

International
Institute of
Social Studies

Ezafun



EL FUTURO DE LA ALIMENTACIÓN Y RETOS DE LA AGRICULTURA PARA EL SIGLO XXI:

Debates sobre quién, cómo y con qué implicaciones sociales, económicas y ecológicas alimentará el mundo.

THE FUTURE OF FOOD AND CHALLENGES FOR AGRICULTURE IN THE 21st CENTURY:

Debates about who, how and with what social, economic and ecological implications we will feed the world.

ELIKADURAREN ETORKIZUNA ETA NEKAZARITZAREN ERRONKAK XXI. MENDERAKO:

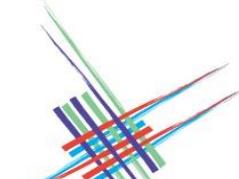
Mundua nork, nola eta zer-nolako inplikazio sozial, ekonomiko eta ekologikorekin elikatuko duen izango da eztabaidagaia

La liberalización del comercio agrícola en la OMC y sus efectos en los países del Sur

Efren Areskurrinaga Mirandona

Documento # 48

Apirila – Abril – April
24, 25, 26
2017


elikadura²¹

NAZIOARTEKO HIZKETALDIA
COLOQUIO INTERNACIONAL
INTERNATIONAL COLLOQUIUM

www.elikadura21.eu

La liberalización del comercio agrícola en la OMC y sus efectos en los países del Sur

Efren Areskurrinaga Mirandona

Resumen

La adopción del Acuerdo sobre Agricultura en el marco de la creación y entrada en vigor de la Organización Mundial del Comercio en enero de 1995 ha producido un cambio sustancial en las reglas que gobiernan el comercio internacional de productos agrícolas y alimenticios, afectando directamente a las economías campesinas de los países del Sur. Estas nuevas reglas han generado unos efectos muy profundos en los flujos comerciales internacionales de estos productos y en las condiciones de vida de las economías campesinas del Sur. Así se ha incrementado significativamente el peso de los países del Sur en estos flujos comerciales internacionales tanto de exportación como de importación. Pero el impacto negativo del aumento de las importaciones y de la dependencia alimentaria en una mayoría de estos países ha sido mucho mayor que los efectos positivos generados por una mayor actividad exportadora de una minoría de estos países. Además, ello ha provocado grandes impactos negativos en el modo de vida de la mayoría de los pequeños agricultores y campesinos de los países del Sur. Las reglas asimétricas establecidas en el seno de la OMC a favor los intereses de los países del Norte y sus corporaciones transnacionales han tenido una gran responsabilidad en este resultado. Urge equilibrar esas reglas comerciales para permitir a las economías del Sur ejercer su soberanía alimentaria e impulsar sus agriculturas campesinas agroecológicas y la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus poblaciones. De lo contrario la agricultura ha de salir de la OMC.

Palabras clave: comercio desigual; liberalización económica; OMC; dependencia alimentaria; países del Sur; soberanía alimentaria.

Introducción

Hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en enero de 1995, el comercio de productos agrícolas fue una de las excepciones principales de los compromisos liberalizadores del comercio internacional de mercancías asumidos por los países firmantes del GATT¹. Ello se produjo por voluntad expresa de los países del Norte que priorizaron la función esencial de la agricultura en la consecución de la seguridad alimentaria nacional en un periodo de postguerra donde estaban muy presentes los problemas de desabastecimiento sufridos durante la contienda militar. Y en consecuencia ha tenido un tratamiento especial dentro de

¹ Este acuerdo fue rubricado por 47 países en 1947, tenía un carácter temporal y ha sido desarrollado mediante rondas de negociación, hasta que en la 8ª Ronda, la Ronda Uruguay (1986-94), ha dado paso a una organización estable, la OMC. Se trabaja en comisiones negociadoras por tema y las decisiones son refrendadas en los Consejos Generales y las Conferencias Ministeriales bienales.

las reglas del GATT a la medida de la potencia hegemónica del momento, los EEUU (Hathaway 1987).

Estas reglas especiales han generado mucha controversia durante los años de vigencia de este acuerdo GATT y ha seguido tras la adopción en la OMC de un acuerdo específico para liberalización del sector agrícola: el Acuerdo sobre Agricultura (AsA). En efecto tanto otros países del Norte como los países del Sur² han cuestionado las ayudas estadounidenses a su agricultura por el impacto de las mismas en los flujos comerciales internacionales, aumentando sus exportaciones y sus cuotas de mercado en detrimento del resto de países tanto del Norte como del Sur, que han sufrido importantes aumentos en sus importaciones (Sharma 2000).

Estas ayudas a la agricultura estadounidense, junto con la adopción en el transcurso de los años de políticas similares por parte del resto de los principales del Norte, ha generado un importante efecto negativo en el desarrollo de la agricultura para una parte importante de los países del Sur. Los alimentos subvencionados del Norte durante todo ese periodo han supuesto una competencia desleal muy fuerte para las economías del Sur que ha limitado de forma muy importante la expansión de la producción agrícola del Sur e incluso ha aumentado su situación de dependencia alimentaria (Rosset 2006). Ello se ha producido incluso en numerosos países del Sur donde el sector agrícola es uno de los sectores económicos de mayor peso³ (tanto en porcentaje del PIB como en porcentaje de la mano de obra) de sus economías y donde reside su mayor ventaja competitiva por su abundancia de recursos naturales y mano de obra.

El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC de 1994 supuso el fin formal a la excepcionalidad de la agricultura en las reglas generales del GATT y el comienzo de su progresiva inclusión en esas reglas para el intercambio internacional de mercancías. Este acuerdo, no obstante, ha seguido lastrado por nuevas reglas asimétricas a favor de los países del Norte y en detrimento de los del Sur que han agudizado los problemas de dependencia alimentaria y limitado el alcance de los supuestos beneficios de esa liberalización para estos países (Gonzalez 2002).

Es por ello que los países del Sur han tratado de aprovechar las negociaciones que se han desarrollado en el seno de la OMC sobre esas nuevas reglas más favorables al comercio internacional de estos productos para tratar de superar las trabas que todavía perduran en su contra y que les impiden realizar su mayor ventaja competitiva en este sector y revertir esa situación de dependencia alimentaria.

Pero las negociaciones se han dilatado por más de 20 años sin que hayan culminado satisfactoriamente aún. Ahora bien, estas nuevas normas comerciales sí han generado modificaciones importantes en los flujos internacionales de productos agrícolas y alimenticios que han afectado al desempeño y la presencia de las economías del Sur en el escenario internacional. Además se ha dañado gravemente su capacidad de hacer frente a sus necesidades alimentarias internas por el dumping sufrido en los mercados internacionales de estos productos por parte de

² En este artículo se utilizan las categorías de países de Norte y del Sur para referirnos a los dos grandes bloques de países que coexisten en el seno de la OMC. Hacemos la distinción siguiendo el criterio del FMI. Así consideramos países del Norte a los que éste considera *avanzados* o *desarrollados* y países del Sur a aquellos que éste y otros organismos denominan *países emergentes* y *en desarrollo*.

³ Según cálculos propios utilizando la base datos UNCTADSTAT el peso de la agricultura en el VAB total de la economía es en 2014 de un 10% en Asia, de un 15% en África y un 21% en los PMA; a su vez la fuerza de trabajo de la agricultura en 2014 supone porcentajes superiores al 10% del total de fuerza de trabajo en todas las áreas geográficas del Sur; es del 50% en África y Asia y del 60% en el caso de los PMA.

los productos subvencionados de los países del Norte. Ello se ha traducido en aumentos significativos de la situación de dependencia alimentaria de numerosos países, cuando no caídas de su producción interna y expulsión del campesinado.

En este trabajo se realiza un análisis del desarrollo que ha tenido el AsA en el seno de la OMC, y el impacto que ese acuerdo ha tenido en los flujos comerciales internacionales de productos agrícolas y alimenticios y cómo éstos han afectado a la participación en el comercio mundial de los países del Sur y en su situación de dependencia alimentaria.

Para ello, primero se presentan los contenidos principales del AsA inicial de 1994 y el desarrollo que el mismo ha tenido en las negociaciones comerciales agrícolas que se han dado en el seno de la OMC durante estos veinte años de existencia. Posteriormente se analiza la evolución producida en las importaciones y exportaciones de los productos agrícolas y alimenticios tras la puesta en marcha de estos acuerdos; y finalmente se analiza el impacto de las normas acordadas en estas negociaciones en la participación de los países del Sur en los intercambios internacionales de productos agrícolas y en su situación de dependencia alimentaria.

El Acuerdo sobre Agricultura (AsA) y las negociaciones posteriores en la OMC

El AsA perseguía dos objetivos claros. En primer lugar, buscaba modificar las normas que regían el comercio internacional de productos agrícolas y, en segundo lugar, su liberalización en base a las nuevas reglas. Desde su entrada en vigor en enero de 1995, la aplicación y el desarrollo posterior del AsA quedaron en manos del Comité de Agricultura de la OMC. El AsA se estructuró en tres ámbitos principales: la tarificación, la reducción de la protección arancelaria y la eliminación de los subsidios a la exportación y el acceso a los mercados. Ellos han tenido un contenido y una evolución dispar durante estos años.

Contenidos iniciales del Acuerdo sobre Agricultura

a) La conversión a aranceles de las medidas proteccionistas no arancelarias.

Este compromiso recibió el nombre de tarificación y entró en vigor de un modo inmediato. Se asumía el compromiso de sustituir todas las barreras no arancelarias por aranceles y la fijación de un techo máximo de la protección: la medida global de ayuda total (MGA). Se fijó un nivel de la MGA total para cada uno de los productos y las diferentes gamas de productos agrícolas, tomando como referencia en los años 1986-88, el nivel de ayuda global a partir del cual se iban a aplicar los compromisos de reducción arancelaria acordados. Pero en su elaboración muchos países, especialmente los del Norte, fijaron ese techo máximo en un nivel muy por encima del nivel de protección vigente⁴. En cambio, los países del Sur tuvieron que

⁴ Utilizaron lo que se conoce como arancelización sucia que consiste en fijar niveles arancelarios superiores a la traslación a aranceles de las medidas no arancelarias vigentes en ese momento (Millet 2001 pp:186).

fijar estos niveles de máximos de protección⁵ muy por debajo de la de los países del Norte porque sus medidas de protección preexistentes habían sido anuladas o reducidas por la imposición de los planes de ajuste estructural en las décadas de 1980 y 1990 (González 2002). Además, se establecieron numerosas excepciones y matizaciones respecto a las ayudas objeto de reducción utilizando para ello un complejo sistema de “cajas de colores” que definía qué ayudas se permitirían y cuáles no y en base a qué criterio⁶.

b) La reducción de la protección arancelaria y la eliminación de los subsidios a la exportación.

En el caso de la protección arancelaria se acordó una reducción mínima de la protección *media* del 15%, con el compromiso de ampliarlo hasta el 36% en un periodo de seis años, hasta 2001, en el caso de los países del Norte, y un descenso del 24% para los países del Sur con un periodo de implementación de diez años, hasta 2005. En el caso de las subvenciones a la exportación el resultado alcanzado refleja un compromiso pobre de reducción equivalente al 36% del gasto total en promoción de las exportaciones o el 21% del volumen de exportaciones subvencionadas. En ambos casos, el periodo de referencia adoptado –el nivel más alto entre el del periodo 1986-90 y el de 1991-92– era aquel en el que este tipo de medidas alcanzaron su máximo nivel, por lo que el alcance real del compromiso de reducción fue mucho menor del fijado formalmente. Y se acordó también la prohibición expresa de estas prácticas a futuro (Areskurrinaga 2008).

c) El acceso a los mercados

Todos los países asumieron el compromiso de fijar un nivel arancelario especial inferior a la MGA total que permitiera que acceda a ese mercado un volumen mínimo de importaciones. Este acceso mínimo se fijó en el 3% del consumo de cada producto o del volumen de importaciones existente –el mayor de los dos– con el compromiso de aumentarlo hasta el 5% durante el periodo de vigencia del acuerdo.

Evolución de las negociaciones comerciales agrícolas dentro del programa de Doha para el desarrollo

El AsA se firmó para un periodo de seis años e incluía la revisión de sus resultados al final del periodo de vigencia. Hacia el año 2000, los países en desarrollo plantearon que en la revisión del acuerdo a realizar en 2001 en Doha se tenían que equilibrar las reglas comerciales para tener en cuenta más adecuadamente su realidad y, en especial, la de aquellos países de bajos ingresos y que son importadores netos de alimentos. Plantearon la adopción de una “caja de desarrollo” al estilo de las de colores vigentes para incluir nuevas medidas específicas que tengan en cuenta la situación de desventaja de los países en desarrollo y les permita poder hacer frente al nuevo escenario liberalizado en

⁵ Una vez fijado ese nivel máximo las ayudas otorgadas por ese país no lo puede superar de forma que de facto muchos países del Sur quedaron imposibilitados de por vida para proteger sus sectores agrícolas frente a las exportaciones baratas subvencionadas provenientes de los países del Norte.

⁶ Se trata de las cajas verde, azul y ámbar. Las medidas de la caja verde se entiende que no generan distorsiones en el comercio internacional y no están sujetas a reducción. Las medidas incluidas en la caja ámbar son las que se considera que pueden distorsionar el comercio internacional porque están ligadas al sostenimiento de precios o a la producción y por tanto están sujetas a reducción. Por último, las medidas de la caja azul son las ayudas destinadas a limitar la producción y no están sujetas a reducción (Clapp 2006).

condiciones similares a los países desarrollados. Alternativamente pedían el establecimiento de un tratamiento especial y un mecanismo de salvaguarda ante aumentos repentinos e importantes de sus importaciones. Para ello, se requería la aplicación inmediata de la decisión de Marrakech⁷ y el reconocimiento de la soberanía nacional en la aplicación de las políticas agrícolas y alimentarias para lograr la seguridad alimentaria (Clapp 2015).

Pero el mandato negociador acordado en Doha fue nuevamente claramente favorable a las posiciones de los países del Norte. Se acordó iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales que incluye los llamados “*temas de Singapur*”⁸ pero no recoge las medidas concretas que planteaban los países del Sur. Lo acordado recoge únicamente los intereses del Norte: nuevos objetivos de liberalización y la metodología para lograrlo. Dejó fuera la revisión

del impacto del anterior acuerdo y el tratamiento diferenciado que se pedía desde el Sur. El mayor logro para estos países fue el compromiso de reducción, con vistas a su eliminación, de los subsidios a la exportación. El resto de temas planteados por el Sur fueron recogidos solo discursivamente.

Los avances en las negociaciones fijadas en Doha han sido muy lentos. La conferencia de Cancún de 2003, además, supuso un punto de inflexión como consecuencia de la defensa enérgica de las posturas del Sur por el llamado G-20⁹. Desde entonces este grupo ha liderado la defensa de las posiciones del conjunto de los países del Sur, no suficientemente atendidas en Doha, imposibilitando la repetición de un acuerdo nuevamente a medida de los países del Norte¹⁰.

No fue hasta la conferencia de Hong Kong de diciembre de 2005 cuando se logró un acuerdo preliminar sobre los temas y modalidades de negociación. Este acuerdo contemplaba dedicar una atención particular a la dimensión del desarrollo, en especial en las negociaciones sobre acceso a los mercados y las negociaciones sobre normas de trato especial y diferenciado. Y es sólo al final del mandato negociador de Doha, en diciembre de 2008, cuando se logró un acuerdo¹¹ que estableció la metodología que permitió desatascar el bloqueo existente. Desde entonces no ha habido acuerdos significativos, ni se han acercado las posturas suficientemente para avanzar en las negociaciones. Sólo se ha logrado llegar a acuerdos parciales muy recientemente en las conferencias ministeriales de Bali 2013 y Nairobi 2015. Veamos el recorrido concreto que ha tenido este acuerdo preliminar.

⁷ La decisión de Marrakech (1994) permite a un país tomar medidas para proteger su mercado y sus productores ante aumentos bruscos, repentinos e intensos de las importaciones de alimentos, pero sujeto a que el país demuestre ese perjuicio directo y sea reconocido como tal por el Comité de Agricultura de la OMC.

⁸ Son aquellos temas novedosos tratados en la conferencia ministerial de Singapur de 1996 sin lograr acuerdos: comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio. En 2005 los tres fueron retirados de las negociaciones de la Ronda de Doha por los países del Norte para evitar el colapso de la OMC tras los rotundos fracasos de Seattle(1999) y Cancún (2003).

⁹ Este grupo incluye a países tanto exportadores netos como importadores netos del Sur y ha sido el más efectivo en las negociaciones, pero también los países del Sur de bajos ingresos e importadores netos se han hecho sentir y han sido actores principales del proceso al alinearse en el grupo G-33. El anexo 1 recoge el listado completo de los países que componen esos grupos.

¹⁰ A partir de ese momento las negociaciones en el seno de la OMC ya no se corresponden tan nítidamente con el eje Norte-Sur, sino más bien se producen diferentes alineamientos entre países tanto del Norte como del Sur en función de sus intereses y su potencial productor y exportador. Se pueden ver posiciones comunes entre los países exportadores netos tanto del Norte como del Sur (UE, USA, Brasil; Argentina, Australia,...) y entre los países importadores netos también de los países en desarrollo y desarrollados (Japón, y Suiza, por ejemplo).

¹¹ Modalities draft WTO/TN/AG/W/4/Rev.4 del 6/12/2008

a) La crisis alimentaria mundial y las negociaciones comerciales agrícolas

El devenir del acuerdo alcanzado en diciembre de 2008 ha estado condicionado por la irrupción ese año de la crisis alimentaria mundial. Crisis que se reveló y se agudizó por las persistentes alzas en los precios de alimentos en ese periodo –con nuevos picos máximos en 2011– y el mantenimiento de estos precios, desde entonces, siempre a niveles muy superiores a los existentes antes de la crisis. Es más, la crisis modificó sustancialmente la confianza de los gobiernos de numerosos países del Sur en los mercados internacionales y en el comercio internacional de alimentos como instrumento válido para garantizar la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus poblaciones. Las subidas de precios, la mayor factura de las importaciones, los problemas de abastecimiento sufridos, y las restricciones a las exportaciones establecidas durante la crisis, mermaron la credibilidad del sistema alimentario mundial imperante hasta la fecha basado en un comercio internacional cada vez más liberalizado (Margulis 2014a; Murphy 2015).

Ahora bien, ese cuestionamiento no ha sido homogéneo. Ni hay un consenso sobre las causas que han originado la crisis, ni sobre las medidas que son necesarias adoptar e implementar para superarla y evitar episodios similares en un futuro. Estas diferencias se han plasmado también en las diversas propuestas discordantes¹² presentadas en el marco de la OMC para avanzar en las negociaciones comerciales agrícolas y culminar el mandato negociador de Doha.

Pese a ello, el discurso hegemónico a nivel político¹³ entre los gobiernos de los países del Norte es que la profundización en las medidas de liberalización del comercio internacional de alimentos y la culminación de la agenda de Doha es beneficiosa y muy necesaria para poder mejorar la seguridad alimentaria mundial. Por ello, desde la citada crisis alimentaria mundial, la OMC ha pasado a ocupar un papel central en las decisiones referidas a la seguridad alimentaria mundial participando activamente en los distintos foros organizados al respecto.

b) Avances en las negociaciones comerciales desde Ginebra a Nairobi

Fue a partir de la conferencia ministerial de Ginebra de 2011 cuando se inició un programa de trabajo específico en el seno de la OMC sobre la seguridad alimentaria dentro de la agenda negociadora de Doha. Pero no hubo acuerdo al respecto porque tres años después de la crisis seguía habiendo posiciones distintas sobre cómo lograr esa seguridad alimentaria.

Los BRIC (Brasil, Rusia, India, China) planteaban que eran los altos subsidios de los países desarrollados los que ponían en peligro la seguridad alimentaria mundial. El G-33 de los países en desarrollo pedía medidas especiales de apoyo a sus agricultores para lograr la seguridad alimentaria y poder avanzar en su desarrollo. El grupo de Cairns¹⁴ criticaba tanto las medidas de apoyo interno de los países

¹² Así se ha manifestado claramente la existencia de posiciones diferentes tanto entre los dos grandes grupos de países (exportadores e importadores netos) como entre países dentro de estos grupos, ya sea entre los nuevos poderes exportadores (Brasil, Rusia, India, China, Argentina) y los tradicionales (UE, Australia, USA) como en los importadores (Japón y Suiza y los Países en desarrollo de bajos ingresos), todos ellos tratan de defender o imponer sus intereses particulares.

¹³ Discurso político contestado por numerosas organizaciones sociales y por el que fuera relator especial sobre el derecho al alimento de Naciones Unidas, Olivier De Schutter, que entienden que las medidas liberalizadoras del comercio lejos de mejorar la seguridad alimentaria mundial la empeoran y generan mayor inseguridad alimentaria (De Schutter 2011).

¹⁴ Es el grupo de los países autodenominados productores eficientes de productos agrícolas y está compuesto por los 19 países que se pueden ver en el anexo 1.

desarrollados como las nuevas medidas de apoyo especial propuestas por el G-33 para sus productores (Margulis 2014b).

No obstante, en el periodo previo a Bali se trabajó sobre la propuesta de los países en desarrollo del G-33 de permitir, al menos, que las actuaciones gubernamentales de almacenamiento de reservas de alimentos con fines de seguridad alimentaria se computen dentro de las medidas no distorsionadoras del comercio internacional (caja verde) y, por tanto, sean permitidas. La propuesta tuvo una fuerte contestación por parte de los países exportadores netos (tanto del Norte como del Sur) en tanto que permitirlo podría suponer no sólo que se reabran los contenidos de la agenda negociadora de Doha –aun sin completar y que acumulaba un gran retraso–, sino porque incluso podía socavar las bases de la apuesta por la liberalización comercial en el ámbito agrícola acordadas en la Ronda Uruguay y de las que ellos se sabían los primeros beneficiados.

Por ello, se planteó una salida intermedia de desbloqueo para abordar sólo parte de los temas de la agenda negociadora agrícola –básicamente almacenamiento de existencias y competencia de las exportaciones–, que permitiera seguir avanzando en las negociaciones comerciales agrícolas y no encallar nuevamente en Bali.

i) La Conferencia Ministerial de Bali 2013: el primer acuerdo parcial

El tema central de disputa en materia agrícola en la conferencia ministerial de Bali en 2013 fue la posibilidad de almacenar existencias de alimentos con fines de seguridad alimentaria nacional. Y en el tiempo de descuento, se produjo un acuerdo. En el acuerdo se aceptó la propuesta de permitir temporalmente esas actuaciones con la obligatoriedad de comunicarlas a la OMC, y se fijó un periodo máximo hasta la conferencia de Nairobi de 2015 para lograr una salida definitiva al respecto. Además, se pactó una cláusula de paz de cuatro años para no denunciar esas prácticas ante el órgano de solución de diferencias de la OMC (FAO 2013). Por ello, en el periodo previo a Nairobi la India presionó para que se adoptara una solución permanente lo antes posible y logró que el Consejo General del 27 de noviembre de 2014 aprobara una decisión de prorrogar la cláusula de paz acordada en Bali “*hasta que se acuerde y adopte una solución permanente*”¹⁵. Pero no logró que se adoptara una decisión definitiva de la OMC, y ésta tampoco llegó en Nairobi.

ii) La conferencia ministerial de Nairobi 2015: pequeños avances y grandes retrocesos

En Nairobi sí hay acuerdos parciales dentro de la agenda de Doha en materia agrícola, pero la balanza se ha movido a favor de los países del Norte, incluso cuando los temas abordados eran prioritarios y planteados por el Sur. Son cuatro.

a) Medidas de salvaguarda para los países en desarrollo. El acuerdo alcanzado en Nairobi es limitado. Esta es una decisión provisional que reconoce el derecho a establecer esas medidas pero que deja en manos de futuras negociaciones establecer cómo se van a poder aplicar esas salvaguardas. Pero su aplicación será, en todo caso, en las condiciones del párrafo 7 de la declaración ministerial de Hong-Kong de 2005, es decir, ligadas a cantidades y precios; no en los términos demandados por el G-33 de protección de sus productores locales, como pueden hacerlo hoy día los países del Norte (ICTSD 2015).

¹⁵ WT/L/939 párrafo 2.

b) *Limitaciones sobre las medidas ligadas a promoción de la exportación.* Esta materia se negocia desde el inicio y lo logrado aparentemente es muy importante pero, sobre todo, para los intereses de la UE, no de los países en desarrollo del Sur. Lo novedoso es que se incluyen entre las medidas a eliminar aquellas que pedía la UE en su pelea contra los EEUU: el apoyo financiero otorgado a las empresas exportadoras en sus diferentes modalidades (créditos, garantías de créditos, seguros,...), pero no se incluyen los compromisos de reducción inmediata de las exportaciones subvencionadas de los países desarrollados que pedían los gobiernos de los países del Sur. A este respecto se vuelve a otorgar un nuevo plazo para su total eliminación pero en fechas muy posteriores a las acordadas previamente¹⁶ y con una nueva excepción sobre productos lácteos y elaborados que juega a favor de los intereses de los EEUU y la UE (Jafri 2015).

c) *Decisión sobre el algodón.* La declaración se limita a garantizar un mayor acceso a los mercados del Norte libres de derechos y de contingentes a las exportaciones de algodón provenientes de los Países Menos Adelantados (PMA) en el marco de sus acuerdos preferenciales y en la medida de sus posibilidades también para los países emergentes (Jafri 2015). Pero no adopta ningún compromiso para reducir las ayudas internas otorgadas por el Norte (principalmente EEUU).

d) *Exención respecto al uso de medidas de almacenamiento público de alimentos con fines de seguridad alimentaria.* Se ha ratificado el acuerdo de 27 noviembre del Consejo General sobre la prórroga indefinida de la cláusula de paz, pero se ha cerrado la puerta a la posibilidad de regular definitivamente esa exención dentro de la OMC. Como contrapartida se ha adquirido un compromiso de negociar este extremo al margen de la ronda Doha, en sesiones extraordinarias del Comité sobre Agricultura. (OMC 2015).

c) *De Nairobi hacia la 11ª Conferencia Ministerial de Buenos Aires*

Los acuerdos de Nairobi fueron calificados por los dirigentes de la OMC como un acuerdo histórico que traería grandes beneficios para los países de Sur, especialmente para los países más necesitados de África¹⁷. Ha transcurrido más de un año desde la adopción de estos acuerdos de Nairobi y apenas se ha avanzado en la aplicación de lo allí acordado y menos aún se ha producido avance significativo alguno para los verdaderos intereses de los países del Sur. Ni el Consejo General de diciembre de 2016 ni los trabajos preparativos para la 11ª conferencia Ministerial de Buenos Aires de diciembre de 2017 han aportado avances significativos en la reducción de las distorsiones que generan las ayudas de los países del Norte en los flujos comerciales internacionales y en la capacidad de los países del Sur de hacer frente autónomamente a las necesidades alimentarias de sus poblaciones.

En este tiempo, se han tratado básicamente los temas a aplicar de la decisión de Nairobi tanto sobre las subvenciones a la exportación de la declaración de Nairobi, incluida la cuestión de la ayuda alimentaria, como la posible regulación definitiva sobre las condiciones para el almacenamiento público de existencias con fines de seguridad alimentaria prevista para finales de 2017.

¹⁶ La declaración ministerial de Hong Kong de 2005 preveía el fin de estas exportaciones en diciembre de 2013 y la de Nairobi lleva esa fecha al 2020, 7 años más tarde.

¹⁷ Ver la nota de prensa de la OMC al respecto que se puede consultar en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news15_s/mc10_19dec15_s.htm

Así por lo que respecta al compromiso de alcanzar una solución permanente para que se puedan adoptar medidas de almacenamiento de existencias con fines de seguridad alimentaria en la próxima 11ª conferencia a celebrar en Buenos Aires en diciembre de 2017, se han producido varias reuniones pero las posiciones siguen estando muy alejadas e incluso en la actualidad hay desacuerdo sobre cómo seguir adelante porque ninguna de las partes renuncia a su posición. Ni los países partidarios de institucionalizar esas medidas formalmente ni aquellos que se oponen a las mismas porque entienden contravienen la orientación liberalizadora que tiene y ha de tener el AsA. Este aspecto de las negociaciones comerciales agrícolas refleja bien a las claras la intencionalidad de las mismas: la supremacía de las medidas comerciales internacionales de liberalización asimétrica respecto a los derechos humanos, incluido el derecho al alimento.

En lo que respecta a las reducciones a las ayudas a la exportación se ha avanzado propuestas sobre la consideración que ha de tener en todo ello la ayuda alimentaria y la excepcionalidad de la misma de esta prohibición, pero no se ha alcanzado ningún resultado tangible hasta la fecha.

Pero en las consultas celebradas en este tiempo han salido también otros temas de interés para las partes negociadoras, sobre todo del Sur, como son el acceso a mercados y sobre todo la reducción de las medidas de ayuda interna.

Y recientemente si se ha avanzado en un aspecto crucial de estas negociaciones no abordado en Nairobi: se ha traído a la primera línea de la agenda la necesidad de acometer una profunda reforma de las disposiciones del AsA relativas a las medidas de ayuda interna. Este ámbito de la ayuda interna es, sin duda, la principal novedad en estas negociaciones en la actualidad.

Tanto los países que se consideran productores eficientes de productos agrícolas del grupo de Cairns como los PMA y los países ACP han presentado varias propuestas para abordar esta cuestión, con una intención clara de limitar y reducir los niveles actuales de ayudas internas, que sostienen, distorsionan el comercio internacional a favor de los países del Norte que mantienen esas ayudas en vigor.

De momento sobre la mesa hay dos tipos de propuestas, unas favorables a una mayor liberalización del comercio y de reducción significativa de las ayudas internas presentada por Paraguay en nombre de 6 países del grupo de Cairns; y las otras presentadas por Benin en nombre del grupo de los PMA y por Uganda en nombre de los países ACP planteando también nuevos techos de gasto en ayudas internas y una reducción de las medidas aplicadas actualmente, junto con un tratamiento más flexible y diferenciado de la ayuda interna en el caso de los países en desarrollo a fin de poder garantizar su desarrollo agrícola y el modo de vida del pequeño campesinado mayoritario en la producción agrícola de esos países.

Pero no faltarán las propuestas de los principales beneficiarios de esas ayudas, los EEUU y la Unión Europea, para simular nuevas reducciones de sus ayudas pero seguir copando los mercados internacionales, en base a unas nuevas reglas formalmente mas liberalizadas pero que en la práctica consiguen sortear para ayudar a sus grandes productores y exportadores agroindustriales transnacionales. En este sentido es muy significativo estos grandes actores y principales beneficiarios de estas ayudas se hayan encontrado hasta fechas muy recientes

entre los países que no han cumplido con sus obligaciones de comunicación¹⁸ sobre el nivel y el destino de esas ayudas internas, situación que hacía que las negociaciones se tuvieran que realizar en palabras del Presidente de la Comisión “corremos el riesgo de negociar a ciegas o, en el mejor de los casos, con poca información”¹⁹.

Todo ello se ha complicado además tras la reciente renuncia del presidente del Comité sobre Agricultura Vangelis Vitalis y la falta de acuerdo hasta la fecha sobre su sucesor. Lo que ha llenado nuevamente de incertidumbre las posibilidades de llegar a Buenos Aires con algún acuerdo en materia agrícola, y en concreto sobre la reducción de las ayudas internas, que se consideraba una de las claves para un resultado positivo de esa 11ª conferencia ministerial.

Evolución de los intercambios comerciales internacionales de productos agrícolas y alimenticios

La mayor liberalización de este sector durante las dos últimas décadas y la forma concreta que ha adoptado la misma ha tenido consecuencias directas en los flujos comerciales internacionales del sector agrícola. Pero ¿en qué sentido ha influido? ¿qué tipo de flujos y países han salido favorecidos? ¿se ha producido un auge del comercio internacional tras las medidas adoptadas? ¿han permitido el aumento de la competencia y han surgido nuevos grandes exportadores e importadores de alimentos? Éstas son algunas de las preguntas que se abordan en esta sección.

La evolución reciente de las importaciones y las exportaciones mundiales de alimentos presenta los siguientes resultados globales. Por una parte, se ha producido un deslizamiento geográfico importante en los flujos de importaciones de alimentos desde Europa a Asia. Los países en desarrollo de Asia, con China a la cabeza, son hoy día los principales importadores mundiales de alimentos, superando incluso a la suma de UE, EEUU y Japón. Por otra parte, ha desaparecido el liderazgo exportador de granos de los EEUU, que ha sido contestado primero por la UE, y luego ambos por el grupo de Cairns. Además, se ha producido un incremento inicial importante del comercio internacional de alimentos (mayor que la producción) que se ha suavizado a partir del año 2000, pero desde la crisis alimentaria mundial, su crecimiento es menor que el de la producción mundial. Además han aparecido nuevos actores lo cual ha disminuido el nivel de concentración de los mercados de exportación e importación (Daviron y Doulliet 2013).

Pero, ¿qué ha ocurrido con los países del Sur o los países en desarrollo? Es evidente que hay situaciones muy diversas entre estos países y, que la emergencia de algunos de ellos como grandes actores en los mercados internacionales de productos agrícolas, condiciona y distorsiona el resultado de estos países en su

¹⁸ Según la OMC, en noviembre de 2016, había 106 Miembros (contando la UE como un solo Miembro) de 164 que había incumplido sus compromisos de notificación (JOB/AG/88); A marzo de 2017 existían 801 notificaciones para el periodo 1995-2015 no cumplidas, lo que supone un 37% del total de notificaciones; además hay una variación en el grado de cumplimiento de sus obligaciones entre los países miembros y donde sólo 22 está al día con sus obligaciones (G/AG/GEN786/rev.27). Y ello a pesar de las numerosas notificaciones que se han producido entre esas dos fechas.

¹⁹ Tomada del informe del presidente de la comisión en su informe para la sesión extraordinaria del Comité de agricultura del 16 de noviembre de 2016 (JOB/AG/88).

conjunto. Pero la categoría aun es útil para el análisis de esos países, particularmente de su situación de dependencia alimentaria.

Si se analiza el impacto en los flujos comerciales agrícolas del AsA en la década de los 90, siguiendo el método de los estudios de caso²⁰ podemos concluir que para 20 de los 23 países del Sur analizados han aumentado tanto el valor de las exportaciones como de las importaciones de productos agrícolas en el periodo posterior al AsA (1995-2000) frente al periodo inmediatamente anterior de 1990-94, si bien las importaciones han aumentado en mayor medida (FAO 2004).

En el caso de las exportaciones el aumento de alrededor del 30% se ha debido más a mejoras en la posición de intercambio que a aumentos de sus volúmenes o a un mejor acceso a los nuevos mercados tras el AsA, aunque éstas si se han diversificado. En cambio, las importaciones aumentaron ambas, el precio y el volumen y en una medida mucho mayor: se ha duplicado su valor (FAO 2004:15).

Si se analiza también la evolución de los precios internacionales de estos productos, se observa que las reformas han supuesto un descenso en el nivel de precios internacionales y han dado lugar a aumentos tanto la producción agrícola como los intercambios internacionales, si bien nuevamente con un mayor incremento de las importaciones respecto de las exportaciones. Las importaciones de los países del Sur crecieron de un modo generalizado en el periodo 1995-2002 mientras que las exportaciones han tenido un desempeño desigual con ascensos en las exportaciones en determinados países de Asia y Latinoamérica y descensos generalizados en el caso de África (FAO 2006: 43-48).

Por otra parte, en los últimos años se ha producido un aumento significativo de las importaciones de alimentos de los *países en desarrollo importadores netos de alimentos* (PEDINA)²¹ tanto en términos físicos como en valor, debido también al impresionante alza de los precios de los productos alimentarios desde la crisis de 2008. Así estos países destinan desde la crisis alimentaria de 2007/08 una cantidad de dinero de entre dos y 4 veces mayor a la de 1995 (hasta 20.000 millones de \$) para la adquisición de alimentos, motivada por el aumento tanto de los precios como de las cantidades importadas. Los precios han aumentado entre el 50% y el 100% en el periodo que va desde 2002-04 y 2015 y las cantidades importadas se han duplicado en el periodo 1995-2013²²(FAO 2015:13-14).

Los gráficos 1 y 2 presentan la evolución de las importaciones y las exportaciones de alimentos para el conjunto de los países del Sur²³ en el conjunto del periodo liberalizador analizado. En él gráfico 1 podemos ver que las importaciones de alimentos de los países del Sur han aumentado suavemente desde el inicio del

²⁰ Se prioriza esta opción a la elaboración de modelos cuantitativos porque en éstos es muy difícil deslindar los efectos del AsA de otros procesos que también se han dado en la realidad y que influyen en los datos utilizados.

²¹ Nos referimos con este término a los países en desarrollo catalogados como tal por la FAO que se han convertido en importadores netos de alimentos en las décadas de los 1980 y 1990 tras las políticas de ajuste aplicadas en ellos. El listado completo tras la última revisión de marzo de 2012 se puede consultar en el anexo I.

²² Según cálculos propios con la base de datos de FAOSTAT las importaciones de cereales en toneladas de los PEDINA han pasado de 19 millones en 1995 a 39 millones en 2013; de 4,4 millones a 13,1 millones para los PMA y de 8 millones a 31 millones para los PBIDA. En total se pasa de 31 millones de toneladas a 84 millones. Ver anexo 1 para las diferentes clasificaciones de países.

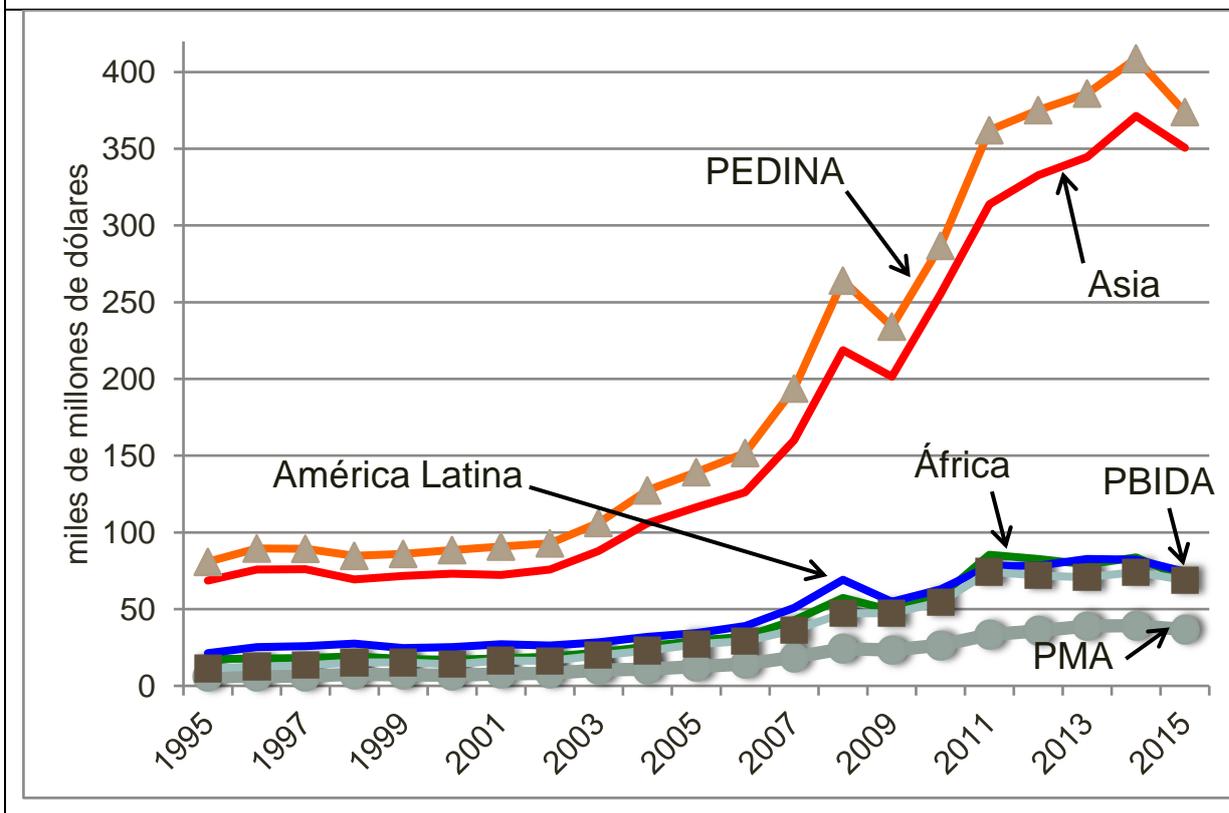
²³ Utilizamos la base de datos UNCTADSTAT para las agrupaciones de países en desarrollo porque es la que nos proporciona información agrupada tanto para las áreas geográficas de los distintos países en desarrollo y para categorías analíticas especiales de países como PBIDA, PMA o PEDINA. FAOSTAT ofrece agrupaciones analíticas pero en las geográficas no distingue su situación de desarrollo y COMTRADE sólo aporta datos por países individuales. Para este análisis se ha utilizado la categoría alimentos básicos sitc rev 3 (0+22+4)

proceso liberalizador y muy rápidamente desde el año 2005 –primer año tras la finalización del periodo de vigencia para la implementación del AsA– en todas las regiones en desarrollo y especialmente en Asia. Estos aumentos se confirman en las categorías analíticas de los *países menos adelantados* (PMA) y los *países de bajos ingresos con déficit en su comercio de alimentos* (PBIDA).

Destaca el caso asiático como región en desarrollo donde se produce un aumento mayor de dichas importaciones y donde se concentran la mayor parte de las importaciones de los países del Sur. Se triplican pasando de unas importaciones de alimentos por valor de unos 115.000 millones de dólares en 2005 a superar los 350.000 millones de dólares en 2015.

Este resultado se produce por el ascenso de China como uno de los principales importadores mundiales de alimentos (sobre todo aceites y plantas oleaginosas) lo que explica el alto peso de las importaciones de Asia del Este, pero también es importante el aumento de las mismas en el sudeste asiático por el auge de las mismas hacia la India, Indonesia o Tailandia.

Gráfico 1. Evolución de las *importaciones* de alimentos de los países del Sur 1995-2015 (miles de millones de dólares)



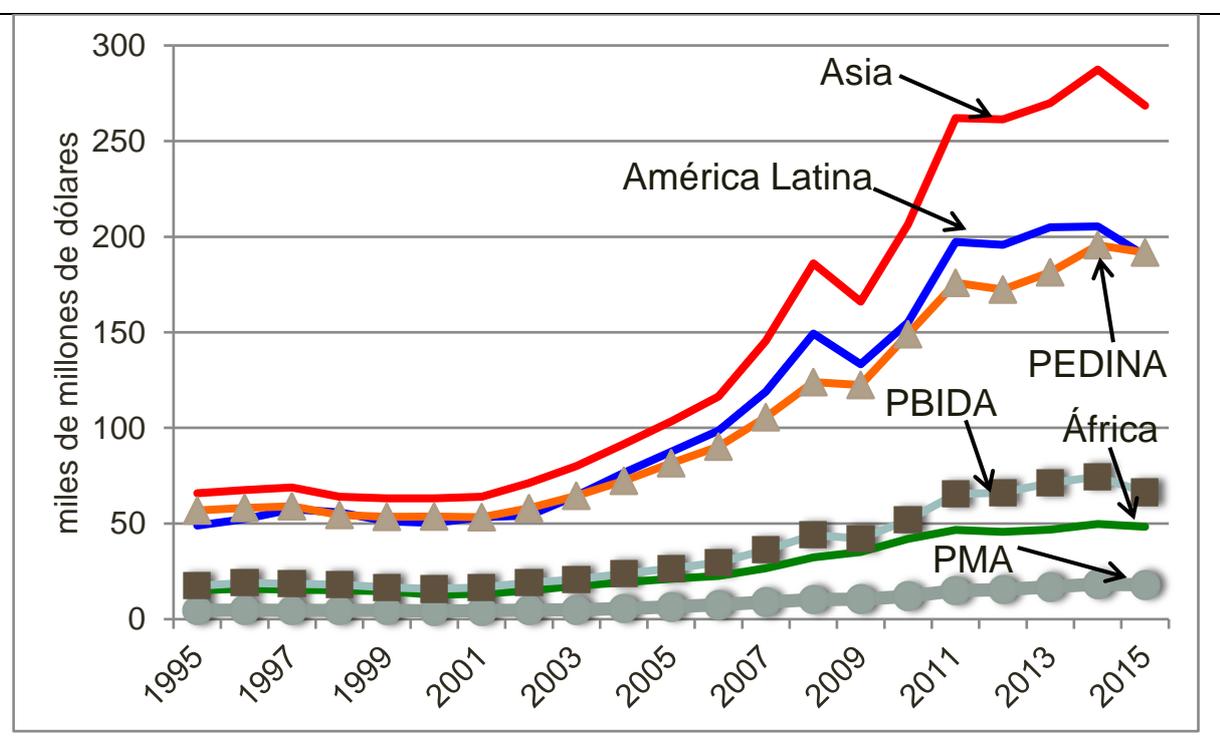
Fuente: elaboración propia en base a los datos y las clasificaciones de países de UNCTADSTAT.

Algo similar ocurre con el aumento de las mismas hacia los continentes americano y africano aunque en una escala inferior. En el caso americano se duplican las importaciones de los 34.000 a los 70.000 millones de dólares y en el caso africano prácticamente se triplican hasta el año 2011 de los 29.000 a los 85.000 millones de dólares y luego cae hasta los 70.000 en 2015. Este aumento importante que al menos duplica los niveles de importaciones en la década que va desde el 2005 al

Como se puede apreciar en el gráfico 2, ocurre otro tanto en el caso de las exportaciones de alimentos, pero con una peculiaridad: el crecimiento es menos importante y los mayores aumentos producidos están más concentrado en determinados países y grupos de países.

En general las exportaciones se duplican en el periodo analizado en todas las regiones analizadas, pero se producen aumentos más importantes en las exportaciones de los países en desarrollo de Asia y América del Sur como consecuencia de la mayor presencia en las mismas de economías emergentes como China, Brasil y Argentina. No ocurre lo mismo con la mayoría de los países en desarrollo más pobres en los que el aumento de las exportaciones es mucho más modesto, se multiplica por 2 en África y los PBIDA.

Gráfico 2. Evolución de las exportaciones de alimentos de los países del Sur 1995-2015 (miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a los datos y las clasificaciones de países de UNCTADSTAT.

El resultado de todo ello es que se ha modificado sustancialmente el peso de los diferentes países y grupos de países del Norte y del Sur en las importaciones y exportaciones mundiales de alimentos. Este resultado global se puede ver en el cuadro 1.

Cuadro1. Evolución del peso de las distintas regiones y agrupaciones de países en las importaciones y exportaciones mundiales de alimentos 1995-2015 (en porcentajes)

Año	Importaciones					Exportaciones				
	1995	2000	2005	2010	2015	1995	2000	2005	2010	2015
Países en Desarrollo	25,66	29,00	28,73	36,91	40,85	32,16	34,31	35,46	40,03	41,71
Países desarrollados	70,63	67,96	67,19	58,23	55,81	66,51	64,47	62,61	57,32	54,96
África	4,17	4,24	4,66	5,68	5,77	3,69	3,45	3,50	4,15	3,96
América	5,05	6,30	5,44	6,13	6,11	12,03	13,57	14,56	15,33	15,59
Asia	16,26	18,25	18,39	24,87	28,81	16,18	17,05	17,19	20,40	22,01
PMA	1,43	1,72	1,99	2,57	3,01	1,12	1,16	1,08	1,17	1,47
PBIDA	2,70	3,49	4,28	5,32	5,67	4,29	4,27	4,39	5,11	5,44
PEDINA	19,16	22,11	22,02	27,92	30,72	13,96	14,47	13,54	14,72	15,71

Fuente: elaboración propia en base a los datos y las clasificaciones de países de UNCTADSTAT para la categoría de alimentos básicos SITC rev 3 (0+22+4).

Así, los países del Norte han pasado de realizar el 70% de las importaciones mundiales de alimentos en 1995 a realizar el 55% en 2015 y del 66% de las exportaciones al 55% en los mismos años. Por su parte, los países del Sur en su conjunto han aumentado significativamente su participación, pasando del 26 al 41% de las importaciones y del 32 al 42% respectivamente²⁴.

Los países asiáticos son los que más han aumentado su participación tanto en las exportaciones como en las importaciones mundiales. Éstos pasan de suponer el 16% de las exportaciones en 1995 al 22% en 2015 (aumenta 6 puntos) y del 16% de las importaciones en 1995 al 29% en 2015 (13 puntos). América Latina mantiene su posición global como importador mundial de alimentos en torno al 5% mientras que aumenta su posición en 4 puntos como exportador mundial. Ésta pasa de tener un peso del 12% en las exportaciones mundiales en 1995 a alcanzar el 16% en 2015 debido a la emergencia de Argentina y Brasil como exportadores mundiales de alimentos. La peor parte la sufre África, que sólo es relevante como importador mundial de alimentos, pero con un peso muy inferior al de las otras zonas geográficas del Sur. África apenas representa el 3% de las exportaciones en todo el periodo, pero aumenta en 2 puntos su peso como importador del 4% al 6%.

Otro tanto ocurre con las agrupaciones por categorías analíticas. Aumenta su peso en las importaciones mundiales pero no tanto en el caso de las exportaciones. Así los PEDINA aumentan significativamente su peso en las importaciones pasando del 16 al 30% mientras sus exportaciones apenas suben 2 puntos del 12 al 14%; los PMA

²⁴ El pequeño porcentaje que falta para el 100% de los flujos es el correspondiente a los países en transición.

se estancan en el 1-1,5% de las exportaciones mundiales mientras que el peso de sus importaciones se duplica del 1,5 al 3%; y los PBIDA el peso de sus exportaciones se estanca sobre el 4,5% en todo el periodo y las importaciones se duplican del 2,5% al 5%.

Consecuencias para los países del Sur de las reglas asimétricas de la OMC

Este aumento generalizado de las importaciones alimentos ha supuesto un aumento de la factura alimentaria de los países del Sur que hasta la fecha se ha podido pagar porque los ingresos por exportación de productos agrícolas (no alimentarios) han crecido más que la factura alimentaria, excepto en África. África ha pasado de ser exportador neto de productos agrícolas a ser importador neto y donde sus importaciones de alimentos han crecido más que las exportaciones de productos agrícolas, y el valor de las importaciones de alimentos supone, en promedio, un 30% de los recursos obtenidos por las exportaciones de productos agrícolas (FAO 2011: 5-15). Pero no está claro que en muchos casos estas importaciones sean sostenibles en el tiempo, por el esfuerzo monetario que suponen y por las consecuencias que tienen en el sector agrícola de los países del Sur.

Comprometer un porcentaje importante de los ingresos por exportación²⁵ a sufragar la compra de alimentos importados puede ser asumible o no en función de su capacidad de generar divisas y del nivel de renta del país. No es un gran obstáculo para países de ingresos altos como Japón o Suiza. Puede ser factible incluso para países emergentes del Sur como China, Brasil o Argentina, u otros países del Sur de ingresos con buenos resultados exportadores en el ámbito agrícola o industrial, pero ello no es factible para muchos países del Sur de ingresos bajos, y como hemos señalado especialmente los africanos.

La reducción de los ingresos por exportación (el lento incremento) de las exportaciones africanas, unido al fuerte ascenso (y a un ritmo claramente mayor) de la factura alimentaria no es sostenible en el tiempo porque supone detraer una parte importantes de recursos los internos para el pago de alimentos importados, no pudiéndose utilizar en otros fines alternativos sociales como salud o la educación, ó económicos como la promoción del desarrollo agrícola e industrial.

Pero a su vez ha de tenerse en cuenta que ésta no es una mera cuestión cuantitativa, ya que supone también una decisión sobre el modelo de desarrollo a impulsar y sobre el papel que juega en él el pequeño campesinado y el sector agrícola nacional de estas economías. Y sus efectos no serán los mismos sobre la amplia diversidad de países que componen el Sur.

Así, en el caso de los países emergentes y de ingresos medios ó medios-altos ello puede dar lugar a efectos beneficiosos en el desarrollo del país y el consumo alimentario de sus poblaciones si las importaciones se complementan con una producción interna en aumento permitiendo una mayor suministro alimentario disponible internamente, así como una mayor diversificación nutricional de su

²⁵ Según Diaz Bonilla (2015: 33-35) los países del Sur han destinado el 10-20% de sus ingresos por exportación y en torno al 2,5-3,5% del PIB a sufragar las importaciones de alimentos en el periodo liberalizador analizado.

consumo. Hechos que se han producido de forma muy parcial y limitada a unos pocos países y sectores concretos de esos países pero no de un modo generalizado. Pero en el caso de muchos países en desarrollo de ingresos bajos, con poblaciones mayoritariamente rurales donde el sector agrícola es la principal actividad económica y fuente de ocupación laboral, esa apuesta exterior supone renunciar a impulsar la producción nacional de alimentos en países y dejar de lado a su campesinado, condenándolo a un círculo vicioso de pobreza y bajos ingresos. Ahí las importaciones baratas, fruto de las políticas de dumping de los países del Norte, han supuesto una verdadera competencia desleal a la producción local y han tenido importantes consecuencias negativas en las poblaciones campesinas del Sur.

Con ello se ha producido un descenso en el peso de la producción local en el suministro interno y una sustitución de la misma por importaciones produciéndose una transición nutricional hacia productos más elaborados procedentes del Norte y ha aumentando la dependencia alimentaria de esos países que ha puesto en peligro la satisfacción de las necesidades alimentarias internas de estos países y ocasionado un aumento de la incidencia del hambre y la desnutrición.

El cuadro 2 nos muestra una idea de ese impacto en términos de dependencia alimentaria. El peso de las importaciones de alimentos en el suministro alimentario disponible localmente es alto en las regiones africanas que están al sur del Sahara y en Centroamérica y el Caribe y muy alto en el Oriente Próximo (en los países del Norte de África y Asia Occidental), y en ambos casos ha variado al alza en el periodo estudiado. Se trata de unas magnitudes muy altas en relación a la producción local. Suponen sobre el 43% de la producción de África en su conjunto, pero el 90% en el Norte; el 70% de la producción en América Central y el Caribe y el 13% en Asia, pero alcanza actualmente 90% en Asia occidental. Oscila entre el 15 y el 25% en el caso de los PMA y los PEDINA.

Además ese peso de las importaciones respecto a la producción interna ha aumentado en la mayoría de las regiones y categorías analíticas analizadas. Sólo se produce un ligero descenso del 24% al 21% América del Sur y del 14% al 13% en el caso de Asia porque son esas regiones donde se concentran el grupo reducido de economías emergentes del Sur BASIC que han desarrollado una mayor capacidad de producción interna e incluso han expandido sus exportaciones.

Cuadro 2. Ratios de dependencia alimentaria de los países del Sur (en porcentajes)

Cereales	Importaciones / Producción (en%)			Variación 1995-2011(en%)	
	1995-2000	2001-2006	2007-2011	Producción per cápita	Importaciones per cápita
Región					
África	34,69	39,03	42,53	51,14	144,23
África del Este	15,45	19,86	20,52	16,04	202,77
África Central	45,27	54,75	49,15	29,42	178,34
África del Norte	78,22	73,40	91,69	132,57	143,52
África del Sur	24,45	27,29	29,27	68,74	105,28
África del Oeste	17,84	26,04	27,34	23,92	184,60
América Central y Caribe	55,14	76,76	70,19	82,59	176,75
América del Sur	23,70	19,43	20,27	61,46	115,11
Asia	14,51	13,91	13,41	36,12	94,25
Asia del Sudeste	15,65	14,99	14,57	36,58	135,40
Asia del Oeste	66,61	66,27	92,23	138,43	141,61
PMA ¹	13,32	15,24	15,44	134,28	159,82
PBIDA ²	7,03	9,13	10,03	109,09	189,04
PEDINA ³	24,17	23,71	25,57	129,70	129,35

Fuente. Elaboración propia con los datos del suministro alimentario en toneladas de FAOSTAT.¹Países Menos Adelantados de NNUU; ²Países de Ingresos Bajos con Déficit de Alimentos (FAO); ³Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos (FAO). Ver listados completos en el anexo 1.

Pero este aumento generalizado de las importaciones no ha sido debido al aumento de sus poblaciones sino que éste ha sido muy superior produciéndose aumentos significativos de las importaciones también en términos per cápita. Así las importaciones per cápita han aumentado tanto que han llegado a duplicar el nivel de 1995 en prácticamente todas las zonas geográficas y categorías analíticas. En África el incremento es superior al 140% e incluso se triplica y alcanza el 200% en la región oriental; en América del Sur y América Central y el Caribe los incrementos llegan a suponer también el duplicar sobradamente los niveles de importación de 1995. Y en Asia en su conjunto no alcanza a duplicarse por muy poco (94%), pero si se duplica con creces tanto en el sudeste como en el oeste (135 y 141% respectivamente).

Además el crecimiento de las importaciones per cápita es muy superior al de la producción per cápita en todas las zonas geográficas y ha crecido más donde la dependencia es menor. Salvo los casos del Norte de África y Así Occidental donde ambos incrementos tiene dimensiones muy similares, pero siempre favorables a las

importaciones, en el resto de regiones el crecimiento de las importaciones per cápita más que duplica el crecimiento de la producción per cápita. Así tanto en África como en Asia el crecimiento de las importaciones casi triplica el crecimiento de la producción mientras que en América latina y el Caribe el crecimiento de las importaciones tan sólo duplica al de la producción. Con casos extremos como los del África Oriental donde el crecimiento de las importaciones es 12 veces mayor que el de la producción ó el África Occidental donde se multiplican por 8 o el sudeste asiático que se multiplica por 4.

Estos datos nos indican que las reglas comerciales acordadas han ido en detrimento de la mayoría de los países del Sur donde se ha agudizado su situación de dependencia. No obstante, el discurso hegemónico sigue apostando por el comercio internacional para la provisión de las necesidades alimentarias mundiales, en especial de aquellos países considerados menos eficientes y con menor nivel de desarrollo, no tomando en cuenta los riesgos que entraña esta situación de dependencia alimentaria para países de escaso peso y poder de influencia en el escenario internacional.

Pero, en un contexto mundial como el actual de fuerte volatilidad de los precios de estos productos, de reglas asimétricas para los intercambios comerciales internacionales agrícolas, de fuerte control del comercio de granos por parte de unas pocas empresas transnacionales²⁶, de dependencia de canales de importación marina o terrestre sujetos a amenazas²⁷, confiar en las importaciones de alimentos provenientes de los mercados internacionales no parece ser la mejor opción para estos países en su afán por garantizar las necesidades alimentarias de sus poblaciones sino más bien un factor clave en la agudización de los problemas mundiales de sobrealimentación, desnutrición y malnutrición al unísono.

Y eso es precisamente lo que se observa si analizamos la evolución de la incidencia del hambre y la subnutrición en el mundo, y en los países del Sur en particular.

Cuadro 3. Evolución del número de personas desnutridas en el mundo 1990-2016

Región	1990-92	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16
África	181,7	210	213	218,5	232,5
América latina y el Caribe	66,1	60,3	47,1	38,3	34,3
Asia y el pacífico	726,2	617,2	645,3	525,4	490,1
Cercano oriente y Norte África	16,5	23,1	27,3	33,9	33
Europa y Asia Central	9,9	11,5	8,8	7,2	5,9
Países Menos Adelantados	209,3	244,3	237,5	237,8	250,9
Países de Ingresos Bajos	199,2	238,4	231,5	236,6	247,6
PBIDA	460,2	468,9	512,8	474	495,8
Total mundial	1.010.6	929.6	942.3	820.7	794.6

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de FAO, FIDA; PMA (2015)

²⁶ Según Murphy, Burch y Clapp (2012:3), las ETN Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus, llamadas colectivamente como ABCD, controlan el 90% comercio internacional de granos.

²⁷ FAO (2015) enumera en su recuadro 2 algunas de estas amenazas: el deterioro de la infraestructura, la congestión, el aumento del nivel del mar y el oleaje, el riesgo de ataques físicos e informáticos, las interrupciones del suministro derivadas de los disturbios o la piratería e ilustra los puntos críticos existentes en el tráfico de alimentos importados hacia los países del Consejo de Cooperación del Golfo.

Según podemos ver en el cuadro 3, hoy día existen unas 795 millones de personas subnutridas que pasan hambre en el mundo, de las cuales 780 millones viven en los países del Sur, siendo la mayoría de ellas pequeños agricultores y población rural en general. Esta cifra se ha reducido en 216 millones desde el inicio de la década de los 90. Ahora bien estos datos globales presentan realidades muy diversas para los distintos países que componen el Sur. En África ha aumentado el número de personas hambrientas en 44 millones, mientras que en Asia y América Latina este número ha disminuido en 230 y 31 millones respectivamente. (FAO, FIDA y PMA, 2015). Por lo que no se ha materializado ni de lejos la meta de la Cumbre Alimentaria Mundial de 1996 de reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre, ni la menos ambiciosa meta 1 de los objetivos de desarrollo del milenio de reducir a la mitad la incidencia del hambre en el mundo.

Y ello a pesar de que en 2012 la FAO modificó la metodología del cálculo de la incidencia del hambre y se revisaron todas las cifras, incluidas las estimaciones iniciales de personas hambrientas al inicio del periodo 1990-92. Esta revisión supuso que se aumentaran en 150 millones de personas más las personas subnutridas existentes al inicio del periodo y que se modificara radicalmente la tendencia al alza en la incidencia del hambre y la subnutrición recogida en todos los estudios previos, de forma que a partir de entonces la incidencia de esa privación ha ido en descenso, reflejando unos mejores datos para la reducción de incidencia del hambre y permitir así un mayor cumplimiento de la meta 1 de los ODM de reducir a la mitad esa incidencia (Zabalo 2013). De no mediar este cambio metodológico los datos del hambre y la subnutrición reflejarían una tendencia más aguda si cabe de la misma en las poblaciones del Sur en estas últimas décadas de medidas liberalizadoras del comercio agrícola y alimentario mundial.

Conclusiones

La liberalización producida en el marco de la OMC en el sector agrícola desde la creación del AsA ha sido asimétrica y ha favorecido los intereses de los países del Norte y ha causado importantes perjuicios a los sectores agrícolas de las economías del Sur. Las normas reguladoras que se han establecido en el mismo han recogido mayormente los intereses de los gobiernos de las economías desarrolladas del Norte y de sus respectivos poderes corporativos transnacionales, y los países del Sur han obtenido magros resultados favorables.

Se ha producido una liberalización formal pero asimétrica de las transacciones comerciales internacionales agrícolas que ha profundizado en las medidas de liberalización ya impuestas a los países del Sur en el pasado, mientras mantiene prácticamente inalteradas las medidas de protección de los sectores agroindustriales del Norte.

El desarrollo de las negociaciones en el seno de la OMC, desde Marrakech muestra claramente que los grupos de poder que controlan la OMC no están dispuestos a abordar y solucionar satisfactoriamente las demandas principales de los gobiernos de los países del Sur sobre unas nuevas reglas más equitativas que les permitan un acceso real a los mercados internacionales, y principalmente a los del Norte. Como

máximo, se contempla otorgar un trato especial a estos países en cuanto a plazos de aplicación de los acuerdos pero sin cuestionar la orientación liberalizadora neoliberal del mandato inconcluso de Doha.

Ello ha provocado, por una parte, que los países del Sur en su conjunto no hayan podido aprovechar todo su potencial exportador y sólo hayan logrado mejoras limitadas en su peso en esos mercados internacionales. Éstos siguen estando controlados por los países del Norte, aunque se ha reducido la distancia que los separa. Por otra parte ha supuesto un retroceso en la posición autosuficiente-y en consecuencia una mayor posición dependiente- de una gran mayoría de países del Sur para la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus poblaciones por el aumento considerable del peso de las importaciones de alimentos en el suministro interno. Todo ello ha traído consigo una mayor inseguridad alimentaria y un aumento de la incidencia del hambre y la subnutrición que se ha puesto de manifiesto muy claramente en la crisis alimentaria mundial 2008-2011.

En este contexto de reglas y de relaciones de poder asimétricas la mera adopción de medidas internacionales de liberalización del comercio internacional no es suficiente para que los países del Sur puedan lograr mayores cuotas del mercado internacional de estos productos y sacar provecho a su ventaja competitiva para poder mejorar sus niveles de desarrollo y el bienestar de sus poblaciones. Son necesarias medidas más equitativas de regulación del comercio internacional que reviertan las reglas asimétricas imperantes hoy día y permitan competir a los países del Sur en mejores condiciones frente a los países del Norte.

Es necesario que se reduzca el nivel de protección y ayuda interna del Norte, la eliminación de las exportaciones subvencionadas del Norte, el establecimiento de un mecanismo especial de salvaguarda para los países del Sur, que les permita proteger a sus productores cuando se produzcan irrupciones masivas de importaciones de alimentos. A sí mismo es preciso que se permita otorgar un trato especial y diferenciado a su agricultura que les permita aumentar sus capacidades productivas internas y lograr un desarrollo agrícola sostenible y la satisfacción del derecho al alimento y la seguridad alimentaria de sus poblaciones.

Sólo si se logra que la Ronda Doha de la OMC se cierre con un acuerdo que incluya la adopción de compromisos claros de los países del Norte para reducir la intensa protección que otorgan, hoy día, a sus productos agrícolas y para eliminar sus prácticas de dumping en los mercados mundiales se puede lograr que las medidas de liberalización del comercio agrícola internacional genere resultados positivos para los países del Sur. Sólo estas medidas pueden revertir el dominio artificial actual de los mercados por los países del Norte y permitir que los países del Sur puedan eludir la amenaza que suponen hoy día las importaciones subvencionadas del Norte para el logro de un desarrollo agrícola sostenible en sus economías que se pueda traducir en aumentos de bienestar para sus poblaciones-especialmente su campesinado pobre-sin dañar irremediabilmente la naturaleza y la futura provisión de alimentos.

Pero la experiencia de estos 20 años de negociaciones apunta a que no es muy probable que vaya a ser ése el resultado final de la misma, sino todo lo contrario: mayor asimetría en las reglas comerciales a favor de los países más poderosos y de los intereses de las grandes ETN del Norte, y consecuentemente, mas dumping y mas dominio de los flujos comerciales internacionales y más miseria, hambre e inseguridad alimentaria para las mayorías campesinas de los países del Sur.

Por ello cobra sentido la consigna del movimiento campesino la Vía Campesina “OMC fuera de la agricultura”. Es un no rotundo al modelo agroindustrial corporativo que utiliza las reglas comerciales para sus beneficios económicos a costa del deterioro medioambiental y del modo de vida campesino de las poblaciones de los países del Sur. ¡Soberanía alimentaria ya!

Referencias Bibliográficas

Areskurrinaga, Efreñ (2008): “La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad alimentaria mundial”. *Cuadernos de Bakeaz*, nº 86.

Clapp, Jennifer (2006): “WTO agriculture negotiations. Implications for the Global South”. *Third World Quarterly*, 27:4, pp.563-577.

Clapp, Jennifer (2015): “Food security and contested trade norms”. *Journal of International Law and International Relations*, vol. 11, nº 2, pp.104-115

Daviron, Benoit y Douillet, Mathilde (2013): “Major players of the international food trade and the world food security”. *Foodsecure working paper* nº 12.

De Schutter, Olivier (2011): “The world trade organization and the post-global food crisis agenda. Putting food security first in the international trade system” *Activity report*. November.

Díaz-Bonilla, Eugenio (2015): *Lost in translation. The fractured conversation about trade and food security*. FAO. Roma.

FAO (2004): “Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. La experiencia de su ejecución. Estudios de caso de países en desarrollo”. Dirección de productos básicos y comercio. Roma.

FAO (2006): “*Trade reforms and food security. Country cases study synthesis*”. FAO. Roma.

FAO (2011): “ *Why Africa has become a net food importer? Explaining Africa agricultural and food trade deficits*”. Trade and Market Division. Roma.

FAO (2013): “The Bali Package-implications for trade and food security”. *FAO trade policy briefs*, nº 16.

FAO (2014): “Import surges and the special Safeguard Mechanism revisited”. *FAO trade policy technical notes on issues related to WTO negotiations on agriculture*, nº 15.

FAO (2015): “El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16. Comercio y seguridad alimentaria: lograr un mayor equilibrio entre las prioridades nacionales y el bien colectivo”. FAO. Roma.

FAO, FIDA y PMA. 2015: “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos”. Roma, FAO.

Gonzalez, Carmen G. (2002): “Instituzionalizing inequality: the WTO, Agriculture and the Developing Countries” *Columbian Journal of Environmental Law*, volume 27, pp.433-65.

Hathaway, D.E (1987): "Agriculture and the GATT. Rewriting the rules" Policy analyses in international economy nº 20. Institute for International Economics. Washington

ICTSD (2015): "Miembros de la OMC logran histórico acuerdo en MC10". *Puentes. Boletín de negociaciones* nº 5. International Centre for Trade and Sustainable Development.

Jafri, Afsar (2015): "Developing Countries return Empty Handed from WTO's Nairobi Ministerial". *Focus of the Global South*. Diciembre.

Margulis, Matias E. (2014a): "Trading Out of the Global Food Crisis? The World Trade Organization and the Geopolitics of Food Security". *Geopolitics*, vol 19, issue 2.

Margulis, Matias E. (2014b): "A new grey zone in global trade governance? recent developments on food security at the WTO" in Drache, D. and Jacobs, L (eds.): *Crises and Resilience in International Economic Law: Global Governance and Policy Spaces*. University of British Columbia Press. Vancouver.

Millet, Montserrat (2001): "La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC". *Colección de estudios económicos nº24*. La Caixa. Barcelona.

Murphy, Sophia (2015): "Food security and international trade: Risk, trust and rules" *Canadian Food Studies-La Revue canadienne des études sur l'alimentation*, vol 2, nº pp. 88-96.

Murphy, Sophia, Burch David y Clapp, Jennifer (2012): *Cereal Secrets. The world's largest grain traders and global agriculture*. Oxfam Research Reports.

OMC (2001): "Declaración ministerial. Programa Doha para el desarrollo". WT/MIN (01)/DEC/1

OMC (2015): "Declaración Ministerial de Nairobi". WT/MIN(15)/W/33/Rev.3.

Rosset, P (2006): "Food is different. Why we must get out of agriculture". Zed Books. London.

Sharma R. (2000): "La agricultura en el GATT: reseña histórica" en FAO (2000) "Las negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura. Manual de referencia. Roma.

Zabalo P. (2013): "Las nuevas cifras del hambre de la FAO: Cambio radical en la visión sobre la evolución de la subnutrición". Boletín recursos de información nº35. Hegoa.

Países Menos Adelantados . PMA.	Países de bajos ingresos con déficit de alimentos. PBIDA.	Países en desarrollo importadores netos de alimentos. PEDINA.	Grupo G-20	Grupo G-33	Grupo Cairns
<p>Angola; Bangladés; Benín; Burkina Faso; Burundi; República Centrafricana; Chad; Comoras; Congo; Gambia; Guinea; Guinea-Bissau; Haití; Laos; Lesoto; Madagascar; Malauí; Mali; Mauritania; Mozambique; Nepal; Níger; Ruanda; Santo Tome y Príncipe; Senegal; Sierra Leona; Islas Salomón; Sudan (ex); Togo; Uganda; Tanzania; Vanuatu; Yibuti.</p>	<p>Bangladés; Benín; Burkina Faso; Burundi; Camerún; República Centrafricana; Chad; Comoras; Costa de Marfil; Corea del Sur; Congo; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea-Bissau; Haití; Honduras; India; Kenia; Kirguistán; Lesoto; Madagascar; Malauí; Mali; Mauritania; Mongolia; Mozambique; Nepal; Nicaragua; Níger; Nigeria; Papúa Nueva Guinea; Ruanda; Santo Tome y Príncipe; Senegal; Sierra Leona; Islas Salomón; Sudan (ex); Siria; Tayikistán; Togo; Uganda; Tanzania; Uzbekistán; Yibuti; Zimbabue.</p>	<p>Angola; Antigua y Barbuda; Bangladés; Barbados; Benín; Botsuana; Burkina Faso; Burundi; Chad; República Centrafricana; Congo Comoras; Costa de Marfil; Cuba; Dominica; Egipto, El Salvador; Gabón; Gambia; Granada; Guinea; Guinea-Bissau; Haití; Honduras; Islas Salomón; Jamaica; Jordania; Kenia; Lesoto; Madagascar; Malauí; Mali; Marruecos; Mauricio; Mauritania; Mongolia; Mozambique; Namibia; Nepal; Níger; Pakistán; Perú; Laos; República Dominicana; Tanzania; Ruanda; San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Santo Tomé y Príncipe; Senegal; Sierra Leona; Sri Lanka; Sudán (ex); Suazilandia; Togo; Trinidad y Tobago; Túnez; Uganda; Vanuatu; Venezuela; Yibuti.</p>	<p>Argentina; Bolivia; Brasil; Chile; China; Cuba; Ecuador; Egipto; Filipinas; Guatemala; India; Indonesia; México; Nigeria; Pakistán; Paraguay; Perú Sudáfrica; Tailandia; Tanzania, Uruguay; Venezuela; Zimbabue.</p>	<p>Antigua y Barbuda; Barbados; Belice; Benín; Bolivia, Botsuana; China, Congo; Cuba; Costa de Marfil; Dominica; Ecuador; El Salvador; Filipinas; Granada; Guatemala; Guyana; Haití; Honduras; India; Indonesia; Jamaica; Kenia; Madagascar; Mauricio; Mongolia; Mozambique; Nicaragua; Nigeria; Pakistán; Panamá; Perú; República Dominicana; Corea del Sur; San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Senegal, Sri Lanka; Surinam; Taiwán; Tanzania; Trinidad y Tobago; Turquía; Uganda; Venezuela; Zambia; Zimbabue.</p>	<p>Argentina; Australia; Brasil; Canadá; Chile; Colombia; Costa Rica; Filipinas; Guatemala; Indonesia; Malasia; Nueva Zelanda; Pakistán; Paraguay; Perú; Sudáfrica; Tailandia; Uruguay; Vietnam.</p>

Nazioarteko Hizketaaldia

ELIKADURAREN ETORKIZUNA ETA NEKAZARITZAREN ERRONKAK XXI. MENDERAKO:

Mundua nork, nola eta zer-nolako inplikazio sozial, ekonomiko eta ekologikorekin elikatuko duen izango da eztabaidagaia

2017ko apirilaren 24 / 26. Europa Biltzar Jauregia. Vitoria-Gasteiz. Araba. Euskal Herria. Europa.

International Colloquium

THE FUTURE OF FOOD AND CHALLENGES FOR AGRICULTURE IN THE 21st CENTURY:

Debates about who, how and with what social, economic and ecological implications we will feed the world.

April 24th - 26th. Europa Congress Palace. Vitoria Gasteiz. Álava. Basque Country/Europe

Coloquio Internacional

EL FUTURO DE LA ALIMENTACIÓN Y RETOS DE LA AGRICULTURA PARA EL SIGLO XXI:

Debates sobre quién, cómo y con qué implicaciones sociales, económicas y ecológicas alimentará el mundo.

24 / 26 de Abril, 2017. Palacio de Congresos Europa. Vitoria-Gasteiz. Álava. País Vasco. Europa.

GUNTZAILEAK/COLABORAN/COLLABORATING ORGANIZATIONS



LAGUNTZA EKONOMIKOA/APOYAN/WITH SUPPORT FROM



Ayuntamiento
de Vitoria-Gasteiz
Vitoria-Gasteizko
Udala



EUSKO GOVERNURAREN
Ministry of Economy,
Trade and Consumer Affairs



EUSKO GOVERNURAREN
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO
ECONÓMICO E INFRAESTRUCTURAS



GARAPENERAKO
LANKIDEZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO

