

**LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL  
COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS. REFLEXIONES A  
PARTIR DE LA CRISIS ALIMENTARIA**

**THE RELATIONSHIP BETWEEN THE RIGHT TO FOOD AND THE  
TRADE OF AGRICULTURAL PRODUCTS. REFLECTIONS AFTER  
THE FOOD CRISIS**

**Miguel Ángel Martín López\***

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ESCASA ATENCIÓN AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DURANTE LA CRISIS ALIMENTARIA. III. LA PRESENCIA DE LA ESPECULACIÓN DE LOS MERCADOS COMERCIALES EN LA CRISIS ALIMENTARIA. IV. EL DEBATE SOBRE EL LIBRE COMERCIO DURANTE LA CRISIS ALIMENTARIA. V. LA ESCASA REGULACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL COMERCIO Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. VI. ANÁLISIS DE PRÁCTICAS COMERCIALES REALIZADAS DURANTE LA CRISIS. VII. LA NECESIDAD DE INCLUIR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LAS NEGOCIACIONES Y REGLAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. VIII. LAS EMPRESAS MULTINACIONALES ALIMENTARIAS Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. IX. LA ATENCIÓN A LAS CUESTIONES COMERCIALES EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE GOBERNANZA MUNDIAL.

RESUMEN: La presente investigación pretende poner de manifiesto la influencia que tiene el comercio de productos agrícolas en la realización del derecho a la alimentación, en particular, teniendo en cuenta la crisis alimentaria recientemente vivida y los desarrollos que empiezan a abrirse tras ella.

*ABSTRACT: This research aims to study the influence of the trade of agriculture products in the realization of the right to food, paying attention to the changes caused by the recent food crisis and the new challenges after it.*

PALABRAS CLAVE: seguridad alimentaria, derecho a la alimentación, comercio de productos agrícolas, crisis alimentaria.

*KEYWORDS: food security, right to food, trade of agricultural products, food crisis.*

---

Fecha de recepción del artículo: 7 de enero de 2010. Fecha de aceptación de la versión final: 18 de febrero de 2010.

\* Profesor Asociado de Derecho Internacional Público, Universidad de Sevilla, Doctor en Derecho, Licenciado en Ciencias Políticas, [maml@us.es](mailto:maml@us.es)

## I. INTRODUCCIÓN

La hipótesis de partida de la presente investigación es que la realización del derecho a la alimentación puede quedar muy condicionada por el comercio de productos agrícolas. Ello ha quedado bien de manifiesto durante la crisis alimentaria, la cual además ha abierto un panorama que hace más necesario proteger al derecho a la alimentación. De esta manera, comenzaremos estudiando el papel de este derecho durante la referida crisis y la constatación de la presencia de la especulación comercial como causa de la misma. Posteriormente, abordaremos el debate sobre el libre comercio como respuesta a la crisis, la escasa regulación existente en la materia y las prácticas comerciales realizadas a la luz de este derecho. Finalmente veremos la necesidad de prestar atención al derecho a la alimentación en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, en la necesaria regulación de las empresas multinacionales alimentarias, así como la necesaria atención que las cuestiones comerciales debieran tener en la reforma del sistema mundial de gobernanza de la agricultura.

## II. LA ESCASA ATENCIÓN AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DURANTE LA CRISIS ALIMENTARIA

Ciertamente, la debilidad del derecho a la alimentación ha quedado muy de manifiesto en la crisis alimentaria que estamos viviendo y que ha llevado a más de cien millones de personas en todo el mundo a padecer hambre e inseguridad alimentaria, sumándose a las ya altísimas cifras existentes<sup>1</sup>.

Lo lógico ahora es que la comunidad internacional extraiga enseñanzas de esta crisis y refuerce y haga más operativo este derecho. No obstante, no es hasta ahora cuando esta idea empieza a ser reconocida. Así lo ha expresado el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, en la clausura de la reunión de alto nivel sobre seguridad alimentaria para todos (Madrid, 27 de enero de 2009)<sup>2</sup>.

Hasta entontes, ni la declaración de la conferencia sobre seguridad alimentaria mundial de roma de junio de 2008 ni el marco de acción del equipo de alto nivel de Naciones Unidas para esta crisis<sup>3</sup> le habían prestado atención<sup>4</sup>, aunque, evidentemente, sus

---

<sup>1</sup> Como documento introductorio a la crisis puede verse el informe de la FAO titulado *Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas*, Fao abril de 2008, HLC/08/INF/1, utilizado como documento de referencia en la cumbre de Roma de junio de 2008.

<sup>2</sup> Entendiéndolo como tercera vía o *third track*, según la expresión usada por las Naciones Unidas, junto a la mejora de la producción de alimentos y la agricultura de pequeña escala.

<sup>3</sup> *High-level task force on the global food crisis, comprehensive framework for action, july 2008*. Sobre este, el relator especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Shutter, ha señalado que no está realizada desde una perspectiva de derechos humanos sino más bien como instrumento de política a nivel nacional.

<sup>4</sup> No obstante, es interesante señalar que un grupo de expertos independientes reivindicó el papel del derecho a la alimentación. Ello quedó plasmado en la Declaración de Córdoba sobre el Derecho a la Alimentación y la gobernanza del sistema mundial de la agricultura y la alimentación (puede verse en la página web [www.cehap.org](http://www.cehap.org)). El Dr. Nabarro, presidente del referido grupo de tareas de Naciones Unidas,

contenidos repercuten y condicionan a este derecho. Tan solo el Consejo de Derechos Humanos, en una escueta pero intensa, resolución le ha otorgado la importancia debida<sup>5</sup>.

Además, tampoco puede pasar inadvertido que no ha transcurrido mucho tiempo desde la aprobación de las directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación, instrumento auspiciado por la FAO, aprobado el 24 de septiembre de 2004, y que es considerado como la elaboración más completa para la puesta en práctica de este derecho y fruto además de un consenso labrado entre los Estados durante largo tiempo.

Hay que partir, por tanto, de este instrumento y hay que tratar de conseguir su mayor aplicación posible, sobre todo, irlo dotando de naturaleza obligatoria, siquiera poco a poco. Del mismo modo, también sería deseable avanzar en la previsión de su justiciabilidad, mediante el reconocimiento de vías de acceso y recurso ante los tribunales o la administración de cada país, para su defensa.

Y, en particular, se tendrían que cargar las tintas en conseguir que los Estados no solo se limiten a considerar la posibilidad, como dicen las directrices, sino a adoptar una estrategia nacional para la completa realización del derecho a la alimentación, que sirva de marco para una acción coordinada, sistemática y continuada en la materia. El actual relator especial de Naciones Unidas para este derecho, el profesor Olivier de Schutter, ya ha abordado estas estrategias en su informe y sería deseable que lo continuara haciendo para clarificar, concretar y marcar el camino hacia las mismas<sup>6</sup>.

El objetivo, creemos, ha de ser establecer el cauce instrumental que permita que el Estado haga realmente todo lo posible para darle efectividad a este derecho, haciendo pasar las ideas y la teoría a la realidad y los hechos concretos.

Ahora bien, aunque con ello se consiguiera la máxima eficacia, no serían suficientes por sí solas. La aplicación del derecho a la alimentación puede quedar muy condicionada por acciones provenientes de fuera de los Estados y que le son incontrolables. Carecen de capacidad para controlarlas. Gran parte de lo que está ocurriendo en la presente crisis alimentaria es prueba de ello, primordialmente por la dependencia de los mercados internacionales y del comercio de productos agrarios.

---

ha manifestado que esta declaración debía tenerse en cuenta en los desarrollos siguientes (véase *Note for the file. Ngo consultation on the global food crisis 19 th december 2008, Palais des Nations Geneve*).

<sup>5</sup> *Human Rights Council, resolution 9/6, follow up to the seventh special session of the Human Rights Council on the negative impact of the worsening of the world food crisis on the realization of the right to food for all.*

<sup>6</sup> *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier de Schutter. Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security, Human Rights Council, A/HRC/9/23, 8 september 2008.*

### III. LA PRESENCIA DE LA ESPECULACIÓN DE LOS MERCADOS COMERCIALES EN LA CRISIS ALIMENTARIA

Ya parece que la cotización de los alimentos básicos está bajando en los mercados internacionales, particularmente en el de futuros de Chicago, el más influyente en la fijación de los precios agrícolas. Así, por ejemplo, en esta bolsa el precio del trigo y del maíz ya ha caído más del sesenta por ciento con respecto a los momentos álgidos de subidas del año pasado. Pero, ¿cómo se pueden explicar estas variaciones tan bruscas?

Por ello, es, sin duda, determinante, observar como se han gestado las bruscas subidas de precios, primordialmente para constatar si ha estado presente la especulación. Y todo apunta a que es cierto. Este mercado ha visto la llegada de nuevos inversores institucionales y de fondos de inversión<sup>7</sup>, según se dice, buscando rentabilidad tras el fracaso de las hipotecas *subprime*. También ha influido la ausencia de otras fuentes de ganancia rápida. El mercado agrícola parecía atractivo y a ello incluso se le daba la publicidad de ganancias aseguradas. Naturalmente, hay más razones que han influido en estas expectativas de ganancia de los inversores, como los biocombustibles<sup>8</sup>, considerados unos prometedores sustitutos de un petróleo caro.

Tímidamente, los documentos de trabajo de la citada cumbre de Roma han reconocido que se ha producido esta especulación. También lo ha hecho el marco de acción de Naciones Unidas para la crisis, aunque sin prever medidas de control de los excesos en la fijación de los precios. Simplemente, ha llegado a indicar que es necesario investigar más para ver la influencia de este factor y que podría ser necesario adoptar medidas apropiadas de regulación para esta práctica. Por nuestra parte, creemos que una especulación que fuerce subidas de precios de los alimentos básicos, más allá de lo que razonablemente quepa fijar el libre juego del mercado, vulnera el derecho a la alimentación. Ello es una consecuencia jurídica lógica, aunque hasta ahora no se ha llegado a realizar esta afirmación.

### IV. EL DEBATE SOBRE EL LIBRE COMERCIO DURANTE LA CRISIS ALIMENTARIA

De otro lado, no puede pasar inadvertido que la crisis ha tenido un mayor impacto al ser numerosos países, cuarenta y nueve, importadores netos de alimentos. Esta dependencia exterior los hace, lógicamente, más vulnerables. Pongamos por ejemplo el caso de los países del Sahel africano que, para la campaña agrícola 2007-2008 tenían en conjunto

---

<sup>7</sup> Aumento de los precios...op. cit., págs. 12 y ss.

<sup>8</sup> Naturalmente, los biocombustibles son otros de los componentes de la crisis alimentaria, cuestión de considerable complejidad y que merecerían una atención monográfica. Sobre su relación con el derecho a la alimentación es muy interesante el trabajo de EIDE, Asbjorn: *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*, The right to food studies, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2008.

un déficit bruto de cereales de más de 913.000 toneladas, que han tenido que ser importados<sup>9</sup>.

Dadas estas situaciones, es interesante preguntarse que es más conforme al derecho a la alimentación, ¿fomentar y proteger la producción de alimentos en el país o conseguir que el comercio internacional suministre estas necesidades?

Hay quien defiende esta última postura. Así, por ejemplo, lo hace el señor Pascal Lamy, director de la Organización Mundial del Comercio, quien expresamente afirmaba que el comercio es la única vía para frenar los problemas relacionados con la subida de precios.

La conferencia de Roma de junio de 2008, aunque reconoce la necesidad de incrementar la producción, también hace una defensa de la liberalización del comercio agrícola, estableciendo explícitamente en su declaración que es un objetivo deseable para conseguir la seguridad alimentaria mundial<sup>10</sup>.

El también citado marco de acción del equipo de tareas de Naciones Unidas también defiende este principio, aunque ya empieza a ser más prudente. Con cierta preocupación y responsabilidad, señala que en esta crisis alimentaria es clave la liberalización del comercio agrícola. Esta puede generar considerables riesgos y frente a ello son necesarias medidas de protección social y de la producción de los pequeños productores<sup>11</sup>.

Esta preocupación también está presente en la comunicación de Lesotho, un texto que ha surgido de un encuentro de los países menos adelantados, los sufridores de la crisis alimentaria, para abordar la influencia que pueden tener las normas de la organización mundial del comercio<sup>12</sup>. En ella, se deja claro que lo más importante para encontrar soluciones a la crisis alimentaria<sup>13</sup> son las estrategias nacionales de desarrollo. El comercio es solo una parte mínima y no tan importante de la solución.

Vemos pues que la relación entre comercio y derecho a la alimentación es controvertida, lo que está quedando patente en la reciente crisis. En consecuencia, es importante

---

<sup>9</sup> *Comité permanent Inte.-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel, Centre regional Aghrymet , rapport annuel 2007*, pág. 10. Los países con una tasa de producción más baja y mayor dependencia son Senegal y Mauritania.

<sup>10</sup> Las palabras literales de la declaración al respecto son: “Alentamos a la comunidad internacional a continuar sus esfuerzos por liberalizar el comercio agrícola internacional reduciendo las barreras comerciales y las políticas que distorsionan los mercados. Abordando estas medidas se proporcionarán a los agricultores, especialmente en los países en desarrollo, nuevas oportunidades de vender sus productos en los mercados mundiales y se apoyarán sus esfuerzos por incrementar la productividad y la producción”.

<sup>11</sup> *High-level task force on the global food crisis, Comprehensive framework for action*, July 2008, pag. 2.

<sup>12</sup> *Informe de la conferencia sobre las normas de la OMC y la crisis alimentaria en los países menos adelantados. Comunicación de Lesotho en nombre del grupo de los PMA, 11 noviembre 2008, (G/AG/GEN/77; WT/COMTD/68, WT/COMTD/LDC/14).*

<sup>13</sup> *Ibid*, pág. 7

preguntarse cuál ha de ser la relación jurídica entre el comercio internacional y el derecho a la alimentación. Como respuesta a ello, podemos estimar que esta relación tiene que estar fundada en tres postulados básicos que surgen de la necesidad de que las prácticas comerciales, como cualquier otra actividad, deba quedar sometida al derecho a la alimentación.

Así, en primer lugar, podemos considerar que el comercio es un elemento que ha de aportar y contribuir positivamente a la realización progresiva del derecho a la alimentación. Además, en segundo lugar, tampoco puede poner impedimentos o afectar negativamente a esta realización y, sobre todo, y en tercer lugar, no puede lesionar o vulnerar el corazón de este derecho, el cual, como es sabido, exige ser defendido por obligaciones inmediatas y entrañando su violación una responsabilidad directa<sup>14</sup>.

Habría que ver en cada situación concreta como influye el comercio. Sería pues interesante analizar en las situaciones de ausencia de seguridad alimentaria que papel desempeña el comercio, viendo las relaciones de causalidad, aunque no sean directas. En este sentido, es interesante el recurso a evaluaciones de impacto sobre este derecho, un instrumento que ha sido recomendado por el relator especial Schutter en su último informe, dedicado precisamente al comercio<sup>15</sup>.

## **V. LA ESCASA REGULACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL COMERCIO Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

Pero, con todo, lo más importante es que esta relación comercio-derecho a la alimentación se recoja expresamente en los textos y declaraciones internacionales de vocación normativa. Estos han de ir mostrando y clarificando dicha relación.

De hecho, ya el Pacto Internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales, en su artículo once, se preocupaba sobre esta cuestión, aunque de forma genérica y poco precisa, estableciendo, expresamente, que debía asegurarse 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 exportan.

En las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación, en concreto su sección tercera, hay una regulación un poco más amplia de esta relación, aunque tampoco tan desarrollada. En líneas generales, las directrices se muestran primordialmente favorables al libre comercio agrícola y hacen una crítica a las conocidas distorsiones de los mercados. Asimismo, también hacen una ligera y somera referencia a que los

---

<sup>14</sup> E/C.12/1999/5, 12 may 1999, *The right to adequate food (art 11), general comments, Committee on Economic, Social and Cultural rights.*

<sup>15</sup> *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier de Schutter, addendum, Mission to the World Trade Organization (25 June 2008), advance edited version, Human Rights Council, A/HRC/10/5/Add. 2, 4 February 2009.*

Estados tengan en cuenta las necesidades de los países en vías de desarrollo y su seguridad alimentaria.

Sin duda, sería necesario profundizar y dar una regulación más concreta, revisando las aludidas directrices voluntarias en este particular. Creemos incluso que es la parte de las directrices más débil y que podría ser objeto de ampliación y mejora.

Asimismo, es indudable que la protección del derecho a la alimentación debiera incluirse en las reglas de la Organización mundial del comercio sobre comercio de productos agrícolas. Como es conocido, las negociaciones para ello avanzan lentamente, aunque se cuenta ya con un proyecto de modalidades para la agricultura, que refleja en ciertas partes el consenso de los Estados y será la base para el texto final<sup>16</sup>.

## **VI. ANÁLISIS DE PRÁCTICAS COMERCIALES REALIZADAS DURANTE LA CRISIS**

Por otra parte, es interesante ver aspectos concretos de prácticas comerciales y valorar cuál ha de ser su relación con el derecho a la alimentación. Podríamos comenzar con las prácticas restrictivas a la exportación, las cuales además han estado muy presentes en esta crisis. Ciertamente, algunos Estados han puesto en práctica limitaciones a las exportaciones agrarias, lo que, dada la aludida dependencia, ha generado que numerosos países tengan escasez de alimento y subidas de precios, siendo una de las causas que han agravado la crisis.

Naturalmente, han de restringirse las restricciones que tengan estos efectos. La declaración de la cumbre de Roma, de hecho, se preocupa de ello y hace un llamamiento a reducir estas prácticas. Incluso, también podemos argumentar, aunque no se haya dicho, que las limitaciones han de ser impuestas por el derecho a la alimentación, cuando se den estos resultados.

Además, estas prácticas restrictivas están teniendo otro efecto perverso. La presencia de las mismas está siendo utilizada por algunos Estados y empresas como justificación de otra práctica que está surgiendo, como es la compra de tierras, generalmente de grandes extensiones en países en vías de desarrollo, para garantizarse la provisión de alimento<sup>17</sup>. Habrá que estar atentos a esta práctica, derivación también de la crisis. Lo ocurrido recientemente en Madagascar es buena cuenta de ello<sup>18</sup> y, sin duda, dándose

---

<sup>16</sup> *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura, TN/AG/W/4/Rev. 4, OMC. Comité de Agricultura en sesión extraordinaria, 6 dic 2008.*

<sup>17</sup> A título de ejemplo, Arabia Saudita ha comprado en Indonesia una extensión de sesenta y seis mil kilómetros cuadrados (la mitad de la extensión de Cataluña) o Emiratos Árabes Unidos trece mil kilómetros cuadrados en Sudán.

<sup>18</sup> Allí, en concreto en la región de Atsinamara, el gobierno, sin el conocimiento ni consentimiento de la población y las autoridades locales, iba a alquilar por noventa y nueve años a la empresa surcoreana Daewoo Logistic un millón trescientas mil hectáreas para cultivo de palma y maíz, lo que, finalmente, ha quedado abortado por la oposición popular.

las condiciones de hecho necesarias, estas situaciones podrían ser contrarias al principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, a la prohibición de no privar a un pueblo de sus medios de subsistencia<sup>19</sup> y, lógicamente, al derecho a la alimentación.

No obstante, tenemos que tener en cuenta que no todas las prácticas restrictivas a la exportación son perjudiciales. Estas serán plenamente conformes al derecho a la alimentación si son realizadas por Estados con población necesitada de alimento y que padezca hambre<sup>20</sup>. Es comprensible que un Estado evite la salida de alimento de su país y la destine a la población hambrienta. Así lo han defendido los países menos adelantados en el referido comunicado de Lesotho; también lo justifica el marco de acción de Naciones Unidas para la crisis y creemos que ello es razonable si las restricciones van dirigidas directamente a corregir estas necesidades.

Al darse situaciones como las referidas, el referido marco de acción hace una aguda distinción entre seguridad alimentaria y autosuficiencia alimentaria<sup>21</sup>. Así, considera que puede haber Estados en los que se tenga esta última, esto es que haya producción, pero no se llega a conseguir una seguridad alimentaria, toda vez que el alimento se exporta o, pensemos, se distribuye inadecuadamente. Por el contrario, también se da el caso opuesto. No hay una producción suficiente pero hay seguridad alimentaria en el Estado, lo que consigue gracias a la provisión de comercio internacional.

Con ello, el marco de acción nos viene a decir, implícitamente, que el comercio es positivo para la seguridad alimentaria de un país y la realización del derecho a la alimentación. Naturalmente, no tiene sentido acoger una posición completamente negadora del comercio y, en ocasiones, puede ser beneficioso para hacer posible este derecho<sup>22</sup>. Ahora bien, lo más razonable es que el Estado pueda abastecerse alimentariamente a sí mismo y no tenga una dependencia de dicho comercio. Encaminarse hacia este objetivo es lo más conforme al derecho a la alimentación. Ello además debiera recogerse y manifestarse explícitamente en los textos y documentos internacionales, lo que no se hace.

Como antes indicamos, la declaración de Roma también alienta y aboga de forma expresa el libre comercio agrícola. Curiosamente, uno de los argumentos que utiliza en esta defensa es considerar que este principio es beneficioso para los agricultores de los

---

<sup>19</sup> Regla prevista en el artículo primero de los dos conocidos pactos internacionales de derechos humanos.

<sup>20</sup> Aunque también hay que tener en cuenta que las prohibiciones de exportación muchas veces generan un incremento de las exportaciones por contrabando, como señalan algunos especialistas del conocido Instituto sobre Política Alimentaria de Washington (*Global food crisis. Monitoring and assessing impact to inform policy responses*, *Internacional Food Policy Research*, october 2008).

<sup>21</sup> *High-level task force on the global food crisis, Comprehensive framework for action*, july 2008, pag. 15.

<sup>22</sup> Ni siquiera la soberanía alimentaria puede entender como opuesta completamente al comercio. El anterior relator Ziegler lo decía bien al afirmar expresamente que “the concept of food sovereignty is not antitrade but rather is against the priority given to exports and against the dumping of imported subsidized food in local markets which destroys local farmer livelihoods” (Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler, A/HRC/7/5, 10 january 2008).

países en vías de desarrollo. Les abriría nuevas oportunidades para vender sus productos y aumentar su producción.

Sin duda, la declaración hace esta afirmación de buena fe. No obstante, es difícil imaginar que, para el pequeño campesinado de los países en vías de desarrollo, este acceso a los mercados internacionales sea una prioridad y la mejor solución a su situación. Debiera, en todo caso, mejorarse el acceso a sus mercados locales. La situación de este pequeño campesinado es bien precaria y es ahora, al menos, cuando la comunidad internacional ha empezado a darse cuenta de esta vulnerable situación. Como las estadísticas están mostrando, este sector constituye un tercio de la población mundial y en él están el setenta por ciento de las personas que padecen hambre en el mundo.

Ante esta situación, lo más deseable es que el derecho a la alimentación los proteja. En el ámbito del comercio internacional, ello debiera implicar que esta regulación les fuera favorable, protegiendo su producción frente a la competencia proveniente del exterior. El régimen agrícola ahora en negociación, como antes indicamos, debiera pues ser sensible a ello.

## **VII. LA NECESIDAD DE INCLUIR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LAS NEGOCIACIONES Y REGLAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

Hasta ahora, no obstante, la verdad es que este régimen ha sido poco beneficiosa para ellos y, en general, para la seguridad alimentaria<sup>23</sup>. Por ejemplo, incluso se establecían restricciones a que los Estados dispusieran de stocks de alimentos para estos fines, lo que ha sido ahora criticado en los documentos de Naciones Unidas sobre la crisis<sup>24</sup>. El proyecto de modalidades sobre la agricultura remedia esta situación e incluso permite que los Estados puedan adquirir de los productores pobres alimentos para ser subvencionados por razones de seguridad alimentaria<sup>25</sup>.

Otra aportación interesante de este proyecto de modalidades a la situación del campesinado de los países en vías de desarrollo es la regulación prevista en el anexo b<sup>26</sup>, dedicada a revisar el régimen de la conocida “caja verde”. Expresamente, en dicho

---

<sup>23</sup> Sobre el tema véanse, entre una amplia literatura: PHILLIPS, Wendy: *Food Security: a first step toward a more fair trade*, ed. World Vision, Canadá, 2000; MURPHY, Sophia: *Food security and the WTO*, ed. Scottish Catholic International Aid Fund, Glasgow, 2001; DIAZ-BONILLA, Eugenio, THOMAS, Marcella, ROBINSON, Sherman: *Trade liberalization, WTO and food security*, ed. International Food Policy Research Institute, TMD Discussion Paper n° 82, Washington, 2002.

<sup>24</sup> El marco de tareas de Naciones Unidas ante la crisis aboga, de hecho, por reducir las restricciones en el uso de los stocks, en el caso de ello sirva para apoyar necesidades humanitarias o de comercio internacional en periodos de turbulencias de mercado. Ello beneficiaría a todos los países frente a coyunturas de volatilidad de los precios (*High-level task force on the global food crisis, Comprehensive framework for action*, July 2008, pag. 20).

<sup>25</sup> Proyecto revisado de modalidades para la agricultura, pág. 42.

<sup>26</sup> Ibid

anexo se permite que los Estados en vías de desarrollo dediquen fondos y presupuesto para desarrollar programas de prestación de servicios para la seguridad alimentaria nutricional y la subsistencia y desarrollo de su sector rural.

Poner en marcha acciones de este tipo es una necesidad en estos Estados para hacer productivo y sostenible este muy débil sector agrario. Además, según demuestra la práctica, los resultados suelen ser positivos. Pongamos el ejemplo de Malawi donde en solo un año un programa de vales para fertilizantes y semillas puesto a disposición de los pequeños agricultores ha conseguido duplicar la productividad agrícola en solo un campaña<sup>27</sup>.

Ello es lógico, ya que, hasta ahora, gran parte de los Estados en vías de desarrollo no han podido recurrir a esta forma de fomento. Los planes de ajuste estructural dispuestos para estos países por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial solían negar o excluir este apoyo público al sector agrario. La aludida declaración de Lesotho, de hecho, los recuerda mencionando expresamente los perjuicios que han ocasionado<sup>28</sup>.

Es difícil negar, por tanto, que estas situaciones tienen efectos y consecuencias en el derecho a la alimentación. Sería, por ello, del mayor interés analizar como han influido estos planes de ajuste estructural en las zonas y lugares en las que hay inseguridad alimentaria. Ello se podría ver bien a través de las evaluaciones de impacto, antes referidas, las cuales podrían poner de manifiesto la concurrencia de vulneraciones al derecho a la alimentación, que, a nuestro juicio, podrían entrañar responsabilidad internacional y obligación de reparar por parte de las aludidas organizaciones internacionales financieras<sup>29</sup>.

De otro lado, en la versión actual del referido proyecto de modalidades pueden encontrarse alguna otra referencia más dirigida, de forma expresa, a proteger la seguridad alimentaria. Este es el caso de la facultad reconocida a los Estados para considerar a algunos productos como especiales<sup>30</sup>. Ello implica que a dichos productos les pueda ser aplicado un arancel más alto, protegiendo, por tanto, la producción interna.

Naturalmente, todas estas referencias realizadas, basadas expresamente en la seguridad alimentaria, son positivas. No obstante, siempre es mejorable y lo deseable es que en

---

<sup>27</sup> *En la campaña 2006/2007, Inforrápida, UNDP, julio 2008, pág. 3.*

<sup>28</sup> Informe...op. cit., pág. 3

<sup>29</sup> Como es conocido, la Comisión de Derecho Internacional está estudiando actualmente la responsabilidad internacional en que la que pueden incurrir las organizaciones internacionales.

<sup>30</sup> Concretamente, el párrafo 129 del proyecto de modalidades, establece que los países en desarrollo miembros tendrán derecho a designar por sí mismos productos especiales guiándose por indicadores basados en los criterios de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. Habrá un 12 por ciento de líneas arancelarias que podrán designar por sí mismos como productos especiales. Hasta el 5 por ciento de las líneas podrá sustraerse a los recortes. El recorte medio global será, en todos los casos, del 11 por ciento. En cursiva se indica seguidamente que varios países en desarrollo miembros han manifestado reservas en cuanto a los números especificados en el presente párrafo, indicando también que esto se podía ver afectado por lo que se decidiera en otras partes del texto (Proyectos revisado de modalidades para la agricultura, pág. 25).

dicho régimen se establezca una regulación completa y profunda dedicada concretamente a proteger a este pequeño campesinado de los países en vías de desarrollo. Hay numerosas medidas que podrían incorporarse a dicha regulación. Así, por ejemplo, sería conveniente conceder a los Estados la posibilidad de modificar con plena flexibilidad los aranceles en función de las necesidades que imponga la seguridad alimentaria interna<sup>31</sup>.

## **VIII. LAS EMPRESAS MULTINACIONALES ALIMENTARIAS Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

En esta regulación también se debería prestar atención a las empresas multinacionales alimentarias. Estas son un número relativamente reducido, pero controlan una considerable parte del mercado mundial de alimentos y ejercen una considerable influencia. Además, según parece, han salido bien beneficiadas y con ganancias de la crisis y su correspondiente subida de precios.

No es racional ni razonable que esta situación suceda ni se mantenga. Creemos que, de hecho, hasta la propia industria alimentaria, en el fondo, es consciente de ello. En este sentido, el lema de la cumbre mundial anual de las principales empresas de este sector del pasado en la ciudad de Munich lo reflejaba de manera bien elocuente: consolidemos las ganancias con responsabilidad<sup>32</sup>.

Aludir a la responsabilidad es una buena intención. No obstante, no esperemos encontrar que esta cumbre haya creado una doctrina bien elaborada y completa de ella<sup>33</sup>. De hecho, la seguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo y la crisis de subida de precios solo fue abordada de forma somera.

Lógicamente, el derecho a la alimentación debe ser el encargado de ajustar y regular el comportamiento de las multinacionales alimentarias y de preocuparse de que sus acciones no dañen y lesionen sobremanera al referido pequeño campesinado rural de los países en vías de desarrollo.

El relator especial sobre este derecho, Olivier de Schutter, en su último informe dedicado al comercio, ya ha puesto su atención en esta industria alimentaria. En él, ya ha señalado que, a medio y largo plazo, va a ser necesario que el orden internacional acoja reglas de derecho a la competencia que eviten una excesiva concentración del mercado en pocas manos e impidan el abuso de posición dominante de éstas en el mercado<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Así lo defiende también la ya aludida declaración de los países menos avanzados o el muy interesante e influyente estudio “*Internacional Assessment of agriculture knowledge, science and technology for development*” (IAASTD, Executive summary of the síntesis report, pág. 19).

<sup>32</sup> *52nd World Food Business Summit, executive summary, Growth and Sustainability. Building profit with responsibility.*

<sup>33</sup> En algunas intervenciones además se consideró normal y justificada la subida del precio de los alimentos.

<sup>34</sup> Report of the Special Rapporteur...op. cit, pag. 22

Naturalmente, ya podemos imaginar que conseguir esta regulación será un proceso lento y que llevaría considerable tiempo. También la clarificación de las obligaciones in concreto que debieran corresponder a las empresas para no dañar al derecho a la alimentación necesitará una amplia reflexión. Es, sin duda, una línea de investigación de sumo interés.

Por nuestra parte, creemos que un punto de partida para ello sería conseguir que las empresas incluyan al derecho a la alimentación en la trazabilidad de los productos. Este es un término técnico usado por el sector y que significa conocer todo el recorrido seguido para crear el producto desde su origen, como materia prima. En consecuencia, debieran velar para que este derecho esté presente en todos los eslabones de la cadena, primordialmente en los primeros, garantizando una remuneración adecuada al productor y evitando que intermediarios se queden con unos beneficios excesivos.

## **IX. LA ATENCIÓN A LAS CUESTIONES COMERCIALES EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE GOBERNANZA MUNDIAL**

Por último, no puede perderse de vista que todas las indicaciones y esfuerzos señalados para reforzar el derecho a la alimentación quedarían en vano sino se reforma y hace más eficiente y efectivo el sistema institucional de la comunidad internacional dedicado a la alimentación y al combate al hambre.

Ciertamente, el fuerte azote que ha supuesto la crisis está haciendo surgir numerosas voces que ponen de manifiesto las debilidades y insuficientes del sistema institucional vigente. En sentido, hay interesantes análisis<sup>35</sup> que están mostrando la descoordinación y necesidad de coherencia entre las cuatro diferentes instituciones internacionales dedicadas a la agricultura, como son la FAO, el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Grupo Consultivo Internacional sobre Investigación Agrícola. Ya también el anterior relator especial Jean Ziegler señaló la esquizofrenia que supone la clara discordancia de acción de los organismos financieros, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, con respecto al resto de las agencias de la familia de Naciones Unidas y que daña al derecho a la alimentación<sup>36</sup>.

El statu quo actual se revela insostenible. Así se explica que estén surgiendo varias propuestas de cambio y de reforma institucional, como, por ejemplo, el llamado *new deal* para la alimentación propugnado por el el Banco Mundial o el *global parthenisp* que ha defendido Francia<sup>37</sup>. Igualmente, la propia FAO ha anunciado la necesidad de caminar hacia un nuevo orden internacional agrícola, abogado por su director general, el

---

<sup>35</sup> Véase *Message for Madrid. All roads maps lead to Rome*, ETC Communiqué, nº 101, January 2009.

<sup>36</sup> Report of the...op. cit, pág. 14.

<sup>37</sup> En la referida declaración de Córdoba sobre el derecho a la alimentación se indica la cautela de que todas las iniciativas deberán tener a Naciones Unidas, como órgano de coordinación.

sr. Diouf. Esperemos que los impulsos iniciales se mantengan en el tiempo y fructifiquen en resultados.

El más deseable, desde nuestro punto de vista, debiera ser la instauración de una completa y creíble estrategia internacional para la completa realización del derecho a la alimentación<sup>38</sup>. Tendría la misma finalidad que las antes aludidas estrategias nacionales y en ella han de estar comprometidos e involucrado todo el sistema de instituciones y organizaciones internacionales, actuando al unísono. Debe ser un cauce de acción que intente maximizar el uso de los recursos y la consecución de los objetivos.

Naturalmente, los aspectos del comercio internacional de productos agrícolas, como hemos ido viendo, son claves. Por ello, en esta estrategia y en las iniciativas de reforma han de ser tenido en cuenta, así como prever la necesaria participación de las instituciones vinculadas a ello, como la junta de naciones unidas sobre comercio y desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial del Comercio. En esta última, gracias a la reciente intervención allí del relator especial Olivier de Schutter, por primera vez se está abordando allí la relación de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación con el comercio<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> También lo señala el referido comunicado de Lesotho, manifestando expresamente que para asegurar esa coherencia es necesario estructurar todas esas organizaciones en torno a una política común en materia de agricultura (Informe...op, cit., pág. 8).

<sup>39</sup> Según manifestaron algunos Estados en la OMC. Esta intervención tuvo lugar el pasado dos de julio de 2009, donde expuso los informes antes citados. También es necesario mencionar que algunos Estados mostraron sus reticencias a posibles limitaciones a la libertad de comercio. Para más información véase [www.wto.org/english/news\\_e/news09\\_e/ag\\_02jul09](http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/ag_02jul09).