

08

# HACER FRENTE A LA INJUSTICIA ESTRUCTURAL: LAS NORMAS COMERCIALES MUNDIALES Y SUS EFECTOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

*Biraj Patnaik*

**Biraj Patnaik** es investigador honorario en la [Universidad de Coventry](#) y director general de [Amnistía Internacional](#) (Sur de Asia), una organización de derechos humanos con más de siete millones de miembros y simpatizantes en todo el mundo. Los puntos de vista expresados en este artículo son personales.



*“Los efectos de las normas comerciales injustas sobre el hambre y la desnutrición se habían entendido y documentado relativamente bien. En lo que respecta a la malnutrición en todas sus formas, incluida la obesidad, ahora empieza a entenderse el impacto completo de las normas comerciales, así como su influencia en el espacio nacional de políticas”.*

El tema de las normas comerciales mundiales y sus efectos en la seguridad alimentaria y nutricional se ha debatido largo y tendido durante los últimos años. En el centro de estos debates han estado las normas injustas establecidas en el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que permitieron a Europa, Estados Unidos (EE.UU.) y otros países ricos mantener sus programas de subsidios, al tiempo que restringieron duramente el espacio normativo y fiscal disponible para que los países asiáticos y africanos concedan subsidios. Esto permite a los países ricos, que dan miles de millones de dólares en subsidios a sus agricultores, ricos y pobres, poner el grito en el cielo contra India por su legislación nacional, como en el caso de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de 2013. Estos países la describen como una legislación con efectos de distorsión del comercio, incluso si muchos de los subsidios que concede el Gobierno de India van a parar a las y los agricultores marginales y en pequeña escala y a los consumidores pobres.

#### Agradecimientos

Un agradecimiento especial a Rolf Künemenn (FIAN Internacional) y Bernhard Walter (Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo) por su apoyo en la revisión de este artículo.

#### Fotografía

Un vendedor de verduras en el mercado *Muara Karang* (Jakarta, Indonesia, 2013). Foto de Frank Yuwono.

- 1 Para obtener más información sobre la Ronda de Desarrollo de Doha, ver: Biraj Patnaik *Injusticia sin límites: la alimentación en la mesa de la OMC*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2015. Págs. 50-54. [www.righttofoodandnutrition.org/files/R\\_t\\_F\\_a\\_N\\_Watch\\_2015\\_span\\_single-page\\_Web.pdf#page=50](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2015_span_single-page_Web.pdf#page=50).
- 2 Thow, Anne Marie et al. *Trade and food policy: case studies from three Pacific Island countries*. Food Policy 35:6. 2010. Págs. 556-564. [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919210000771](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919210000771).

La 10ª Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Nairobi en 2015, también acabó con la Ronda de Desarrollo de Doha, donde se estaban negociando todas las cuestiones relacionadas con la agricultura, la seguridad alimentaria y los subsidios<sup>1</sup>. Si bien técnicamente las cuestiones abordadas en la Ronda de Doha podrían negociarse aún en la OMC, la Ronda de Doha no era solo un conjunto de cuestiones, sino un conjunto de principios de negociación y un marco sin el que es muy poco probable que la mayoría de los países puedan negociar eficazmente sobre las cuestiones ligadas a la agricultura y la seguridad alimentaria que afectan a cientos de millones de agricultores y consumidores.

Los efectos de las normas comerciales injustas sobre el hambre y la desnutrición se habían entendido y documentado relativamente bien. En lo que respecta a la malnutrición en todas sus formas, incluida la obesidad, ahora empieza a entenderse el impacto completo de las normas comerciales, así como su influencia en el espacio nacional de políticas.

Veamos, por ejemplo, el caso de Samoa, una nación insular del Pacífico que tiene una de las tasas de obesidad más elevadas del mundo. Uno de los orígenes de las dietas poco saludables determinados por el Gobierno fue la importación sin restricciones de colas de pavo desde EE.UU. a Samoa<sup>2</sup>. Las colas de pavo tenían un alto contenido de grasas (32 %), y eran un residuo generado por la industria avícola en EE.UU., donde no se consumían, por lo que se mandaban a Samoa. En agosto de 2007 Samoa prohibió estas importaciones, lo que provocó que un cuarto de la población redujera el consumo de carne, y que otro cuarto pasara a consumir carne con menos contenido de grasas, o productos del mar. Pese al éxito de esta medida normativa, Samoa fue obligada a levantar la prohibición sobre las colas

de pavo por la presión de EE.UU., puesto que fue considerada como una barrera al comercio. Además, el levantamiento de la prohibición se estableció como una condición previa para la adhesión de Samoa a la OMC. Este es un ejemplo bien documentado de cómo las normas comerciales afectan negativamente a los hábitos nutricionales de los consumidores en los países en desarrollo y limitan la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en virtud del derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas. El menoscabo de la capacidad de otro Estado para cumplir sus obligaciones en virtud de este derecho es una violación de los derechos humanos<sup>3</sup>.

Actualmente también disponemos de pruebas de Canadá sobre los efectos de las normas comerciales en la promoción de dietas poco saludables. Un buen ejemplo es el reciente estudio<sup>4</sup> publicado en el *Canadian Medical Association Journal* que documenta cómo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) llevó a un aumento del consumo de jarabe de glucosa rico en fructosa en Canadá<sup>5</sup>, que está provocando un aumento de las tasas de obesidad y de la diabetes de tipo 2. Tras la aplicación del TLCAN, la importación de este tipo de jarabe provocó un incremento de la obesidad, que pasó del 5,6 % en 1985 al 14,8 % en 1998. De manera similar, las tasas de diabetes subieron del 3,3 % al 5,6 % entre 1998-99 y 2008-09.

Las pruebas emergentes sobre los efectos de las normas comerciales muestran en la actualidad que estas normas suponen una amenaza para la situación nutricional en muchos países de forma generalizada. Por lo tanto, es necesario que todos los países consideren esta cuestión con mucha más urgencia. En lugar de ello, a modo de respuesta, la FAO, una vez más en colaboración con la OMC, ha publicado un nuevo estudio<sup>6</sup> sobre el comercio y las normas alimentarias que proporciona consejos gratuitos a los países africanos, asiáticos y latinoamericanos para que respeten las normas actuales pero inviertan en la capacidad y las competencias necesarias para lograr una participación eficaz en instituciones y organismos multilaterales, como la OMC y el Codex Alimentarius, el principal organismo mundial de establecimiento de normas alimentarias<sup>7</sup>.

Hay pocas esperanzas de que las cosas cambien, a menos que los Estados miembros del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas desempeñen un papel más activo en la reestructuración de la arquitectura de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria y nutricional, por medio de la inclusión en su mandato de medidas para hacer frente a las normas comerciales mundiales injustas que exacerban la doble carga de la malnutrición. El estudio de caso de Indonesia que aparece a continuación destaca el problema de la limitación creciente del espacio nacional de políticas.

### CUADRO 8.1 Una experiencia de Indonesia: el campesinado y la soberanía alimentaria, presas del acuerdo comercial *Rachmi Hertanti*<sup>8</sup>

El 22 de diciembre de 2016, los agricultores indonesios recibieron la noticia de que habían perdido su protección para la seguridad alimentaria nacional en la sesión del grupo especial del Órgano de Solución de Diferencias (OSD). La Organización Mundial del Comercio (OMC) resolvió a favor de Nueva Zelanda y Estados Unidos (EE.UU.) en relación con las políticas de importación de alimentos.

3 Consorcio ETO. *Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de los derechos económicos, sociales y culturales*. Heidelberg. FIAN Internacional. 2013. [www.etoconsortium.org/mc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx\\_drblob\\_pi1%5BdownloadUId%5D=21](http://www.etoconsortium.org/mc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUId%5D=21).

4 Barlow, Pepita et al. *Impact of the North American Free Trade Agreement on high-fructose corn syrup supply in Canada: a natural experiment using synthetic control methods*. *Canadian Medical Association Journal*. 189:26. 2017. [www.cmaj.ca/content/189/26/E881.abstract](http://www.cmaj.ca/content/189/26/E881.abstract).

5 Alina, Erica. *NAFTA is making Canadians fat, new study suggests*. *Global News*. 5 de julio de 2017. [globalnews.ca/news/3577044/nafta-obesity-canada/](http://globalnews.ca/news/3577044/nafta-obesity-canada/).

6 FAO y OMC. *Trade and Food Standards*. 2017. [www.fao.org/3/a-i7407e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i7407e.pdf).

7 FAO. *Countries urged to reap benefits of food trade by engaging in standards setting*. Thomson Reuters Foundation News. 12 de julio de 2017. [news.trust.org/item/20170712142924-m0c46/](http://news.trust.org/item/20170712142924-m0c46/).

8 *Rachmi Hertanti* es la directora ejecutiva de *Indonesia for Global Justice (IGJ)*. Establecida en 2001, IGJ trabaja para lograr un sistema comercial justo por medio de la concienciación crítica y el empoderamiento de grupos estratégicos de la sociedad civil. Un agradecimiento especial a Laura Michèle (FIAN Internacional) y Biraj Patnaik (Universidad de Coventry y Amnistía Internacional) por su apoyo en la revisión de este cuadro.

Como resultado de esto, Indonesia se ve obligada a revisar su política alimentaria en línea con esta resolución de la OMC. Este es otro ejemplo más que destaca las injustas normas comerciales mundiales, que van en contra del espíritu de la soberanía alimentaria. No cabe duda de que esta resolución afectará a los derechos y el bienestar de los y las campesinas<sup>9</sup>.

## ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE IMPORTACIÓN DE ALIMENTOS

En mayo de 2014, Nueva Zelanda y Estados Unidos solicitaron un proceso de consulta con Indonesia en el OSD debido a sus objeciones a las políticas alimentarias de Indonesia, que permitían la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal únicamente en razón de un suministro nacional insuficiente. Con arreglo a esto, las necesidades alimentarias nacionales habían de satisfacerse a través de la producción nacional, sobre la base de dos políticas: la Ley alimentaria núm. 18, de 2012,<sup>10</sup> y la Ley de protección y empoderamiento de los agricultores núm. 19, de 2013<sup>11</sup>. Estas dos legislaciones nacieron como resultado de la movilización de las organizaciones campesinas para combatir el impacto devastador de la apertura del mercado nacional a las importaciones, especialmente en el sector alimentario.

## LOS ACUERDOS COMERCIALES Y SUS REPERCUSIONES

Indonesia entró en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y en otros acuerdos de “libre” comercio similares, como la comunidad económica de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), y se vio obligada a abrir su mercado alimentario nacional. Como resultado se redujeron los subsidios a los campesinos. En consecuencia, la producción de alimentos se ha convertido en una mercancía comercial, y ha dejado de ser la fuente del suministro alimentario nacional, que garantiza la seguridad alimentaria del país.

La apertura del acceso al mercado ha aumentado las importaciones de alimentos hacia Indonesia, lo que a su vez ha dañado los medios de vida de los y las agricultoras y ha destruido sus sistemas alimentarios locales. Estos efectos se ven exacerbados por la eliminación de los subsidios para los agricultores debido a una resolución de la OMC, tras un aumento de los costos de producción y una reducción de la competitividad de los agricultores a pequeña escala. Del total de 26,14 millones de agricultores que hay en Indonesia, el 55,33 % (es decir, 14,62 millones) son agricultores a pequeña escala que controlan solo 0,5 hectáreas<sup>12</sup>. Asimismo, según una encuesta sobre los costos de la vida realizada por la Oficina Central de Estadística (BPS) en 2012, el ingreso mensual medio de los agricultores es de solo 1,4 millones de rupias indonesias por hectárea (unos 105 dólares). Este valor está muy por debajo del valor del consumo mensual medio de los hogares de 5,58 millones de rupias indonesias (unos 419 dólares)<sup>13</sup>.

En combinación con esto, el número de campesinos afectados por la pobreza ha aumentado, puesto que no pueden competir con las importaciones. Esto puede verse en la presión ejercida sobre el tipo de cambio de los agricultores y la caída en el número de personas empleadas en el sector agrícola, que se redujo del 36,39 % en 2011 al 33,2 % en 2014<sup>14</sup>.

En respuesta, en 2012, Indonesia aprobó la Ley alimentaria núm. 18<sup>15</sup> con el fin de limitar las importaciones de alimentos hacia el país y dar prioridad

9 IGJ. *Notes from Dispute Investment and International Trade: From Churchill Mining to Import Cases in WTO in Protectionism Era*. Yakarta. 2016. Disponible en indonesio en: [igj.or.id/catatan-akhir-awal-tahun-2017-indonesia-for-global-justice/](http://igj.or.id/catatan-akhir-awal-tahun-2017-indonesia-for-global-justice/).

10 [extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ins139381E.pdf](http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ins139381E.pdf).

11 [www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=95245&p\\_classification=22.01](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=95245&p_classification=22.01).

12 BPS. *Agricultural Census Report*. Indonesia. 2013.

13 BPS. *Cost of Living Survey*. Indonesia. 2012.

14 Esto equivale a 1,53 millones de personas afectadas. BPS. *Social and Economic Statistics Data*. Indonesia. 2015.

a las obligaciones nacionales de producción de alimentos. En consecuencia, las importaciones habían de considerarse únicamente como un último recurso, en lugar de como una estrategia empleada para satisfacer las necesidades nacionales de seguridad alimentaria. Esta es una de las dos leyes que Nueva Zelandia y EE.UU. impugnaron a través de la OMC.

## LOS EFECTOS PERJUDICIALES DE LA LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA

La liberalización agrícola ha fortalecido el dominio de las corporaciones transnacionales en el control del suministro y los precios de los alimentos. Por lo tanto, la conversión en cárteles de los grandes actores del sector alimentario es inevitable. Por ejemplo, entre noviembre de 2012 y febrero de 2013, los precios del ajo fluctuaron debido a su escasez y se duplicaron con creces, pasando de 40 000 rupias indonesias (3 dólares) a 90 000 el kilo (6,75 dólares). La Comisión de Supervisión de la Competencia Comercial llevó a cabo una investigación e informó de que había 19 empresas importadoras que se habían cartelizado mediante el control de más del 56,68 % del suministro de ajo a los mercados<sup>16</sup>.

Los oficiales públicos con frecuencia están implicados en estos procesos de creación de cárteles como forma de legalizar las importaciones de alimentos, lo que a menudo provoca corrupción. Esto puede verse en el caso de Luthfi Hasan, un político del Partido Bienestar y Justicia (PKS), que fue sentenciado a 16 años de prisión por aceptar un soborno de 1 300 millones de rupias indonesias de PT Indoguna Utama, una empresa importadora. El soborno de la empresa pretendía influir en los oficiales del Ministerio de Agricultura con miras a recomendar un aumento de la cuota de importaciones de ternera de hasta 8 000 toneladas<sup>17</sup>.

## LA CRIMINALIZACIÓN DE LOS Y LAS CAMPESINAS

Kuncoro, Tukirin y Suprpto están entre los varios campesinos que han sufrido la amarga experiencia de la encarcelación. PT BISI, una empresa de semillas filial de Charoen Pokphand, acusó a los tres campesinos de robar semillas de maíz, así como de proporcionar certificados ilegales en base a la Ley del sistema de cultivo de plantas núm. 12, de 2012<sup>18</sup>.

Este caso de criminalización ocurrió tras la legalización del monopolio de las corporaciones sobre la propiedad de las semillas en virtud de las reglamentaciones de protección de patentes en el marco de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), bajo las normas comerciales de la OMC. En virtud de los ADPIC, el hecho de que las patentes sean propiedad de las empresas semilleras supone una limitación para los y las campesinas indonesias y sus derechos como obtentores tradicionales de semillas, función que han desempeñado durante generaciones<sup>19</sup>.

A efectos de acabar con el monopolio de las grandes empresas en el control de las semillas y con la criminalización de los agricultores, los movimientos de la sociedad civil indonesia presentaron un recurso legal a la Ley del sistema de cultivo de plantas núm. 12, de 2012, ante el Tribunal Constitucional. Los movimientos tuvieron éxito: finalmente, un tribunal reconoció los derechos de las comunidades al mejoramiento de semillas y a la difusión de las mismas<sup>20</sup>.

15 Para obtener más información sobre las disposiciones relativas a la producción nacional de alimentos para satisfacer las necesidades nacionales de consumo, ver los artículos 14 y 15 de la Ley alimentaria núm. 18, nota al pie 3; y el artículo 15 de la Ley de protección y empoderamiento de los agricultores núm. 19, nota al pie 4.

16 Hertanti, Rachmi y Rika Febriani. *The Path to Food Sovereignty in Indonesia: Between WTO G35 and National Food Policy*. IGJ. Yakarta. 2014. Pág. 5.

17 Para obtener más información, ver: Maharani, Dian. *Luthfi Hasan Ishaq Divonis 16 Tahun Penjara*. Kompas. 12 de septiembre de 2013. Disponible en indonesio en: [nasional.kompas.com/read/2013/12/09/2106550/Luthfi.Hasan.Ishaq.Divonis.16.Tahun.Penjara](http://nasional.kompas.com/read/2013/12/09/2106550/Luthfi.Hasan.Ishaq.Divonis.16.Tahun.Penjara).

18 IGJ. *Ancaman WTO & FTA. Series of Guidelines to Understand WTO and Free Trade Agreement*. Yakarta. 2013. Pág. 11. Ver también: Comité indonesio de derechos humanos para la justicia social. *Our seed, our sovereignty – seed law victory in Indonesia*. GRAIN. 22 de agosto de 2013. [www.grain.org/bulletin\\_board/entries/4774-our-seed-our-sovereignty-seed-law-victory-in-indonesia](http://www.grain.org/bulletin_board/entries/4774-our-seed-our-sovereignty-seed-law-victory-in-indonesia).

19 Para obtener más información sobre estas amenazas, ver: Peschard, Karine. *Los derechos de las y los agricultores a las semillas: conflictos en los regímenes jurídicos internacionales*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2016. Págs. 23-24. [www.righttofoodandnutrition.org/files/R\\_t\\_F\\_a\\_N\\_Watch\\_2016\\_SPAN\\_WEB.pdf#page=23](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2016_SPAN_WEB.pdf#page=23).

20 Veredicto del Tribunal Constitucional sobre la Ley del sistema de cultivo de plantas núm. 12, Perkara Nomor 99/PUU-X/2012.

## LOS DERECHOS A LAS SEMILLAS Y LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO: MIRANDO AL FUTURO

El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) no es el único instrumento donde pueden encontrarse políticas de semillas y normas para las importaciones de alimentos similares, sino que también existen en otros bloques comerciales parecidos, como ASEAN, y en el marco del régimen de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), que se está negociando actualmente. Es probable que el RCEP adopte el modelo del TPP. Indonesia, como miembro de ASEAN, será una parte en las negociaciones y de nuevo afrontará los mismos problemas cuando el RCEP entre finalmente en vigor.

En consecuencia, el veredicto positivo del Tribunal Constitucional a favor de los campesinos y sus derechos al mejoramiento de las semillas y a la distribución colectiva estará en peligro una vez más. Los acuerdos de “libre” comercio, como el RCEP, seguirán menoscabando los derechos de los y las campesinas y la soberanía alimentaria de Indonesia, puesto que suponen una amenaza de pérdida del acceso a las semillas y del control sobre ellas en favor de las corporaciones multinacionales.

En la época actual de proteccionismo e injusticia en las normas comerciales que penalizan a los países en desarrollo<sup>21</sup>, tales diferencias en relación con la inversión y el comercio internacional destacan la necesidad urgente de un reconocimiento mundial de los derechos de los y las campesinas<sup>22</sup>. La OMC está obligada a respetar, proteger y realizar el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas, pero la sociedad civil debe seguir aunando fuerzas para lograr una “auténtica” seguridad alimentaria nacional por medio de la protección de sus mercados alimentarios locales, y para mantener el espíritu de la soberanía alimentaria.

21 Para obtener más información sobre el nivel de desigualdad en el comercio mundial y los cuatro principios básicos que los países en desarrollo deberían defender en la OMC, ver: Patnaik, Biraj. *Injusticia sin límites: la alimentación en la mesa de la OMC*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2015. Págs. 50-54. [www.righttofoodandnutrition.org/files/R\\_t\\_F\\_a\\_N\\_Watch\\_2015\\_span\\_single-page\\_Web.pdf#page=50](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2015_span_single-page_Web.pdf#page=50).

22 Para obtener más información, ver: Golay, Christophe. *Legal reflections on the rights of peasants and other people working in rural areas*. Documento de antecedentes preparado para la primera sesión del grupo de trabajo sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales. Julio de 2013. [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/Golay.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/Golay.pdf).