas subvenciones no se apliquen de manera que se eludan los otros compromisos de subvención (AsA, art. 9 4)). Sin embargo, aunque existe en el AsA cierta flexibilidad que permite a los Estados desarrollar políticas de promoción de los derechos humanos, subsisten zonas de tensión que es preciso despejar. La flexibilidad descrita más arriba no está al alcance de todos países. Por ejemplo, si bien la disposición especial de salvaguardia es lo bastante flexible para evitar o remediar los efectos de un aumento rápido de las importaciones, sólo pueden recurrir a ella los miembros que han procedido a la arancelización. La mayoría de los países en desarrollo miembros ha consolidado sus aranceles en tipos máximos y no ha procedido a la arancelización, por lo que esos países no pueden aplicar la disposición. Por consiguiente, cuando se produce un aumento rápido de las importaciones algunos países pueden tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la alimentación, pero otros no tienen esta opción. Aunque algunos países en desarrollo tienen tipos arancelarios máximos muy elevados que les ofrecen cierta flexibilidad a la hora de fijar aranceles en casos de aumentos rápidos de las importaciones, otros han consolidado sus aranceles a nivel cero, lo que no les deja flexibilidad alguna. En relación con la ayuda interna, los países en desarrollo que asumieron unos compromisos cero tienen limitado el nivel de ayuda interna que pueden conceder en el futuro, mientras que muchos países desarrollados que proporcionaron ayuda interna de ese tipo en el período de base tienen derecho legal a seguir haciéndolo (TD/B/COM.1/EM.11/2, op. cit., párr. 44).

resultado la institucionalización de la discriminación de los pobres y los marginados. En la normativa de derechos humanos, el principio de no discriminación no garantiza la igualdad de trato para todos en todos los casos⁴². En algunos casos es necesaria una acción afirmativa para proteger a las personas y grupos vulnerables. Aunque el trato especial y diferenciado en el derecho mercantil es un paso positivo, la Alta Comisionada estimula la introducción de medidas que vayan más allá de la concesión de períodos de transición más largos y de compromisos de buenas intenciones y pide un trato específico y exigible. En este contexto, la Alta Comisionada acoge con satisfacción el compromiso contenido en la Declaración Ministerial de Doha de que el trato especial y diferenciado sea parte integrante de las normas y disciplinas del AsA, de modo que sea operacionalmente efectivo y conceda a los países en desarrollo la flexibilidad necesaria para tener en cuenta sus objetivos de seguridad alimentaria y desarrollo rural.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

44. La Alta Comisionada recuerda que, según la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, los Estados tienen el deber de formular políticas nacionales de desarrollo adecuadas para la mejora constante del bienestar de toda la población. En particular, la Alta Comisionada subraya que, como ha reconocido la FAO, si existen políticas internas encaminadas a distribuir las ganancias y/o compensar a los perdedores, entonces la liberalización del comercio puede desempeñar un papel importante para mejorar el acceso a los alimentos⁴³. Aunque la promoción del derecho a la alimentación requiere medidas sobre todo a nivel local y familiar, es también importante una liberalización equilibrada del comercio agrícola con medidas afirmativas a favor de los estratos pobres y vulnerables según los principios de derechos humanos y que deje a los Estados la sensibilidad adecuada para promover los derechos humanos en el desarrollo. Como medios posibles de enfocar la liberalización del comercio desde la perspectiva de los derechos humanos la Alta Comisionada propone las siguientes esferas generales de acción.

45. Consideración adecuada de los derechos humanos en las normas de comercio. La Alta Comisionada recuerda que, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los

⁴² El principio de no discriminación es uno de los pilares de la normativa de derechos humanos y el punto de partida de los debates sobre los derechos humanos y el comercio. En el derecho mercantil el principio de no discriminación está incluido en los principios del trato nacional y del trato de nación más favorecida. Según la normativa de derechos humanos, los Estados se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos sin ninguna discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (véase el artículo 2 de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos). Sin embargo, en la normativa de derechos humanos el principio de no discriminación no implica la igualdad de trato en todo momento. Según los instrumentos de derechos humanos, la no discriminación exige a veces una acción afirmativa para reducir o eliminar las condiciones que impiden a una parte de la población el disfrute de los derechos humanos (véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 18, 1989, párrs. 8 y 10).

⁴³ FAO, Las negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura - Manual de recursos, parte II, módulo 10, op. cit.

Estados Partes tienen la responsabilidad de "asegurarse de que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada". La Alta Comisionada advierte que las normas de derechos humanos sirven de marco jurídico para la protección de las dimensiones sociales de la liberalización del comercio como complemento de las normas de comercio. En el contexto de la continuación del proceso de reforma previsto en el artículo 20 del AsA, la Alta Comisionada pide que se preste mayor consideración a la elaboración de un marco jurídico para las dimensiones sociales de la liberalización del comercio de productos agrícolas haciendo en el AsA una expresa referencia a la promoción y protección de los derechos humanos.

46. Estudios del impacto de los derechos humanos. Se exhorta a los Estados a que, al aplicar y examinar las normas de comercio, consideren los mecanismos más adecuados que, por una parte, promuevan el desarrollo agrícola, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza y, por otra, produzcan unas distorsiones comerciales mínimas. La Alta Comisionada destaca la observación de que los efectos de la aplicación del AsA sólo se pueden evaluar viendo lo ocurrido en cada país⁴⁴. La Alta Comisionada estimula a los Estados a que examinen más de cerca los efectos positivos y negativos de la liberalización del comercio agrícola en los derechos humanos -en particular el derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo- y a que planteen la cuestión de esos estudios en el Comité de Agricultura como parte de la continuación del proceso de reforma previsto en el artículo 20 del AsA.

47. Trato especial y diferenciado de las personas y grupos vulnerables. El AsA no establece ninguna distinción entre los diferentes tipos de agricultura -como la agricultura comercial o la agricultura de subsistencia- ni entre los diferentes actores -desde los agricultores de bajo ingreso y escasos recursos, por una parte, hasta las grandes empresas agroindustriales nacionales e internacionales, por otra. La Alta Comisionada precisa que el derecho al desarrollo sitúa al ser humano en el centro del desarrollo. Por consiguiente, el enfoque de la liberalización del comercio desde la perspectiva de los derechos humanos apunta a la protección de los individuos y grupos vulnerables, en particular los agricultores de bajo ingreso y escasos recursos, los jornaleros agrícolas y las comunidades rurales. En muchos casos, como la mayoría de los pobres se concentra en los países en desarrollo, se necesitan disposiciones especiales para este grupo de países. Sin embargo, las medidas se orientarán de forma que el trato especial se conceda a las personas vulnerables y no a los granjeros opulentos ni al sector agroindustrial de los países pobres. Conceder mayor flexibilidad a los países en desarrollo para elevar sus aranceles y prestar ayuda interna puede tener efectos positivos para el disfrute de los derechos humanos sin producir al mismo tiempo efectos importantes de distorsión del comercio, dada la influencia relativamente reducida de los PMA y de los países importadores netos de alimentos en el comercio internacional. La Alta Comisionada destaca también que el aumento de la flexibilidad en los compromisos de liberalización debe ir acompañado a nivel nacional por un mayor énfasis en la aplicación de estrategias de alivio de la pobreza que mejoren el acceso de los pobres a los activos productivos, la tierra, la tecnología y el empleo.

48. Trato especial y diferenciado que promueva la seguridad alimentaria. Hay razones sólidas para creer que las medidas a favor de los cultivos esenciales para asegurar la seguridad alimentaria, en contraposición a otros cultivos, son importantes para la protección del derecho a

⁴⁴ TD/B/COM.1/EM.11/2, op. cit., párr. 9.

la alimentación. La FAO ha señalado que "la experiencia del desarrollo en los últimos 50 años ha demostrado ampliamente que la gran pobreza rural y la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo han sido en gran medida el resultado de estrategias de desarrollo que no consideraron la importancia del desarrollo del sector agrícola, en particular la producción de alimentos esenciales", excelente razón para no ignorarlos en las normas internacionales que afectan a la ayuda interna⁴⁵. Los productos agrícolas que contribuyen a la seguridad alimentaria se cultivan con frecuencia más para consumo local que para la exportación, lo que significa que las medidas especiales dirigidas a esos cultivos deben mejorar la seguridad alimentaria a nivel nacional, al tiempo que producen unos efectos mínimos de distorsión de los mercados mundiales. Entre esas medidas cabría incluir la posibilidad de conceder a los Estados con inseguridad alimentaria un límite de minimis más elevado para la ayuda interna con efectos de distorsión del comercio destinada a productos alimenticios básicos, en comparación con la destinada a cultivos no alimenticios o a cultivos que no contribuyen a la seguridad alimentaria⁴⁶.

49. Operacionalizar un trato especial y diferenciado de los países en desarrollo. Tanto la UNCTAD como la FAO han reconocido que una de las razones de la aplicación "insatisfactoria" de la Decisión de Marrakech fue la ausencia de medidas adecuadas para su cumplimiento. La Alta Comisionada acoge complacida la Declaración Ministerial de Doha e insta a los Estados Miembros de la OMC a que consideren las posibilidades de introducir mecanismos operacionales en apoyo de la aplicación de la Decisión. Los mecanismos operacionales deberían incluir la asignación de derechos y responsabilidades a los actores pertinentes; la creación de un mecanismo centralizado de seguimiento y aplicación que anualmente debería informar sobre la asistencia prestada y recibida; un mecanismo de información sobre las experiencias nacionales que incluya la asistencia técnica a los países que no puedan seguir las experiencias nacionales; la fijación de objetivos de asistencia técnica y financiera realizables en plazos especificados y la preparación de referencias e indicadores de derechos humanos.

50. Financiación del desarrollo más dirigida. La Alta Comisionada subraya la importancia de la cooperación internacional para la promoción y protección de los derechos humanos. En particular la Alta Comisionada señala que si bien es cierto que una mayor flexibilidad de las normas de comercio dará a muchos países la posibilidad de aplicar políticas de promoción del derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo, no lo es menos que muchos países carecen de medios financieros suficientes para hacerlo. Así, por ejemplo, aunque las medidas arancelarias puedan elevar los ingresos, la ayuda interna requiere medios financieros y muchos países quizá no estén en condiciones de aprovechar adecuadamente esa flexibilidad. A este respecto, la Alta Comisionada reitera su llamamiento a los países desarrollados a que cumplan el compromiso contraído en el vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, reunido en 2000 para evaluar el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de lograr el objetivo de dedicar el 0,7% del producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo⁴⁷.

⁴⁵ FAO, documento de análisis 2 para la Mesa Redonda de Ginebra, op. cit.

⁴⁶ TD/B/COM.1/EM.11/2, op. cit., párr. 46.

⁴⁷ Resolución S-24/2 de la Asamblea General, de 1º de julio de 2000.

51. Ayuda alimentaria más dirigida. La Alta Comisionada recuerda a los Estados el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que se hace un llamamiento a la cooperación internacional para garantizar la distribución de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan. La Alta Comisionada reconoce que en ocasiones la ayuda alimentaria internacional responde a los precios de los alimentos en el mercado mundial y puede incluso utilizarse como subvenciones a la exportación disfrazadas, por lo que destaca la importancia de que la ayuda alimentaria tenga una dirección y responda a una necesidad específica. En este contexto la Alta Comisionada apoya los programas específicos de ayuda alimentaria, como el programa de alimentos por trabajo.

52. Liberalización del comercio justa. La Alta Comisionada subraya la necesidad de un orden social e internacional justo en la esfera de la liberalización del comercio que persiga un comercio justo. Las ambigüedades existentes en el AsA han llevado a algunos países de la OCDE a sobreestimar los aranceles consolidados, establecer aranceles máximos sobre productos "sensibles" y seguir manteniendo niveles elevados de ayuda interna. Para ser justas, las normas de comercio internacional deben ser transparentes y estimular la aplicación del espíritu y no de la letra del AsA. Además, si bien el preámbulo del AsA incluye el objetivo de mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados, se podría profundizar en el análisis de los medios para conseguirlo. Por consiguiente, la Alta Comisionada pide la corrección de los desequilibrios estructurales del AsA que favorecen a los países más ricos sobre los demás. La Alta Comisionada pide también que se hagan esfuerzos más concertados en nombre de los países de la OCDE para reducir y eliminar las distorsiones del comercio y, en particular, las subvenciones a la exportación, dada la incapacidad de casi todos los demás países de ofrecer una protección similar a sus poblaciones. En este contexto la Alta Comisionada acoge con satisfacción el compromiso recogido en la Declaración Ministerial de Doha de conseguir mejoras sustanciales en el acceso a los mercados y reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con vistas a su eliminación progresiva, y solicita la inclusión explícita de este compromiso en las normas y disciplinas del AsA.

53. Negociaciones de acceso. Es también importante que los países que actualmente negocian su adhesión a la OMC mantengan el trato especial y diferenciado que conceden a los países en desarrollo y puedan mantener la flexibilidad que permiten muchos acuerdos de la OMC. Los países que participan en las conversaciones de adhesión deberían asegurarse de que esas preferencias no se negocian fuera. Algunos países más pequeños o más pobres pueden encontrarse en una posición vulnerable en las negociaciones de adhesión. La observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que los Estados tienen también la responsabilidad de respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países. La Alta Comisionada recuerda a los Estados la responsabilidad general de respetar los derechos humanos en otros países y exhorta a los miembros de la OMC a que negocien de una manera que permita a los países que se adhieren respetar, proteger y realizar los derechos humanos de sus pueblos respectivos.

54. Continuación de la labor sustantiva. La Alta Comisionada pide que se siga estudiando la liberalización del comercio agrícola desde la perspectiva de los derechos humanos. En particular, la Alta Comisionada pide que continúen los trabajos sustantivos sobre las siguientes esferas: la aclaración del principio de no discriminación en lo que se refiere a las

normas de comercio de la OMC, incluidos los principios de trato nacional y de trato de nación más favorecida; el desarrollo de mecanismos para el trato especial y diferenciado de grupos o individuos vulnerables, pero no de agricultores o complejos agroindustriales opulentos; el desarrollo de mecanismos que permitan la protección eficaz y con distorsiones comerciales mínimas de los cultivos que contribuyen a la seguridad alimentaria en países que carecen de esa seguridad; la elaboración de directrices para la prestación de una ayuda alimentaria que responda más a las necesidades que a los precios de los alimentos en el mercado mundial; y la elaboración de mecanismos operacionales para la Decisión de Marrakech, incluido el establecimiento de objetivos, plazos, referencias e indicadores y la determinación de los responsables y los beneficiarios.

ANEXO

El presente anexo contiene una descripción básica de las normas del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) referentes al acceso a los mercados y a la ayuda interna, junto con los cuatro elementos de la Decisión de Marrakech.

Acceso a los mercados

Los tres elementos relativos al acceso a los mercados son la consolidación de aranceles, las oportunidades mínimas de acceso a los mercados y la disposición de salvaguardia especial en el caso de aumentos rápidos de las importaciones de alimentos.

- a) Consolidación arancelaria. Como parte del proceso de reducción de los niveles arancelarios -consolidación arancelaria- el AsA pide a los miembros que conviertan sus medidas no arancelarias aplicadas específicamente a la agricultura en aranceles. Este proceso -conocido con el nombre de arancelización- dio lugar a un arancel total que se consolidó sobre la base de los niveles de 1986-1988^a. Como resultado se obtuvieron unos aranceles más elevados, bastante más elevados algunas veces. Sin embargo, cada Estado se comprometió entonces a reducir la cifra total. En vez de la arancelización, los países en desarrollo tenían la opción de consolidar las tarifas a niveles superiores al del derecho realmente utilizado. Esos Estados se comprometieron después a mantener los aranceles a ese nivel o a un nivel inferior^b.
- b) Acceso mínimo a los mercados. El temor de que el proceso de arancelización eleve temporalmente los aranceles y obstaculice el acceso a los mercados llevó a la introducción de contingentes mínimos, en virtud de los cuales los miembros acordaron mantener sus oportunidades corrientes de importar productos agrícolas en los niveles de 1986-1988 y, cuando fuera necesario, ofrecer oportunidades adicionales de acceso a los mercados. Ello supone una reducción de aranceles para las importaciones que se mantengan dentro de los contingentes y una elevación para las cantidades que los rebasen.

^a Para los países desarrollados miembros, la arancelización se aplicó como máximo al 20% de todas las partidas arancelarias agrícolas, aunque se incluían aquí muchos productos "sensibles". En el caso de los países desarrollados miembros, el porcentaje es incluso inferior.

^b Un estudio de la FAO revela que muchos países en desarrollo tienen tipos máximos considerablemente superiores a los aranceles que aplican. Ello se explica por varias razones, pero lo importante es que concede a esos países flexibilidad suficiente para establecer aranceles más elevados por razones de seguridad alimentaria o de desarrollo. No obstante, hay otros casos, como el de la India, que tiene aranceles consolidados a nivel cero para ciertos productos sensibles como el arroz -en el contexto de la seguridad alimentaria. Véase FAO, Agricultura, comercio y seguridad alimentaria: cuestiones y opciones para las negociaciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo, vol. II, estudios de casos de países, Dirección de Productos Básicos y Comercio, Roma, 2000, págs. 6 y ss.

- c) Disposición de salvaguardia especial. La disposición permite a los miembros protegerse contra las fluctuaciones de los precios internacionales mediante la aplicación de aranceles adicionales en el caso de aumentos rápidos de las importaciones^c. La disposición se aplica cuando se produce un aumento rápido del precio o del volumen. La disposición es el tercer elemento del proceso de arancelización y sólo puede invocarse con respecto a productos "arancelizados", es decir, sólo los miembros que iniciaron el proceso de arancelización pueden beneficiarse de la disposición.

Ayuda interna

El AsA incluye esferas en las que no es preciso reducir la ayuda interna: medidas del compartimento verde, medidas del compartimento azul, medidas de desarrollo y nivel de minimis de ayuda. Las medidas del compartimento ámbar están sometidas a compromisos de reducción.

- a) Medidas del compartimento verde. En el compartimento verde se incluyen las medidas que ejercen un efecto mínimo o nulo en el comercio y que se dividen en dos grupos principales: los pagos directos a los productores que no están vinculados a decisiones de producción y los programas gubernamentales de servicios. Entre estas medidas cabe citar por ejemplo la investigación agrícola financiada por el Gobierno, los programas de lucha contra plagas y enfermedades, los servicios de formación y asesoramiento agrícola, la ayuda alimentaria, la ayuda en casos de desastres naturales, etc.^d. Los miembros pueden aumentar sin limitación alguna los desembolsos a favor de las medidas del compartimento verde.
- b) Medidas del compartimento azul. El compartimento azul incluye ciertas medidas de ayuda interna en forma de pagos directos a los productores en el marco de programas de limitación de la producción aplicados principalmente por ciertos países europeos.
- c) Medidas de desarrollo. El AsA exime de los compromisos de reducción a ciertas medidas de asistencia destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural y que forman parte integrante de los programas de desarrollo de los países en desarrollo^e. Entre las medidas de esta categoría cabe citar las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura en los países en desarrollo y las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos, así como la ayuda interna dada a los productores de los países en desarrollo para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

^c AsA, art. 5.

^d Véase una lista completa de medidas del compartimento verde en el anexo 2 del AsA.

^e AsA, art. 6.

- d) Nivel de ayuda de minimis. El nivel de ayuda de minimis es el nivel mínimo de ayuda interna permisible que produce efectos de distorsión del comercio. Hay dos niveles mínimos por debajo de los cuales la ayuda interna es admisible: el primero se refiere a productos específicos y el segundo no se refiere a ningún producto en particular. En el primer caso el nivel de minimis incluye la ayuda interna otorgada a productos específicos cuando tal ayuda no excede del 5% del valor total de su producción. En el segundo caso el nivel de minimis incluye la ayuda interna no referida a productos específicos cuando esa ayuda no excede del 5% del valor de la producción agrícola total, es decir, de todos los productos. Así, el AsA permite en estos dos casos y hasta el nivel fijado una ayuda interna que puede producir efectos de distorsión del comercio. Para los países en desarrollo el nivel de minimis es el 10% en ambos casos.
- e) El compartimiento ámbar. Todas las demás medidas de ayuda interna se incluyen en el compartimiento ámbar, lo que significa que se debe proceder a su reducción. La suma de gastos para ayuda interna no sometida a compromisos de reducción se conoce con el nombre de medida global de la ayuda total (MGA total). Según el AsA, los miembros debían calcular y notificar su MGA total de base (1986-1988), que quedaba entonces consolidada. Los miembros se comprometieron a reducir la ayuda interna a partir de esos niveles.

Trato especial y diferenciado

La Decisión de Marrakech contiene los cuatro elementos siguientes:

- a) Ayuda alimentaria. La Decisión expresa la preocupación de que la aplicación del AsA afecte desfavorablemente a la disponibilidad de ayuda alimentaria a nivel suficiente^f. La Decisión contempla tres cuestiones. En primer lugar los Ministros convinieron en examinar el nivel de ayuda alimentaria establecido periódicamente por el Comité de Ayuda Alimentaria en el marco del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria. A renglón seguido, los Ministros convinieron en iniciar negociaciones en el foro apropiado para establecer un nivel de compromisos en materia de ayuda alimentaria suficiente para satisfacer las necesidades legítimas de los países en desarrollo. Por último los Ministros acordaron adoptar directrices sobre la prestación de ayuda alimentaria.
- b) Créditos a la exportación de productos agrícolas. Los Ministros convinieron en asegurarse de que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agrícolas, previsto en el artículo 10 del AsA, contuviera disposiciones apropiadas sobre el trato diferenciado a favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.
- c) Facilidades de financiación. Los Ministros reiteraron que los países menos adelantados y los países importadores netos de alimentos podrían utilizar las facilidades financieras existentes "o las que puedan establecerse" para financiar

^f Decisión de Marrakech, párr. 3.

niveles normales de importaciones comerciales. Por ejemplo el FMI dispone de un Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias.

- d) Asistencia técnica y financiera en el contexto de programas de ayuda. Los Ministros acordaron también tomar plenamente en consideración, en el contexto de sus programas de ayuda, las solicitudes de prestación de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para mejorar la productividad e infraestructura de su sector agrícola.
