



EL ESTATUTO DE ESTADO IMPORTADOR NETO DE ALIMENTOS EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: OPORTUNIDAD ACTUAL PARA SU DESARROLLO JURÍDICO

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN LÓPEZ*

SUMARIO: 1. La nueva crisis del precio de los alimentos básicos y la vulnerabilidad de depender del comercio internacional. – 2. La definición de Estado Importador Neto de Alimentos y el aporte de la Decisión Ministerial de 1994. – 3. El contenido de la Decisión Ministerial: visión general y limitaciones. – 4. La escasa atención dada al análisis y estudio de los Estados importadores neto de alimentos: perspectivas de cambio en la actualidad. – 5. La seguridad alimentaria como prioridad en el seno de la Organización Mundial del Comercio: una oportunidad para los Estados importadores netos de alimentos. – 6. Conclusiones.

1. *La nueva crisis del precio de los alimentos básicos y la vulnerabilidad de depender del comercio internacional*

La actual guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad que supone una alta dependencia del comercio de productos alimentarios¹. La seguridad alimentaria de amplias capas de población por ello han quedado en entredicho, con alto riesgo. Ciertamente, los datos que ha ofrecido la organización de Naciones Unidas han mostrado que casi un tercio del comercio mundial de cereales, sobre todo maíz y trigo, proviene de Ucrania y Rusia². La disrupción que supuso el conflicto bélico y las dificultades exportadoras abrieron un panorama desolador que llegó a ser calificado de tormenta alimentaria, tsunami alimentario o de gran hambruna por venir. Los escenarios de inseguridad alimentaria se veían como gravísimos para un buen número de países africanos, asiáticos y árabes sobre todo. Se

* Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla y miembro del grupo director del Observatorio de Derecho a la Alimentación de España.

¹ Para una visión panorámica la cuestión véase: <https://unsdg.un.org/es/resources/impacto-global-de-la-guerra-en-ucrania-en-los-sistemas-alimentario-energetico-y>.

² El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, por ejemplo, señala que Ucrania y Rusia suman el 14% de la producción mundial de trigo y cerca del 30% de las exportaciones (Rusia y Ucrania representan al primer y quinto principal exportador mundial, cuyas ventas se dirigen principalmente a países de Asia, África y Unión Europea), <https://blog.iica.int/blog/conflicto-entre-rusia-ucrania-sus-efectos-sobre-los-sistemas-agroalimentarios>.

vaticinaba la llegada de una nueva crisis alimentaria global al estilo de la provocada por la subida del precio de los alimentos básicos en el año 2008, que tanto dolor ocasiono.

Afortunadamente, esta previsión tan desastrosa no se ha llegado a dar de manera extrema. Por diferentes razones y medidas adoptadas se han ido atemperando los riesgos sin que llegaran a desaparecer. Fue importante en este sentido la iniciativa de Naciones Unidas, con mediación también de Turquía, para llegar a un acuerdo de paso de los buques con cereal por el Mar Negro. Este acuerdo permitió que más de mil buques completos con una carga de casi treinta y tres millones de toneladas de cereal y otros alimentos salieran desde los puertos ucranianos de Odessa, Chornoovsk y Yuzhny Pivdennyi entre julio de 2022 y julio de 2023 con destino tanto a los países desarrollados como en desarrollo³. Este acuerdo, como es sabido, quedo terminado, sin que haya llegado a ser prorrogado a la fecha por Rusia. Además de esta solución también se han buscado otros mercados para la provisión mundial de cereal, como es el caso de América, cuyas exportaciones agroalimentarias aumentaron más del veinte por ciento en el año 2022, un 22'33%, con respecto al año anterior. También se han establecido algunas medidas de incremento de la producción interna, como en el caso de la Unión Europea o China. El gobierno de este último por ejemplo dio de inmediato la orden a sus ayuntamientos y poderes locales para que pusieran en cultivo las tierras localmente desaprovechadas. Parece que también que se han incrementado los proyectos e iniciativas de cooperación al desarrollo destinados a la agricultura, buscando mejorar las capacidades de producción, productividad y afrontamiento de la resiliencia de los sistemas alimentarios de los países menos desarrollados. La cooperación internacional en este sector hasta ahora ha estado normalmente desatendida.

No obstante, a efectos del presente estudio, el análisis principal se va a centrar en la necesidad de prever mecanismos jurídicos de derecho internacional para dar una respuesta general y de raíz a esta problemática, Este va a ser el hilo conductor de este trabajo acogiendo una metodología de investigación iusinternacionalista. Tenemos que tener en cuenta para ello que los efectos de la presente crisis alimentaria están siendo estructurales. Se mantienen en el tiempo y se quedan plenamente en la realidad. La manifestación más elocuente de todo ello está siendo la inflación generalizada de precio de los alimentos en el mercado mundial.

En el año 2022, recién comenzada la confrontación bélica en Ucrania, se dio un tope de precios de esta inflación, marcando máximos históricos que presagiaban lo peor. La FAO lo calificaba como “los niveles más altos jamás registrados”, el índice de precios de los alimentos de la cesta de productos básicos alcanzo un precio de más de catorce por ciento respecto al valor del año anterior.

Estos precios altos, a través de una progresiva y constante subida, sin picos espectaculares que llamen la atención, ha seguido presente desde entonces y así el Banco Mundial, en su examen más reciente de actualización sobre la seguridad alimentaria en el mundo, de julio de 2024, expresamente dice que la “inflación interna de los precios de los alimentos sigue siendo alta en muchos países de ingresos bajos y medios. Una inflación superior al 5% se registra casi en el 60% de los países de ingresos bajos y más aun en los países de ingreso mediano bajo⁴.

La inseguridad alimentaria se convierte así en un elemento estructural, como lo demuestran igualmente otros datos estadísticos, en particular el reciente informe sobre el

³ <https://news.un.org/es/story/2023/07/1522652>.

⁴ <https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update>.

estado de la seguridad alimentaria mundial (SOFI de la FAO), presentado en julio de 2024⁵, el cual indica que entre 713 y 757 millones de personas han padecido hambre en el año 2023, una hambre que sigue aumentando en África, apenas cambia en Asia y solo desciende algo en la región de América Latina y el Caribe.

Además es importante destacar que más de un tercio de la población mundial, cerca de 2800 millones de personas, no ha podido permitirse una dieta saludable, llegándose a un proporción del 71'5 % de los países de ingreso bajo pero también a un 6'3% de la población de los países de ingresos altos⁶.

Siendo un problema de naturaleza estructural, como decimos, se precisa que la respuesta sea de igual naturaleza, teniendo un papel esencial en ello el campo jurídico, como decimos. Y en este sentido, la dependencia del comercio de productos alimentarios se configura como un elemento influyente para la eliminación de estas situaciones. Ha de ser parte de la solución. Ello incluso estaba ya previsto en el artículo 11 del Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales. Es bueno recordar que este artículo que consagra el derecho a la alimentación llega a decir expresamente que hay que adoptar medidas y programas concretos necesarios para asegurar una distribución de alimentos en el mundo, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimentarios como a los que exportan.

De esta referencia normativa puede nacer la condición de Estado importador (incluso exportador) neto de alimentos, aunque no ha sido una cuestión que haya tenido después concreción en los instrumentos de desarrollo del derecho a la alimentación, como es el caso principalmente de las directrices voluntarias para a realización progresiva de este derecho⁷, que ahora cumplen veinte años. Apenas refieren a esta cuestión comercial⁸. Sería necesario, naturalmente, que ello se produjera.

En todo caso, esta atención⁹ solamente ha sido realizada en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de manera muy liviana con motivo de la

⁵ FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. 2024. *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024: Financiación para poner fin al hambre, la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición*. Roma (<https://doi.org/10.4060/cd1276es>).

⁶ *op. cit.*

⁷ *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, texto aprobado durante la cuarta reunión del GTIG (23 de septiembre de 2004), CL/27/10-Sup. 1, informe del 30 período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria, CSA, Roma, 20-23 septiembre 2004*. Se ha lanzado incluso con motivo de este aniversario de una llamada a la participación para poner en valor lo conseguido por este texto normativo: Véase al respecto <https://www.fao.org/fsnforum/es/call-submissions/20th-anniversary-right-food-guidelines>.

⁸ Solo hay algunas reflexiones generales sobre el comercio al final de ese texto en el apartado de medidas, acciones y compromisos internacionales, fuera de las concretas directrices.

⁹ W. PHILLIPS, *Food Security: a first step toward a more fair trade*, Canada, World Vision, 2000; S. MURPHY, *Food security and the WTO*, Scottish Catholic International Aid Fund, Glasgow, 2001; E. DIAZ-BONILLA, THOMAS, M. ROBINSON, *Trade liberalization, Wto and food security*, International Food Policy Reserach Institute, TMD Discussion Paper n° 82, Washington, 2002 M. GEBOYE, *Food security and international trade law. An appraisal of the World Trade Organization approach*, in *Journal of World Trade*, 2001, vol. 35, pp. 449 y ss.; J. CARLSON, *Hunger, agricultural trade liberalization and soft international law: addressing the legal dimension of a political problem*, in *Iowa Law Review*, 1985, vol. 70, pp. 1186 y ss.; J. MADELEY: *Hungry for trade*, London, Zed books, 2000; M. RITCHIE and K. DAWKINS, *Wto food and agriculture rules: sustainable agriculture and the human right to food*, in *Minnesota Journal of Global Trade*, 2000, vol. 9, pp. 9 y ss.; FAO, *Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria*, Informe y documentos del simposio de la FAO celebrado en Ginebra el 23 y 24 de septiembre de 1999, FAO, Roma, 2000; T. HARMON, *Trade Reform and Food Security: Country Case Studies and Synthesis*, Rome, FAO, 2006.

adopción de los Acuerdos de Marrakech para la creación de dicha organización¹⁰. En ese momento se vio que la previsible liberalización comercial comenzada con la ronda negociadora de Uruguay y el Acuerdo sobre Agricultura podía tener efectos negativos en algunos países importadores netos de alimentos. Se decía entonces que ello debía ser de manera puramente temporal o coyuntural, adoptándose así una Decisión Ministerial anexa a tales acuerdos con medidas específicas para estos y que podemos entender, al menos, que supone la carta de nacimiento de un estatuto específico para esta categoría especial de Estados.

2. *La definición de Estado Importador Neto de Alimentos y el aporte de la Decisión Ministerial de 1994*

La progresiva transformación del comercio internacional con un aumento de la eficacia y rapidez del transporte y de los avances tecnológicos afectaron a la manera tradicional de distribución de los alimentos acelerando el flujo de estos considerablemente. Se puede situar el inicio de estos cambios en los años setenta del siglo anterior conllevando una considerable transformación que continúa en nuestros días. Algunos ejemplos en África son bien ilustrativos. En los años sesenta prácticamente ningún país dependía del comercio para proveerse de los alimentos pero ahora son la mayoría¹¹.

La apuesta internacional que viene desarrollándose desde las rondas negociadoras de Uruguay y que llegaron al Acuerdo sobre la Agricultura hacía una apuesta clara e incondicional para la liberalización. Solo algunas voces empezaron a poner algunas alarmas sobre los posibles efectos negativos que podría tener esta amplia apertura comercial globalizadora, lo que consagraba ya la constitución de la Organización Mundial del Comercio. Algunas voces pioneras mostraron algunos inconvenientes, abriéndose un debate internacional al respecto de estos posibles efectos negativos que podían darse.

Así, se culminó en la incorporación, como anexa a los acuerdos de Marrakech del año 1994 de creación de esta organización, de una Decisión Ministerial que establece algunas medidas para mejorar la posición de los países importadores netos de alimentos, dependientes del comercio. Esta decisión se sustenta en la idea, expresamente indicada de “reconocer que la aplicación progresiva de los resultados de la Ronda Uruguay en su conjunto creará oportunidades cada vez mayores de expansión comercial y crecimiento económico en beneficio de todos los participantes... pero que durante el programa de reforma conducente a una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían experimentar efectos negativos¹² en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables, e incluso dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones

¹⁰ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm.

¹¹ S. WIGGINS, *Smallholder farming in Africa*, in *Renewing development in sub-Saharan Africa*, London, Routledge, 2002.

¹² Véase J. FERNÁNDEZ SALIDO, *La liberalización comercial agrícola y sus efectos negativos sobre los países en vías de desarrollo: un análisis crítico de los acuerdos de Marrakech*, in *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, vol. 198, 2003, pp. 99-121; J. FERNÁNDEZ SALIDO, *Ronda de Uruguay y Seguridad Alimentaria*, in *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, vol 28, 2002, pp. 99-122.

comerciales de productos alimenticios básicos”. Esto es, se veía solamente como algo de pura coyuntura.

Con todo, parte de la base de que, en general, la implementación de las medidas de liberalización del comercio va a expandir la seguridad alimentaria y dar crecimiento económico para todos. Va a ser beneficioso y se da a entender, implícitamente, de que los posibles efectos que pueden darse serán únicamente coyunturales.

Sobre esta base, se considera que quedan incluidos en la protección de la Decisión Ministerial todos los países menos adelantados y otros propiamente considerados como importadores netos de alimentos.

No obstante, es importante resaltar y poner de manifiesto que no hay una definición precisa y clara sobre cuáles son estos, ni siquiera se dan las bases para esta estimación. No hay en definitiva una calificación jurídica para considerar a un Estado como importador neto de alimentos. Es una carencia que debe destacarse y se debe proponer la conveniencia, válida para hoy día, de aportar un concepto jurídico para tal, como primera condición para el establecimiento de un estatuto jurídico, con todas las garantías necesarias, para estas situaciones.

La única indicación que podemos encontrar al respecto para incluir a un estado en esta condición la hizo el comité de agricultura de la OMC en un informe, considerado restringido, de 4 de noviembre de 1995¹³, en el que estima que para la aplicación de la decisión se consideraran a los países menos desarrollados tal y como los define el Consejo económico y social de Naciones Unidas (ECOSOC) y a cualquier país en desarrollo miembro de la OMC y que sea importador neto de alimentos básicos (net food of basic food stuffs) durante un periodo de tres años dentro de los últimos cinco años en los que haya datos estadísticos disponibles y notifique al comité de agricultura la decisión de incorporarse a la lista. En esta comunicación, el Estado debe adjuntar esta información estadística relevante¹⁴, con base cuantitativa y recalando en particular la proporción de consumo interno que supone.

De estos requisitos y condiciones se corrobora que se acoge sobre todo un enfoque estadístico o cuantitativo. No es una definición jurídica precisa con las garantías que ello conlleva. No obstante, es cierto, que hay algunos elementos que pueden ser claves para este concepto, sobre todo esta última referencia a cual es la proporción del comercio en el consumo interno. Debiera haber umbrales en este sentido. La referencia a que ha de versar sobre los productos básicos es también esencial, aunque debe definirse con claridad cuáles son. Es interesante darle contenido jurídico a estos elementos, creemos.

De otra parte, en este mencionado informe e incluso en la propia Decisión Ministerial se le da competencia al Comité de Agricultura para que vaya haciendo seguimiento de la implementación de las medidas que se tomen así como del mantenimiento del listado de Estados que la componen, procediendo a actualizarla periódicamente, si procede.

La última revisión ha sido efectuada con fecha de 29 de marzo de 2023 a efectos de abordar la incorporación en la lista del Estado oceánico de Tonga. Su solicitud fue aceptada.

¹³ *G/AG/3 24 November 1995, Decision by the committee on agriculture at its meeting on 21 november 1995 relating to the establishment of a list of WTO net food-importing developing countries for the purposes of the Marrakesh ministerial decision on measures concerning the possible negative effects of the reform programme on the least developed and net food-importing developing countries (“the decision”)*

¹⁴ El literal es el siguiente: “Notifications under paragraph 1(b) above should be accompanied by relevant statistical data in respect of total and net imports, on a value and quantity basis, and of their relative importance as a proportion of domestic consumption of the products concerned. Such notifications should be made at least 15 days prior to the regular March meeting of the Committee in any year”.

De esta manera, en la actualidad, los Estados que tienen otorgada esta condición de importador neto de alimentos para aplicación de la decisión alcanzan la cifra de treinta y cuatro. Concretamente, el listado completo es el siguiente: Antigua y Barbuda, Barbados, Botswana, Côte d'Ivoire, Cuba, Dominica, Egipto, El Salvador, Eswatini, Gabón, Granada, Honduras, Jamaica, Jordania, Kenya, Maldivas, Marruecos, Mauricio, Mongolia, Namibia, Pakistán, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Sri Lanka, Trinidad y Tobago, Tonga y Túnez¹⁵

Destaca la presencia en la misma de países como Marruecos, con acusada tradición gastronómica y producción agrícola así como numerosos grandes países islámicos, como Pakistán o Egipto. Destaca igualmente la presencia de pequeños países insulares de Oceanía y del Caribe y, sobre todo, de numerosos países influyentes de América Latina.

Aparte y junto a ello, se encuentran también los países menos adelantados que conforme a la remisión a la definición internacional de la misma del ECOSOC de Naciones Unidas son cuarenta y ocho países¹⁶, aunque de ellos solo treinta y cinco son miembros de la OMC.

Estos no han tenido que presentar documentación o base estadística. La Decisión Ministerial hace su inclusión de forma automática. Viene a aplicarse una presunción de que tienen necesidades de acceso al comercio internacional para garantizar su seguridad alimentaria.

Observamos, en conclusión, las debilidades que presenta la Decisión. Además. Tampoco hay por parte de otras organizaciones internacionales aportes significativos que aclaren y ello a pesar de que la FAO, en concreto su división estadística, cuenta también con un indicador dedicado expresamente a la medición de los países importadores netos de alimentos¹⁷. Los datos que utiliza esta organización para llevar a cabo esta medición provienen del Banco Mundial, que también cuenta con estadísticas completas sobre este particular¹⁸.

Eso sí, la FAO ofrece una especificación en sus indicadores que resulta de interés en sus estadísticas y que es de interés para extraer consecuencias jurídicas al reconocimiento de la condición de Estados que estamos viendo. Se trata de la categoría de países de bajo ingresos y con déficit de alimentos (los PBIDA en el acrónimo FAO). Aquí se pone bien el foco en las carencias que debieran ser cubiertas dentro del país. Estas carencias son la fuente generadora de problemas y de la necesidad de acudir a los mercados internacionales para suplir las carencias. Conforme a esta clasificación estructural la FAO incluye a ochenta y ocho países en el estatuto PBIDA. Va incluso más allá y tiene un subgrupo de treinta y uno, que son los Estados con dicho déficit alimentario pero además con escasa renta y con dificultades de financiación internacional.

¹⁵ G/AG/5/Rev.12 29 de marzo de 2023, *Lista de la OMC de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a los efectos de la decisión ministerial de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (denominada en adelante "la decisión") revisión*. La misma indica también que Los datos estadísticos que acompañan a las notificaciones a que se hace referencia en el párrafo 2 del documento G/AG/3 pueden consultarse en la División de Agricultura y Productos Básicos de la Secretaría de la OMC.

¹⁶ <https://www.un.org/es/conferences/least-developed-countries>.

¹⁷ https://data.apps.fao.org/catalog/dataset/special-country-groups/resource/56ac7f70-6286-426d-8579-555390927bc3?inner_span=True.

¹⁸ <https://datos.bancomundial.org/indicador/TM.VAL.FOOD.ZS.UN?locations=MA>.

En todo caso, de acuerdo con los criterios de Decisión Ministerial de la OMC, sumando los dos tipos de Estados que incluye, llegamos a contabilizar una cantidad de setenta y nueve Estados. Considerando que en la actual sociedad internacional se estima que hay dos centenares de Estados (miembros de las Naciones Unidas son actualmente ciento noventa y tres), la cantidad del grupo de importadores netos de alimentos es muy alta. No es una situación particular o específica de algunos Estados. Se está superando la proporción del cuarenta por ciento del total de los existentes en el mundo. Los otros instrumentos estadísticos de la FAO, como vemos, van en el mismo sentido.

En consecuencia, esta proporción debe ser también argumento para la necesidad de una regulación general de la materia en el orden internacional, con especial atención a las situaciones más acusadas y de mayor necesidad.

3. *El contenido de la Decisión Ministerial: visión general y limitaciones*

Evidentemente, aparte de la definición vista, a los efectos jurídicos hay que abordar el contenido o fondo regulador que aporta la mencionada Decisión Ministerial y, en este sentido, la valoración tampoco nos permite dar una respuesta positiva acerca de contar con un marco regulador amplio, completo o, al menos, ajustado a la realidad y las necesidades que presentan los Estados importadores netos de alimentos. En concreto, la Decisión llega a ofertar cuatro medidas para estos Estados con dicho propósito de paliar los aludidos efectos negativos de apertura comercial en las necesidades de provisión alimentaria para su población¹⁹.

El primer mecanismo al respecto se refiere a la previsión de una ayuda alimentaria adecuada. Se dispone de este modo que se haga un examen regular del nivel disponible de esta en el marco del convenio internacional sobre la materia. El compromiso establecido en la Decisión es negociar y prever lo suficiente de aquella ayuda para satisfacer las necesidades legítimas de los países en desarrollo. Dispone asimismo que una proporción alta de tales

¹⁹ El literal de la Decisión Ministerial acerca de las medidas es el siguiente: “Por consiguiente, los Ministros convienen en establecer mecanismos apropiados para asegurarse de que la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay en la esfera del comercio de productos agropecuarios no afecte desfavorablemente a la disponibilidad de ayuda alimentaria a nivel suficiente para seguir prestando asistencia encaminada a satisfacer las necesidades alimentarias de los países en desarrollo, especialmente de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. A tal fin, los Ministros convienen en: i) examinar el nivel de ayuda alimentaria establecido periódicamente por el Comité de Ayuda Alimentaria en el marco del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986 e iniciar negociaciones en el foro apropiado para establecer un nivel de compromisos en materia de ayuda alimentaria suficiente para satisfacer las necesidades legítimas de los países en desarrollo durante el programa de reforma; ii) adoptar directrices para asegurarse de que una proporción creciente de productos alimenticios básicos se suministre a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en forma de donación total y/o en condiciones de favor apropiadas acordes con el artículo IV del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986; iii) tomar plenamente en consideración, en el contexto de sus programas de ayuda, las solicitudes de prestación de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios para mejorar la productividad e infraestructura de su sector agrícola. Los Ministros convienen también en asegurarse de que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contenga disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios”.

ayudas lo sea a modo de donación simple o pura, sin contraprestación, y no modal o condicional. Asimismo, se indica que los países desarrollados se encargaran, a través de sus programas de cooperación o ayuda a destinar lo suficiente a tal propósito.

Se observa que hay una remisión al Convenio internacional de asistencia alimentaria. Como se sabe, el actual tratado en la materia ha sido adoptado el 25 de abril de 2012 y ha entrado en vigor el 1 de enero de 2013 y tuvo varios antecedentes, como el convenio de Londres de ayuda alimentaria de 1999²⁰. La regulación ha ido evolucionando con el tiempo, modificando la visión sobre esta ayuda, que empezó siendo darle destino a los excedentes agrícolas²¹. El nuevo convenio quiere hacer avances en la concepción de esta modalidad que deja de llamarse ayuda para ser asistencia. En la web del convenio se justifica expresamente indicando que “the FAC expands the traditional focus of previous Food Aid Conventions that were focused exclusively on commitments of in-kind food aid for direct consumption”²². Ahora bien, son avances, pero todavía dista que este convenio recoja los postulados teóricos mas avanzados de cómo ha de ser esta ayuda y como evitar que sea necesaria.

En materia de negociaciones en el seno de la OMC, la ayuda alimentaria ha estado incluida pero sin que se le haya dado un tratamiento adecuado. Solo en la decisión de Nairobi de 2015 se dieron algunos avances tímidos en esta materia. Por ejemplo, reconoce que debe primar la preferencia por la provisión de la ayuda alimentaria desde los mercados locales y que esta ayuda no debe desplazar a la producción local²³. La decisión de Nairobi, asimismo, acordó que se revisarán las disposiciones sobre ayuda humanitaria por el Comité que hace seguimiento a la decisión de Marrakech sobre los posibles efectos de la reforma sobre los países menos adelantados y los importadores netos de alimentos, aunque no consta que se hiciera mucho al respecto.

²⁰ El primer tratado celebrado en este sentido fue en 1967 y hubo otro en 1995 y el mencionado ultimo antecedente que es el convenio concluido en 1999, celebrado en la ciudad de Londres. Principalmente, este convenio promete la provisión de hasta cinco millones de toneladas de alimentos anuales, un mínimo anual. En él forman parte la Unión Europea (y sus Estados parte) y los siete Estados desarrollados mayores exportadores de alimentos del mundo (Australia, Argentina, Canadá, Noruega, Estados Unidos, Japón y Suiza). Otros objetivos que expresamente refleja la referida convención son conseguir que la ayuda vaya a aliviar la pobreza y el hambre de los grupos más vulnerables, maximizar el impacto, la efectividad y cantidad de la ayuda, así como proveer un marco de cooperación, coordinación y de intercambio de información entre los donantes. El órgano encargado de este cometido es el Comité de Ayuda Alimentaria. La convención cuenta con 27 artículos y con un reglamento de procedimiento aprobado por este comité el 13 de junio de 2000 y modificado en 2005 y en 2009. La vigencia de la convención llegaba hasta el día 30 de junio de 2010. Ha sido prorrogado por el referido comité, en un primer momento, hasta el 30 de junio de 2011 y ahora nuevamente por un año más hasta el 30 de junio de 2012.

²¹ Que entonces ya preocupaba y como indica la FAO, la comunidad internacional estableció en 1954 los Principios de FAO sobre Colocación de Excedentes (los Principios). Los "Principios" son un código internacional de conducta que alienta el uso constructivo en la colocación de productos básicos excedentes, a la vez que salvaguarda los intereses de los exportadores comerciales y de los productores locales (<https://www.fao.org/economic/est/international-trade/agreements/ayuda-alimentaria/es/>)

²² Sigue diciendo que “the new Convention includes a broader toolbox of eligible activities and food assistance products, including cash and vouchers and products intended for protecting livelihoods, a great focus on nutrition, as well as a commitment to improved transparency and accountability. The Convention also provides an important set of guiding principles for the Parties to follow in implementing their food assistance programs. Finally, Parties to the Convention now make their commitments in monetary value as opposed to metric wheat tonne equivalent”. <http://www.foodassistanceconvention.org/en/about.aspx>.

²³ Expresamente, dicha decision indicaba que “the provision of food aid should take into account local market conditions of the same or substitutive products. Members shall refrain from providing in kind international food aid in situations where this would be personally foreseen to cause adverse effect on local or regional production of the same or substitutive products”.

Por otra parte, en el ámbito de la relación con el comercio y la decisión ministerial, es indudable que la crítica a esta referencia o previsión normativa es fácil, necesaria y ha de ser contundente. Primero, porque la convención de Londres se supedita expresamente a la Organización Mundial del Comercio y sus reglas, como hace el artículo tercero de la misma²⁴ y además por que la ayuda alimentaria no es ni debe ser la solución a tales situaciones. Debe ser solo un mecanismo de *ultima ratio*, esto es utilizable solo cuando las necesidades humanas no encuentran otra forma de ser satisfechas. Es ayuda alimentaria y no cooperación al desarrollo. Lo importante es incluir esta para cambiar el estado de cosas y promover una situación general mejorada. Por su propia naturaleza, esta ayuda no puede generar cambios estructurales.

Se debe replantear, en consecuencia, y abordar esta cuestión conjuntamente. La exigibilidad jurídica ha de estar en evitar que los Estados tengan que recurrir a la ayuda alimentaria. El foco has de estar puesto en remover las condiciones estructurales que hacen que siga siendo necesario recurrir a ella. Debe evitarse la ayuda alimentaria aunque sea de manera gradual. Dicho de otra manera, la efectividad de las medidas ha de ir a la reducción de la dependencia alimentaria existente y no a la disponibilidad de ayuda.

La segunda medida que se establece tampoco presenta un carácter de cambio estructural y de cambio de la realidad. Se limita a ser subsidiaria de la anterior, conviniéndose que haya disponibilidad de crédito suficiente y apropiado a disposición de los Estados que se encuentren con problemas a corto plazo para financiar su acceso a los alimentos en los mercados internacionales. El llamamiento se hace aquí, en la Decisión Ministerial, mencionando expresamente al buen hacer de las instituciones financieras internacionales para que dispongan lo necesaria a estos efectos.

Naturalmente, es evidente que esta disposición es relevante en una situación de necesidad coyuntural y de corto plazo. Por ejemplo, en los momentos actuales de inflación tiene un sentido muy alto. Al contrario que la precedente crisis alimentaria de 2008 en esta crisis no fue tan necesario acceso al financiamiento ya que entonces se dio una devaluación del dólar. Pero ahora no se está dando esto y hay problemas ciertos de acceso a financiación crediticia para estas compras de alimentos. Numerosos Estados se encuentran en esta situación, como ha puesto de manifiesto recientemente la FAO en su informe sobre perspectivas alimentarias²⁵. Se pronostica además que el costo de las importaciones va a seguir manteniéndose alto. Se aprecia incluso que el consumo en muchos Estados de alimentos de primera necesidad está disminuyendo a consecuencia de estos precios altos y por dificultades de crédito para compra. Estamos en su escenario de inflación prolongada y mantenida que lleva a malestar social y dificultades económicas. La FAO lo está diciendo de manera clara: “muchos países vulnerables pagarán más, pero recibirán menos alimentos”²⁶. Digamos que la inflación ya es estructural.

Ligado a esta previsión nos encontramos también con el tercer mecanismo de la Decisión que sigue la misma lógica coyunturalista. En concreto, se trata de la previsión de

²⁴ Este artículo dedicado a la relación con otros acuerdos de la OMC dispone expresamente que “nada de lo dispuesto en el presente Convenio irá en detrimento de las obligaciones actuales o futuras de la OMC aplicables entre las Partes. En caso de conflicto entre tales obligaciones y el presente Convenio, prevalecerán las primeras. Lo dispuesto en el presente Convenio se entenderá sin perjuicio de las posiciones que una Parte pueda adoptar en cualquier negociación en la OMC”.

²⁵ FAO. 2024. *Food Outlook – Biannual report on global food markets. Food Outlook, June 2024. Rome.* <https://doi.org/10.4060/cd1158en>.

²⁶ <https://noticiasprofesionales.com/la-fao-advierte-muchos-paises-vulnerables-pagaran-mas-pero-recibiran-menos-alimentos/>.

flujo suficiente de créditos de exportación a beneficio de estos Estados. Este es un instrumento importante que sirve de garantía para el cobro de las empresas y sociedades que participan en el comercio internacional. Dan cobertura ante riesgos políticos, comerciales y extraordinarios. Tienen carácter asegurador y permite garantía bancaria si el proveedor cumple en plazo, términos y contenido.

Normalmente, incluso los propios Estados proveen en última instancia esta garantía, aparte de lo que ofertan los bancos y otras entidades similares. Esta garantía la ponen a disposición de sus empresas, lo que incrementa también su capacidad exportadora. En los momentos actuales de crisis de precios, es evidente que son un instrumento importante para facilitar a los Estados importadores netos acceso a los alimentos, máxime cuando hay más competencia comercial.

Aunque cabe considerar, como se hace desde algunas posiciones, que estos créditos son también una distorsión del comercio, como lo son otras subvenciones, subsidios y apoyos, los cuales se quieren eliminar o reducir. Ahora bien, al contrario que estos, los créditos que vemos deben ser mantenidos dadas las circunstancias señaladas sobre todo gracias también a la previsión de la Decisión Ministerial. De hecho, en Cancún en 2004 se previó como una excepción²⁷ y, en especial, en la cumbre de Nairobi de 2015 lo mismo ocurrió. En esta última hubo avances en las negociaciones sobre agricultura y precisamente se aprobó la completa eliminación de subvenciones y las ayudas a la exportación, lo que fue considerado un gran avance de dichas negociaciones. Ahora bien, en este acuerdo hay una referencia general en sus considerandos a no afectar a lo establecido en la Decisión ministerial. Esto era una cautela general, aunque este instrumento era muy concreto²⁸ y además también había una excepción para estos países en ampliar algún plazo de repago. Concretamente, se dice que “least-developed and net food-importing developing countries listed in G/AG/5/Rev.10 shall be accorded differential and more favourable treatment comprising allowance for a repayment term in respect of them of between 36 and 54 months, for the acquisition of basic foodstuffs”²⁹ una referencia a garantizar a los Estados estos créditos aunque no da más detalle ni se da más concesión a estos Estados.

²⁷ El punto 24 del Paquete de Cancún decía expresamente: “los Miembros se asegurarán de que las disciplinas sobre créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro que se acuerden contengan disposiciones apropiadas sobre el trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, tal como se establece en el párrafo 4 de la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios” *WT/L/579 2 de agosto de 2004, Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004* (https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/draft_text_gc_dg_31july04_s.htm#par24).

²⁸ *WT/MIN(15)/45 WT/L/980 21 December 2015 Ministerial Conference Tenth Session Nairobi, 15-18 December 2015 Export Competition Ministerial Decision of 19 december 2015*. El literal es el siguiente: “Nor can anything in this Decision be construed to diminish in any way the existing commitments contained in the Marrakesh Ministerial Decision of April 1994 on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-developed and Net Food-importing Developing Countries and the Ministerial Decision of 14 November 2001 on Implementation-related Issues and Concerns² on, inter alia, commitment levels of food aid, provision of food aid by donors, technical and financial assistance in the context of aid programmes to improve agricultural productivity and infrastructure, and financing normal levels of commercial imports of basic foodstuffs. Nor could it be understood to alter the regular review of these decisions by the Ministerial Conference and monitoring by the Committee on Agriculture”.

²⁹ Continua diciendo este punto 17, “Should one of these Members face exceptional circumstances which still preclude financing normal levels of commercial imports of basic foodstuffs and/or in accessing loans granted by multilateral and/or regional financial institutions within these timeframes, it shall have an extension of such

Actualmente, además, con motivo de la crisis actual se han permitido las compras del Programa Mundial de Alimentos como excepción a estas prohibiciones de exportación³⁰. Ello ha sido también considerado un avance, pero a todas luces toda esta regulación de los créditos a la exportación para compra y adquisición de los alimentos por estos países es insuficiente³¹.

Una de las pocas investigaciones realizadas sobre este tema en particular³², de KAUL TASHI, aboga por la radical eliminación de todos los subsidios incluyendo estos créditos. Entiende que es lo mejor para estos países importadores netos. En sus palabras expresas, “developing countries on the whole, regardless of whether they are net-food importers or net-food exporters would benefit from a removal of subsidies in industrialized countries. Full benefits, however, would result only from a complete elimination of such subsidies-a tall order given what WTO rules currently require”. Así estos países, gracias a la eliminación, tendrán motivación para sustituir sus importaciones y producir más internamente. Entendemos que esto es lo que viene a decir implícitamente este autor.

Desde luego, hay que abogar para que se produzca este cambio o sustitución, pero las normas jurídicas han de ser garantistas y debe prever medidas para situaciones de urgencia o de crisis, donde este instrumento puede ser útil. De otra parte, sería necesario incorporar medidas de fomento de este cambio o sustitución de importaciones, no dejarlo a la mera correlación de fuerzas.

Por tanto, no debe considerarse una cuestión cerrada. Debiera regularse mejor este tipo de crédito, con más detalle, previendo garantías de acceso. Estimamos que es necesaria una regulación de conjunto desde el prisma de la atención priorizada que requieren estos países.

Por último, está el cuarto mecanismo para favorecer a estos países en la Decisión y que es la investigación y entendemos también la cooperación para el desarrollo en el campo de la agricultura. Esta es la última de las cuatro y la única que puede tener un efecto estructural, con capacidad para cambiar la situación existente y las capacidades productivas y por tanto acabar o reducir esta dependencia del comercio internacional. No obstante, la realidad no ha sido así.

Precisamente, con motivo de la crisis alimentaria de 2008 se puso de manifiesto la escasa atención que había recibido el ámbito agrario en el conjunto de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). La dedicación era ínfima. Ello concuerda además con la desatención general que ha recibido el medio rural por parte de los Estados y de la agenda internacional.

En este sentido, eran muy ilustrativas unas estadísticas que lo mostraron claramente. Ellas, por ejemplo, decían que en 1979 se dedicaba el 18 por ciento del total de los recursos

a time-frame. The standard monitoring and surveillance provisions, as resulting from this Decision, shall apply to these cases”.

³⁰ Véase *Organización Mundial del Comercio, decisión ministerial relativa a la exención de las compras de alimentos del Programa Mundial de Alimentos de las prohibiciones o restricciones a la exportación (WT/MIN(22)/29)*, adoptada el 17 de junio de 2022.

³¹ En esta materia de créditos para la exportación hay que tener en cuenta que la Organización de Cooperación y Desarrollo en Europa (OCDE) tiene influencia, habiendo promovido desde hace décadas directrices en esta materia, destacando el llamado Consenso OCDE sobre estos créditos de 1976. Véase para mayor información al respecto: <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/export-credits.html>

³² K. TASHI, *The Elimination of Export Subsidies and the Future of Net-Food Importing Developing Countries in the WTO*, in *Fordham International Law Journal*, Volume 24, Issue 1 2000, pp. 1 y ss.

totales a esta temática, mientras que en 2004 no llegaban ni al 4 por ciento³³. Era un panorama desolador y lo que estaba claro es que el grueso de la cooperación se concentraba en las áreas urbanas, más accesibles.

Las Naciones Unidas, con otras estadísticas, también muestran que más de tres cuartas partes de las personas en situación de inseguridad alimentaria grave se encuentran en las zonas rurales. Estas son muy vulnerables a las situaciones de crisis. No obstante, lo más preocupante es que desde entonces, esto es, en esta última década, la cooperación internacional no ha desplegado esfuerzos reales para dotar de más desarrollo y recursos a estas zonas. La muy hablada y citada resiliencia no ha tenido aplicación en la práctica.

No hay demasiados elementos para pensar que esta situación haya sido modificada sustancialmente en estos últimos años, aunque, ciertamente, al menos está recibiendo más atención.

Lo que si podemos afirmar es que no hay análisis del Comité de Agricultura de la OMC que muestren avances significativos en este mecanismo. El carácter voluntario y no obligatorio de la decisión ministerial es asimismo un elemento limitador para que esta atención tenga eficacia práctica.

4. *La escasa atención dada al análisis y estudio de los Estados importadores netos de alimentos: perspectiva de cambio en la actualidad*

Podemos apreciar de lo indicado hasta ahora el amplio alcance y la relevancia de la condición de Estado importador neto de alimentos. Hemos dicho que supera el cuarenta por ciento de los Estados de la comunidad internacional. Además puede constatar de manera fehaciente y clara que en la actualidad esta incrementándose considerablemente esta situación, viéndose que numerosos Estados desarrollados también están entrando en la categoría indicada, situándose además en términos cuantitativos como los que más alimentos importan³⁴.

En efecto, los Estados Unidos de América son el país que más cantidad de alimentos adquiere en el mundo, alcanzando una cifra de importaciones de estos productos que llega a los setecientos setenta y uno billones de dólares, con altos incrementos en los últimos años³⁵.

Pongamos también otros casos relevantes y elocuentes, como el de Alemania donde tienen un sector agrícola de escasa aportación a su PIB, tradicionalmente poco atendido y que en el año 2021 ha llegado a importar alimentos por valor de más de setenta y siete billones de dólares. Francia, por su parte, llega a más de treinta y cuatro billones e incluso China, a pesar de su gran capacidad agrícola, alcanza los treinta billones de dólares, con incrementos anuales de más de un cuatro por ciento. Incluso nuestro país, España, entra en este listado con dieciséis billones, a pesar que tradicionalmente tiene la condición de exportador³⁶.

³³ K. CASCANTE, *La crisis mundial de alimentos: un problema estratégico de la política internacional con perdedores y ganadores*, in *Panorama Social*, vol 19. Primer semestre. 2014, pp. 19.

³⁴ <https://finance.yahoo.com/news/15-largest-food-importing-countries-195243264.html>.

³⁵ Es destacable también el caso de Japón sobre el que se dice en dicha fuente que “Japan is a wealthy country with a GDP of \$5 trillion in 2021. However, the country is also a net food importer, with a food dependency ratio of 60%. The country spends about \$70 billion annually on food imports, representing a significant foreign currency outflow. Major food items that Japan imports include fruits, fish, seafood, meat, and dairy products”.

³⁶ Sobre Italia se dice igualmente en dicha citada fuente que tiene un “annual Value of food imports in 2021 (USD Billions): 18.0 Annual Volume of food imports (Million Tons): 63.1 Italy has a \$2.07 trillion GDP in

Todo esto, en consecuencia, muestra una tendencia general que debe ser tenida en cuenta y que hace más necesaria una regulación jurídica de la cuestión. Por lo pronto, este mayor incremento de demanda por parte de los países desarrollados lo que hace es disminuir la capacidad de compra y acceso a los alimentos por parte de los países en desarrollo. Hay más competencia en los mercados internacionales y será necesario reforzar el apoyo a estos últimos.

No obstante, a pesar de la relevancia indicada, la realidad es que esta ha sido una cuestión escasamente abordada por la doctrina. La bibliografía dedicada específicamente al estatuto o condición de Estado importador neto de alimentos o incluso después a la Decisión Ministerial ha sido muy reducida. Apenas hay algunas investigaciones sobre el particular, vinculadas además, en todo caso, fundamentalmente a organizaciones o agencias internacionales dentro de sus competencias³⁷. Han surgido estos trabajos en los escasos momentos en los que se ha dado un debate sobre la cuestión, lo que por lo demás ha sido breve y de escasa profundidad o relevancia. A lo largo de los años de aplicación de la Decisión Ministerial, que son ya tres décadas en aplicación o funcionamiento en el seno de la OMC. Podemos observar que ha tenido escaso tratamiento. Solo es ahora cuando empieza a ponerse el foco en la materia.

Algunas de estas escasas investigaciones realizadas son de la última década del siglo pasado o sobre los primeros años de la primera década de siglo. Este es el caso de la monografía de UWE EITELJÖRGE y CLINTON R SHIELLS, auspiciada y publicada en el año 1995 por el Fondo Monetario Internacional con el título *The Uruguay Round and net food importers*. Fue un trabajo de base para la creación de la Decisión Ministerial.

Ciertamente, una vez que se adoptó la decisión, algunos Estados importadores netos de alimentos hicieron propuestas para que se adoptara una estrategia o plan de implementación de la decisión ministerial. Ahí está el documento G/AG/N/49 de 19 de marzo de 2001 auspiciado por varios países y que preveía incluso subsidios contra cíclicos para hacer frente a estas vulnerabilidades. Incluía varias propuestas de pequeños Estados insulares en desarrollo, de Egipto, Nigeria, Kenia, Senegal y otros africanos y Mercosur³⁸. En el debate entro también Estados Unidos y el Banco Mundial auspicio una mesa redonda, que

2021 and a population of more than 60 million. Italy's global food import product share in 2021 was 3.12%. Italian food consumption patterns revolve around a rich Mediterranean diet, emphasizing pasta, olive oil, wine, and fresh produce”.

³⁷ En la escasa literatura sobre esta materia puede verse: U. EITELJÖRGE, C. R. SHIELLS, *The Uruguay Round and net food importers*, International Monetary Fund. Policy Development and Review Department, Washington, D.C., International Monetary Fund, Policy Development and Review Dept., 1995. WORLD BANK, *Response to the Proposal of the WTO Net-Food Importing Countries Prepared for the High-Level Roundtable Discussion WTO Headquarters*, Geneva, June 18, 2001 The World Bank Washington, D.C. June 13, 2001. F. ATAMAN MAKSOY *Who Are the Net Food Importing Countries?*, in *Policy Research Working Paper 4457*, The World Bank Development Research Group Trade Team January 2008. A. VALDÉS, W. FOSTER, *Net Food-Importing Developing Countries: Who They Are, and Policy Options for Global Price Volatility; ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development*, Issue Paper No. 43; International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland, 2012. P. KONANDREAS, R. SHARMA, *Net food-importing developing countries: role and perspectives*, in *Negotiating the future of agricultural policies: agricultural trade and the millenium wto round*, ed. Kluwer law international, The Hague, 2001, pp. 251 y ss. A. FOUAD, I. GILLSON, *Trade policy and food security : improving access to food in developing countries in the wake of high world prices*, World Bank.Washington, DC, World Bank Group, 2015.

³⁸ Estas propuestas completas pueden verse en la siguiente web: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd15_foodimport_s.htm. Es curioso señalar que los Estados Unidos de América propusieron crear un estatuto particular para los Estados exportadores de netos de alimentos.

tuvo lugar en junio de 2001, en la sede de la propia OMC de Ginebra para abordar la cuestión y dar una respuesta a todas estas propuestas.

Como resultado de esta mesa redonda se llegó a la conclusión de que no era necesario un desarrollo específico del estatuto de estos países importadores netos de alimentos ni establecer un programa o plan de implementación específico. Se venía a decir que el Banco Mundial presta una atención muy fuerte al desarrollo rural y a las necesidades de desarrollo de las capacidades de producción agroalimentarias de los países en desarrollo, atendiendo bien a sus necesidades. La realidad posterior puso de manifiesto que esto no era así, como antes indicamos. Además, entendía que la disponibilidad de ayuda alimentaria en demasía es perjudicial, ya que tiene efectos desincentivadores para incorporarse plenamente en el comercio internacional. Deben disuadirse planes que se basen solo en tal provisión de ayuda. Debiera disuadirse ello. Estaba la creencia solida en que la liberalización comercial va a dar beneficios generales, y no serán necesarias las medidas aludidas. Ahora bien, ya sabemos que los hechos posteriores de más de dos décadas ponen seriamente en duda estos postulados defendidos en su día por el Banco Mundial. Desde luego, si la creencia estaba en que los posibles efectos negativos fueran solo temporales, la misma está equivocada, ya que son efectos estructurales.

Tras esos años, vino la crisis del 2008³⁹, financiera, pero también alimentaria. Aquí surgió también el debate sobre la cuestión, aunque igualmente de manera tímida y no profunda. Así, al hilo de la crisis, podemos encontrar otra investigación en el año 2008 auspiciada por el Banco Mundial sobre el estatuto de estos Estados en la OMC, en concreto realizado por investigadores del World Bank Development Research group. Entendemos que la misma se enmarca en la necesidad de dar respuesta a la mencionada crisis, de fuerte efecto en aquel momento y en el que los aspectos comerciales también tenían un alto protagonismo.

Ahora bien, los resultados de esta investigación para nada eran favorecedores de proceder a una ampliación de la Decisión Ministerial para darle mayor fuerza jurídica, ni siquiera una revisión. El trabajo viene a destacar que la mayoría de los países que son importadores netos de alimentos son a su vez, igualmente, exportadores de otros productos alimentarios incluso con mejor proporción productiva. Incluso dice que la mayoría de ellos puede fácilmente sustituir aquellos si fuera necesario, eliminando los déficits. En consecuencia, estimaba que no había problemas con estos países⁴⁰. Indicaba la investigación asimismo que el problema concernía solamente a algunos pocos Estados en conflicto bélico que no pueden ajustar su producción y cubrir sus necesidades. A estos es a los que hay que

³⁹ Informe de la conferencia sobre las normas de la OMC y la crisis alimentaria en los países menos adelantados. Comunicación de Lesotho en nombre del grupo de los PMA, 11 noviembre 2008, (G/AG/GEN/77; WT/COMTD/68, WT/COMTD/LDC/14).

⁴⁰ Literalmente, la mencionada investigación dice: "This paper shows that while it is true that most low-income countries are net food importers, their imports are negligible, and they have a large trade surplus in other agricultural commodities which can be easily substituted for foods if relative prices change significantly. Net food imports of low-income countries are very small, only 0.2 percent of their imports. Part of the reason for this small food trade deficit is the oil exporters and countries in conflict which have large raw food deficits. If these are excluded, then even low income countries have a surplus in food trade. While a large number of low-income countries are net food importers, majority of them are net agricultural exporters, and their agricultural trade surplus is almost 5 percent of their imports. If the oil and conflict countries are excluded, the trade surplus increases to 6 percent of imports. That is they import food and export other agricultural commodities. Most can easily shift from producing other agricultural commodities to producing food if the food prices change significantly" (F. ATAMAN, M AKSOY *op. cit.*, pp. 15).

prestar atención, modificar si acaso las previsiones de la decisión de la OMC y dar más ayuda alimentaria. Imaginamos bien que estos resultados influyeron en la posición de la OMC y de los demás organismos internacionales para no tomar medidas al respecto y siguió concibiéndose al comercio como la mejor solución frente al hambre en el mundo, sin discusión. Hay que hacer constar, en todo caso, que la referida investigación no es jurídica, con las garantías que lleva consigo un reconocimiento jurídico, sino solo económica.

Sin embargo, es bueno señalar también que en su sesión del año 2010, en plena crisis, el Consejo de Derechos Humanos pidió al relator especial en este derecho que estudiara la adecuación de este derecho a las referidas situaciones de dependencia de importaciones de alimentos básicos⁴¹. No se ha realizado un informe centrado exclusivamente en resolver esta cuestión y abordar el estatuto jurídico de estos Estados importadores netos de alimentos y su relación con el derecho a la alimentación hasta la fecha. Aunque si hay que reconocer que el entonces relator especial Olivier de Schutter⁴², en su mandato y con motivo de la referida crisis alzo su voz reclamando el sometimiento del comercio a dicho derecho. Aun puede verse en las páginas de youtube⁴³ el encendido y amplio debate habido entre él y el entonces director general de la OMC, el señor Pascal Lamy, sobre la relación del comercio con el derecho a la alimentación y, por ende, con la seguridad alimentaria. Las visiones eran completamente opuestas, defendiendo este último a ultranza que el comercio es el que acaba con el hambre. Naturalmente, como toda realidad social y económica, las cuestiones siempre son complejas y no se trata de una relación dicotómica, blanco o negro. Debe haber un análisis jurídico profundo y de detalle. En todo caso, la regulación e inclusión de cautelas específicas para salir de la condición de Estado importador neto de alimentos es esencial en este sentido.

Por otra parte, en el año 2012 podemos encontrar también otro estudio sobre la materia igual con un enfoque eminentemente económico y sin consideraciones jurídicas. Se trata del trabajo de los investigadores chilenos A. VALDES y W. FOSTER titulado *Net food-importing developing countries* realizado para el International Centre for trade and sustainable development (ICTSD) en el que tampoco se aboga, en concreto, por desarrollar o reformar la regulación de la Decisión Ministerial. De su lectura, se deduce fundamentalmente la necesidad de establecer redes de seguridad para hacer frente a las posibles situaciones adversas que puedan producirse en el futuro por la subida de los precios en el mercado internacional. No obstante, no hay desarrollo de cómo han de ser estos mecanismos de redes de seguridad⁴⁴ (safety nets), que debieran ser transformadores, desde nuestro punto de vista. En todo caso, esta investigación hace gala de optimismo respecto de la posibilidad de que puedan venir problemas de dependencia alimentaria. No cree que se produzca y por ello aboga por mantener el statu quo.

La realidad es que dicha vulnerabilidad ha vuelto en la actualidad, con esta nueva crisis, y ahora está volviendo a emerger el debate sobre esta condición de Estados importadores netos de alimentos y la necesidad de garantizar mínimos de seguridad alimentaria de los

⁴¹ A/HRC/RES/13/4, 14 April 2010, Human Rights Commission, Right to Food.

⁴² Sus posiciones pueden verse en la siguiente web: <http://www.srfood.org/es/comercio>.

⁴³ <https://www.youtube.com/watch?v=sKS9ltKywv4>.

⁴⁴ Indica expresamente que “safety-nets are the most targeted response, and the most favoured by economists (Tangermann, 2011), but require preparation and effective management”. Sigue diciendo posteriormente que “such safety nets are not simply a potential response to food price increases, but are more general and can address the vulnerabilities associated with nutrition, health, and housing”.

Estados. En una declaración realizada el 13 de junio de 2022⁴⁵, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos, Michelle Bachelet, junto con la secretaria general de la Conferencia de Naciones Unidas para el comercio y desarrollo (UNCTAD)⁴⁶ ha vuelto a poner el foco en esta cuestión por los efectos de la pandemia del covid y de la guerra de Ucrania, dejando claro la severidad presente y mencionando que los primeros afectados son los importadores netos de alimentos. Da el dato incluso de que en África se importa de otros continentes alrededor del ochenta por ciento de los alimentos y hasta el noventa por ciento de los cereales, lo que no es viable ni sostenible, entendemos. En esta declaración se hace referencia igualmente a los instrumentos de derechos humanos y de derecho a la alimentación que deben ser tenidos en cuenta también⁴⁷ y, sobre todo, piden a la OMC que entre en el debate y mejore la condición de estos Estados, tomando en cuenta sus capacidades de resiliencia y las potencialidades de sus sectores productivos. En palabras expresas de esta declaración, hay que aumentar el apoyo económico a estos países para aliviar sus limitaciones fiscales en la lucha contra el hambre, en virtud de una mejor aplicación de la Decisión Ministerial. Asimismo, pide abordar la necesidad de estos países de aumentar su resiliencia a posibles déficits de productos alimenticios, autorizando medidas como conceder subsidios para inversiones y suministros, el acceso a la tierra, a los recursos naturales, las semillas, al crédito, la tecnología y los mercados para los campesinos modestos, así como para los productores que disponen de menos recursos, a fin de potenciar su producción agrícola. Es una petición realmente de revisión normativa amplia.

Con esto llegamos al último avance realizado hasta la fecha para impulsar la atención de la agenda internacional a estos países, lo que ha sido realizado por la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el pasado 7 de diciembre de 2023, dedicada a las cuestiones de política macroeconómica, comercio y desarrollo⁴⁸. Esta resolución pide una aplicación y supervisión eficaz de la Decisión Ministerial de la OMC y subraya la importancia de contar con un programa de trabajo específico para la seguridad alimentaria y nutricional en el seno de la OMC, dedicado en especial a los países menos adelantados y los importadores netos de alimentos⁴⁹.

⁴⁵ <https://www.obchcr.org/es/statements/2022/06/trade-and-right-food-path-sdg2>.

⁴⁶ con motivo de su duodécima conferencia ministerial.

⁴⁷ Indica también expresamente: “La UNCTAD y el ACNUDH piden también una decisión que contenga recomendaciones sobre medidas concretas que puedan tomarse para apoyar la realización del derecho a la alimentación adecuada, en particular para quienes viven en LDC y NFIDC afectados por la inseguridad alimentaria”.

⁴⁸ *A/78/459/Add.1 7 de diciembre de 2023, Cuestiones de política macroeconómica: comercio internacional y desarrollo Informe de la Segunda Comisión Relator: Sr. Ivaylo Gatev (Bulgaria)*.

⁴⁹ Literalmente en su punto 24 “insta a los miembros de la Organización Mundial del Comercio a que inicien la aplicación y supervisión eficaces de la Decisión Ministerial de Marrakech sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos y hace notar la importancia de disponer de un programa de trabajo específico para ponerla en práctica, de conformidad con los mandatos de la Organización Mundial del Comercio, y de velar por la seguridad alimentaria y la nutrición sostenidas de los países, en particular los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos”. Es interesante ver también que el punto 25 sigue diciendo que se “subraya que las medidas de emergencia que se adopten para atender los problemas de seguridad alimentaria deberán reducir al mínimo las distorsiones del comercio en la medida de lo posible, ser temporales, específicas y transparentes y notificarse y aplicarse de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio, y recalca que deberá prestarse especial atención al efecto de dichas medidas en los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los países importadores netos de alimentos”.

Naturalmente, se puede ser más ambicioso e ir más allá de un programa de trabajo, reclamando una regulación jurídica para estos Estados dependientes del comercio internacional, con medidas de fomento de la producción y de seguridad alimentaria en el interior de los Estados y con cambios estructurales en los sistemas productivos. Son cuestiones esenciales, no permitidas expresamente por el Acuerdo de Agricultura. El reto ha de ser conseguir reducir las vulnerabilidades de estos países y a ello ha de ir la regulación jurídica.

Es importante que un órgano tan representativo de la comunidad internacional como es la Asamblea General de las Naciones Unidas abogue por profundizar en esta materia. Esperemos que la atención siga en los próximos años y el debate se materialice en avances efectivos, primordialmente jurídicos. En todo caso, se apela en todas estas propuestas a la acción de la OMC, que se configura como la organización con influencia y competencia para efectuar los cambios. Ahora entraremos en este análisis y veremos que por fin ha considerado que la seguridad alimentaria es una prioridad en su labor, aunque no se observan efectivos avances a la fecha.

5. La seguridad alimentaria como prioridad en el seno de la Organización Mundial del Comercio: una oportunidad para los Estados importadores netos de alimentos

El azote de la actual crisis alimentaria ha colocado a la seguridad alimentaria en lo más alto de la atención de la Organización Mundial del Comercio⁵⁰. Así se ha constatado en el duodécimo periodo de sesiones de la conferencia ministerial, de junio de 2022, donde quedo adoptada la declaración ministerial sobre la respuesta de emergencia a la inseguridad alimentaria⁵¹. Por primera vez se alude al deseo de hacer progresos para lograr un sistema de comercio agropecuario equitativo orientado al mercado que ponga fin al hambre⁵². Mencionando también que ello debe ser cumpliendo el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) número dos, tomando en cuenta a las necesidades de los productores de pequeña escala y a través de los sistemas alimentarios sostenibles⁵³.

La declaración contiene doce puntos en los que se aborda algunas de las cuestiones esenciales de la relación entre el comercio y la seguridad alimentaria. Ahora bien, no cabe encontrar en estos puntos alusiones transformadoras o de modificación sustancial del statu quo existente. Se preocupa, sobre todo, por mantener que el comercio alimentario se mantenga de manera abierta, no sufra restricciones y se minimicen las distorsiones al mismo.

⁵⁰ Solamente puede encontrarse una referencia vaga en el preámbulo del Acuerdo sobre Agricultura. Expresamente, este decía: “Tomando nota de que los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente...”.

⁵¹ *Declaración ministerial sobre la respuesta de emergencia a la inseguridad alimentaria adoptada el 17 de junio de 2022, WT/MIN(22)/28 WT/L/1139, Conferencia Ministerial Duodécimo período de sesiones Ginebra, 12-15 de junio de 2022*

⁵² *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura, TN/AG/W/4/Rev. 4, OMC. Comité de Agricultura en sesión extraordinaria, 6 dic 2008. TN/AG/W/4/Rev. 4, 6 december 2008, Revised Draft Modalities for Agriculture, World Trade Organization, Committee on Agriculture, special session.*

⁵³ Además de la referida declaración, en el mismo momento se hizo otra decisión ministerial sobre la exención de las prohibiciones o restricciones a la exportación para las compras de alimentos realizadas por el Programa Mundial de Alimentos, WT/MIN(22)/29 WT/L/1140.

Sigue pidiendo que tenga aplicación y vigilancia eficaz la declaración sobre Estados importadores neto de alimentos. Busca sobre todo mejorar la resiliencia, palabra típica en las crisis, de los países ante las situaciones de necesidad. Alude asimismo a las necesidades de información y alaba el sistema de información sobre el mercado agrícola y a la asistencia técnica.

Por último, llega a reconocer que las reservas y existencias de alimentos adecuados puede contribuir a la realización de los objetivos de seguridad nacionales. Puede considerarse un avance, pero, como se sabe, la interpretación del Acuerdo de Agricultura por parte de los juristas de la OMC es que la constitución de estas existencias o reservas distorsionan el comercio cuando entrañan compras a los agricultores a precios fijados por los gobiernos, esto es, los llamados precios administrados.

Debieran admitirse estas reservas. Hasta la fecha, lo máximo a lo que se ha podido llegar en el acuerdo de la conferencia ministerial de Bali, en 2013 es a una admisión temporal. De hecho, sigue siendo así a la fecha actual. Allá se llegó al acuerdo de no impugnar jurídicamente estas constituciones, como concesión graciosa. En Nairobi se mantuvo y se acordó igualmente que se actuara en lo sucesivo de manera constructiva para llegar a una solución permanente en un futuro próximo. A ver si se llega a una solución definitiva a esta cuestión.

Como vemos, hay que valorar positivamente la declaración de la OMC sobre seguridad alimentaria, aunque no se encuentren disposiciones de cambio estructural. Por lo pronto, no hay acogida a la tesis de soberanía alimentaria que permite que cada territorio tenga un abastecimiento de mínimos esenciales en seguridad alimentaria con medidas positivas para eliminar la condición de importador neto de alimentos.

Igualmente, también es destacable que la declaración de la OMC cree un grupo de trabajo específico sobre la seguridad alimentaria⁵⁴, como hace su parágrafo octavo⁵⁵, lo que puede ser un revulsivo para progresar hacia una regulación justa entre comercio y seguridad alimentaria, lo que necesita, por esencia, de cambios estructurales. Este grupo tiene el encargo de mejorar la resiliencia en seguridad alimentaria de dichos países menos adelantados e importadores netos de alimentos. El mismo ha sido constituido y va desarrollando su trabajo desde hace más de un año⁵⁶. Se encuentra bajo los auspicios del Comité de Agricultura y se ha nombrado a un coordinador encargado de su impulso. Primero ha estado el sr. Marcel Vernooij, holandés, siendo sucedido posteriormente por el sr. Kjetil Tysdel de Noruega. Ha aprobado un amplio programa de trabajo, con consultas, seminarios, debates y la elaboración de cuestionarios a disposición de tales países para conocer sus necesidades y visiones,

⁵⁴ Sobre la labor de este grupo, con noticias y documentación completa puede verse la web: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/wrkprog-fsldcs_s.htm.

⁵⁵ Literalmente, la declaración dice que “a este respecto, nos comprometemos a tener un programa de trabajo específico en el Comité de Agricultura para examinar de qué manera podría hacerse más eficaz y operativa esta Decisión de conformidad con el artículo 16 del Acuerdo sobre la Agricultura y considerar las preocupaciones planteadas por los Miembros en sus comunicaciones actuales y futuras. En el programa de trabajo se considerarán las necesidades de los PMA y los PDINPA a fin de aumentar su resiliencia para responder a una inestabilidad alimentaria aguda, en particular considerando la mejor utilización posible de las flexibilidades para impulsar su producción agropecuaria y mejorar su seguridad alimentaria interna según sea necesario en una emergencia”.

⁵⁶ Pueden seguirse estos trabajos a través de la información contenida en la web de la OMC: https://www.wto.org/spanish/news_s/news23_s/wjfs_21sep23_s.htm.

Incluso es posible acceder a toda la documentación a disposición de este grupo en: https://www.wto.org/library/events/meetings_lightbox_s.htm?Query%3D%40MeetingId%3D218744%26Language%3DSpanish%26Year%3D2023%26bodyCode%3DAGCOM%27.

incluyendo las capacidades de respuesta doméstica a las debilidades en seguridad alimentaria de estos países menos adelantados e importadores netos de alimentos, así como sobre la adaptación de la declaración. Se le da relevancia a estos cuestionarios como medio de conocimiento de dichas necesidades de los países involucrados y de los *stakeholders* en general. Los planes de trabajos que tenía el grupo iban desde noviembre de 2022 a noviembre de 2023. Naturalmente, se tenía claro también que estos trabajos debían estar visados por el Comité de Agricultura de la OMC, dependiendo del grupo de este.

Dicho Comité de Agricultura, con fecha de 23 de noviembre de 2022, se encargó de aprobar un plan de trabajo, indicando que el mismo es coherente, flexible, eficiente, abierto y de conformidad con lo establecido en el referido párrafo octavo⁵⁷. Se identifican cuatro grandes áreas de análisis, que son, en concreto, el acceso a los mercados internacionales alimentarios, la financiación de las importaciones de alimentos, la producción resiliente de la agricultura de dichos países y, por último, las cuestiones horizontales, apartado este último en el que se incluyen los retos y necesidades, las colaboraciones internacionales y la coordinación en la respuesta a la crisis alimentaria.

Lógicamente, si se entra a abordar en profundidad estas cuestiones se debería superar la superficialidad de la decisión de Marrakech. En un principio, se toma a esta como referente; eufemísticamente se dice que el deseo es una efectiva implementación de la misma. Pero, las cuestiones son complejas y necesitaran superar dicho marco, si se quiere conseguir profundidad.

La concepción de partida, en todo caso, no era halagüeña. En el campo de la producción resiliente doméstica se sigue un esquema tradicional para nada innovador. El uso de las flexibilidades en la aplicación de las reglas de la OMC para producción y productividad se ve solo para las situaciones necesarias de emergencia. Se incluye, en todo caso, asistencia, capacitación y transferencia de inputs (como fertilizantes, pesticidas y semillas, como expresamente se recoge). Hay asimismo alguna somera referencia a resiliencia climática que se abordaría por medidas de desarrollo agrícola y de limitación de las pérdidas y desperdicio alimentarios. Evidentemente, debiera incluirse un enfoque más ambicioso en este campo. Además, podría hacerse un esfuerzo para enlazar esta cuestión con los paradigmas más actuales al uso de otras organizaciones internacionales, como, por ejemplo, asumiendo el concepto de sistema alimentario sostenible, que promueve Naciones Unidas, a partir de la cumbre de septiembre de 2021⁵⁸ y que incluso ahora acaba de asumir la conferencia de Estados del convenio marco sobre el cambio climático, con la reciente COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems, and Climate Action⁵⁹. La labor de la OMC no debe apartarse de estas ideas y debe hacer esfuerzos para alinearse.

⁵⁷ *Work programme pursuant to paragraph 8 of the ministerial declaration on the emergency response to food insecurity, committee on agriculture, G/AG/35, 23 november 2022.* Es interesante ver también *Summary of responses to the questionnaire on LDC and NFIDC members' utilization of WTO flexibilities (G/AG/GEN/214) note by the secretariat, Committee on Agriculture, G/AG/35, 23 November 2022.*

⁵⁸ <https://www.un.org/es/food-systems-summit>.

⁵⁹ Esta declaración en cuestiones tocantes al comercio indica expresamente que “revisit or orient policies and public support related to agriculture and food systems to promote activities which increase incomes, reduce greenhouse gas emissions, and bolster resilience, productivity, livelihoods, nutrition, water efficiency and human, animal and ecosystem health while reducing food loss and waste, and ecosystem loss and degradation. Y en el punto quinto se dice “strengthen the rules-based, non-discriminatory, open, fair, inclusive, equitable and transparent multilateral trading system with the World Trade Organization at its core. Apreciemos que se refiere explícitamente a la Organización Mundial del Comercio (<https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>).

Sobre la base de esto, el coordinador del grupo de trabajo ha llevado a cabo un informe que se ha publicado el 19 de octubre de 2023. Este informe ya había venido revisándose, recibiendo observaciones, sujeto a múltiples debates y ahora el pasado 31 de octubre se debatió de manera general⁶⁰. Son interesantes las palabras del coordinador cuando afirma que la seguridad alimentaria es un desafío complejo y polifacético.

Este informe contiene información relevante, haciendo propuestas en los aludidos ámbitos tratados como el acceso a los mercados internacionales de alimentos, la financiación de las importaciones de alimentos, la resiliencia de la agricultura y la producción de los países menos adelantados y de los importadores netos de alimentos y, brevemente, a las cuestiones horizontales. Aquí, en esta última, pide colaboración entre las organizaciones internacionales que tocan la competencia de comercio y seguridad alimentaria, refiriendo incluso a la pertinencia de crear un grupo de expertos estable con representación de FAO, FIDA, FMI; PMA, además de la UNCTAD. Debe ser bienvenido, e incluso tener una conformación más amplia y plural, ampliando su campo competencial adoptando una visión de conjunto o holística a la relación comercio/seguridad alimentaria, superando la visión exclusivamente de orientación a los mercados internacionales, que es la preferente.

Ahora bien, lo que más nos interesa en el presente trabajo es la parte de resiliencia. Fundamentalmente, aquí lo que se observa es que hay reiteraciones a la necesidad de invertir en productividad y en infraestructura del sector agrícola, investigación e innovación, así como a fomentar la colaboración público-privada en “financiación combinada”.

Por lo que respecta a las prohibiciones de ayuda interna, solo hay referencias al efecto o impacto de la inflación y lo que se propone es hacer cuadros de ayuda interna reajustados, quedando a discreción del Comité de Agricultura la aprobación de cualquier desvío. Más allá de ello, no hay propuestas de cambio sustanciales ni concesiones de mayor margen,

Ahora bien, en el informe si se propone considerar como ayuda exenta de la prohibición general el gasto público en infraestructura rural, gestión de riesgos, aumento de productividad e investigación e innovación en resiliencia de pequeños agricultores. Aquí se ve algo más de generosidad en la propuesta, aunque se ve aun general, necesitada de mayor concreción.

El director general adjunto, sr. PAUGAM en algunas declaraciones recientes es muy optimista con estos trabajos y las negociaciones en curso afirmando que las reformas ayudaran a reducir el hambre y la malnutrición, incluso hasta en la lucha contra el cambio climático⁶¹.

Se suponía que en la décimo tercera conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio que tuvo lugar en Abu Dabi entre el 26 y 29 de febrero de este presente 2024 aprobaría algunas de estas medidas y seguiría impulsando trabajos más ambiciosos en la materia. Por lo pronto, tuvo la posibilidad de dar una solución definitiva a las cuestiones de las reservas y existencias de estos países como medidas ante crisis de seguridad alimentaria⁶². Tampoco había cambios o transformaciones sustanciales en las propuestas. De hecho, en las

⁶⁰ Programa de trabajo con arreglo al párrafo 8 de la Declaración Ministerial sobre la respuesta de emergencia a la inseguridad alimentaria informe del coordinador del grupo de trabajo, Comité de Agricultura, G/AG/W/240, 19 de julio de 2023.

⁶¹ https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/ddgjp_04sep23_e.htm.

⁶² La propuesta que se lleva a la conferencia ministerial es la siguiente: A partir de su adopción, a todos los fines y efectos, la presente Decisión constituye una solución permanente para la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria y sustituye a la solución provisional (WT/MIN(13)/38 - WT/L/913) relativa a la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria adoptada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013, según se aclara en la Decisión del Consejo General de 27 de noviembre de 2014 (WT/L/939). JOB/AG/243/Rev.1.

modalidades para la reforma del pilar de la ayuda interna que iba a la citada conferencia de Abu Dabi no había ninguna referencia a la situación particular de los países importadores netos de alimentos o a las situaciones de crisis alimentarias. Lo único que había es la indicación de que los Países Menos Adelantados miembros estarían exentos de cualquier compromiso de establecimiento de topes o de reducción, así como que los que hubieran cumplido los criterios de graduación quedaban sujetos al párrafo 1 de la presente Decisión diez años después de su graduación. En ese momento, estarán obligados a consignar su tope de base”⁶³.

Las acciones deben ir integradas y mostrar coherencia. Esperemos, al menos, que se mantenga la seguridad alimentaria como preocupación fundamental en la OMC y se vaya trabajando, al menos gradualmente, para conseguir resultados tangibles a medio plazo.

Suelen verse impulsos iniciales fuertes en estas cuestiones que pierden fuelle posteriormente por las divergencias negociadoras y pueden dar un panorama de lentitud y de pesimismo. Así ha sucedido en la reciente conferencia ministerial decimo tercera de la Organización Mundial del Comercio tenida entre el 26 y 29 de febrero de 2024 en Doha⁶⁴, donde finalmente no se ha llegado a un consenso que permitiera la adopción de algún acuerdo, al persistir las divergencias, pese incluso a haberse llevado a cabo mucha labor de mediación⁶⁵. Y eso que la propia conferencia ministerial anuncio expresamente que la actualización de las normas que rigen el comercio mundial de productos alimenticios y agropecuarios son una de las principales prioridades de los Miembros de la OMC para esta Decimotercera Conferencia Ministerial (CM13) de la Organización. Esto es, incluso cuando todos los Miembros de la OMC están de acuerdo en la importancia de actualizar las normas que rigen el comercio mundial de productos agropecuarios y alimenticios, aunque con opiniones diferentes sobre la mejor manera de hacerlo⁶⁶, así como sobre los aspectos que se han de priorizar. En consecuencia, a pesar de intensas negociaciones, los Miembros no pudieron alcanzar un consenso sobre el plan de trabajo⁶⁷. Había incluso una propuesta de texto para aprobación preparado pero que finalmente no alcanzo el apoyo necesario⁶⁸.

El panorama, por tanto, no es muy positivo, ya que podemos entrar en un escenario de olvido o atonía, si la situación de los precios de los alimentos mejora de manera

⁶³ *Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria Original, Hacia un marco de negociación reforzado en el pilar de la ayuda interna creación de un enfoque integral de las negociaciones sobre la ayuda interna, JOB/AG/243/Rev.1, 2 de noviembre de 2023.*

⁶⁴ https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc13_s/mc13_s.htm.

⁶⁵ La facilitadora para la agricultura en la CM13, la Ministra Rebecca Miano (Kenya), coordinó los debates y presentó un texto simplificado (*WT/MIN (24)/W/13/Rev.1*).

⁶⁶ La propia OMC resume de la siguiente manera la posición de los países importadores netos de alimentos: los países importadores de productos alimenticios han instado a que se adopten medidas para remediar las repercusiones de las restricciones a la exportación en los mercados mundiales y la seguridad alimentaria, y algunos también han hecho hincapié en la necesidad de resolver ciertas cuestiones pendientes relacionadas con medidas análogas a las subvenciones a la exportación. Los países menos adelantados han puesto de relieve los problemas específicos que enfrentan en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural. Además, muchos países en desarrollo han pedido que se acuerde un nuevo mecanismo de salvaguardia que ayude a proteger a sus productores frente a aumentos súbitos de los volúmenes de las importaciones o caídas de los precios, aunque los países exportadores han dicho que esto debería acompañarse de progresos globales en la mejora del acceso a los mercados agropecuarios.

⁶⁷ En la Decimotercera Conferencia Ministerial (CM13), los Ministros debatieron un proyecto de texto en el que se esbozaba un plan de trabajo para abordar todos los aspectos de las negociaciones sobre la agricultura.

⁶⁸ *WT/MIN(24)/W/13 16 de febrero de 2024, Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria. Proyecto de texto sobre la Agricultura.*

provisional, lo que es posible. No obstante, hay que recordar que la situación es estructural y va teniendo cada vez una mayor consolidación. En su consecuencia, hay que abogar por buscar mecanismos de impulso de mayor eficacia. Esto ha de ser una necesidad ya que el escenario puede ser preocupante por el incremento de la dependencia alimentaria del comercio internacional. Ya indicamos que Los datos de la OMC muestran que el comercio de productos agropecuarios prácticamente se multiplicó por cinco en el período 2020 a 2022. Estos aumentos van a ir generando, por su propia magnitud más problemas en los próximos años, así que va a ser una necesidad dar una regulación jurídica a la cuestión. Mientras antes mejor y no esperar a dificultades mayores.

6. Conclusiones

La dependencia del comercio internacional para que un Estado provea de alimentación a su población se vio como una posibilidad problemática solamente de carácter coyuntural que podía derivarse la liberalización comercial en curso. Esa era la concepción del Acuerdo de Agricultura y la OMC. Se preveía, por ello como anexo a lo acuerdos de Marrakech de creación de una Decisión Ministerial con algunas medidas para hacer frente a tales situaciones- Se crea o da carta de naturaleza además al estatuto particular de Estado importador neto de alimentos.

Ahora bien, este pretendido carácter coyuntural se ha demostrado contrario a la realidad y se trata de una condición que tiene ya una posición eminentemente estructural que afecta a una proporción elevada de los Estados de la comunidad internacional y además con un aumento muy considerable. Queda ya claro que la vulnerabilidad que presenta esta situación y el impacto negativo sobre la seguridad alimentaria de las crisis de subida del precio de los alimentos básicos. Una crisis ya se dio en el año 2008 y ahora hay una nueva sobre todo por la guerra de Ucrania y por la permanente inflación de estos productos que agudiza en extremo la mencionada problemática llegando a situaciones insostenibles de inseguridad alimentaria que exigen ya la acción de la sociedad internacional.

La escasa atención que se ha dado a la condición de Estado importador neto de alimentos y a la Decisión Ministerial está empezando a cambiar. Diversas instancias de las Naciones Unidas, incluyendo su Asamblea General, están pidiendo esta revisión. La OMC se sitúa como la organización con influencia en la cuestión y también empieza por fin a colocar a la seguridad alimentaria como prioridad y cuestión de atención preferente. Así lo ha hecho en 2022, en el pico de la crisis, con una declaración expresa. Tendría que incluir las particularidades específicas de esta condición de importador neto. Ahora bien, lleva dos décadas de negociaciones en su seno en el campo de la agricultura con modestos avances. Por ello, se puede presumir que también van a ser prolongadas las negociaciones en este campo. No será fácil la adopción de una revisión de la materia. Precisamente, la última conferencia ministerial de la OMC de primeros de 2024 no ha acabado con resultados halagüeños en este sentido. Ha quedado en una situación de impasse infructuoso. Pueden requerirse largas negociaciones futuras.

No obstante, debiera ser este el momento para proponer una regulación avanzada de este estatuto de importador neto de alimentos, procediendo a dar una definición jurídica precisa de esta categoría. Ello debiera ser la primera acción. Al respecto creemos que debiera especificarse y darse un trato preferencial a los Estados con mayor vulnerabilidad, mayor

déficit alimentario y más alta proporción de dependencia del comercio en relación con su producción interna. Debieran establecerse los umbrales oportunos. Ello no debe obstar, por otra parte, a que se mantenga un concepto amplio de Estado en esta situación, estableciendo también umbrales al respecto.

Ciertamente, además, se requiere incluir programas y medidas específicos dirigidos a reducir esas proporciones y tender a la eliminación de la condición de importador neto. Han de ser admitidos por el régimen de agricultura de la OMC, como excepciones admitidas. Puede proponerse además programas específicos, auspiciados de manera conjunta por diversas agencias internacionales destinados en exclusiva a este propósito de favorecer la producción local garantizadora de seguridad alimentaria, al menos como producción esencial mínima. Los programas de cooperación al desarrollo nacionales deben seguir esto y alinearse con este propósito.

Asimismo, por otra parte, se requiere una revisión en profundidad de las cuatro medidas establecidas en la Decisión Ministerial. Naturalmente, puede proponerse añadir alguna más para completar su eficacia y eficiencia, como es la previsión de redes de seguridad y de alerta temprana, agrobiodiversidad local y también de comedores populares o de programa de capacitación, así como la regulación definitiva para las reservas alimentarias. La Decisión ministerial debe fortalecer la provisión de asistencia alimentaria a largo plazo, reforzándose el elemento investigador, así como el de cooperación. La provisión de flujo crediticio puede requerir la previsión de créditos extraordinarios a través de sistemas bajo control internacional para la adquisición y compra de alimentos, naturalmente con las garantías y la consideración de no distorsionar los mercados.

Hay, por último, que abrir un debate internacional a amplia escala y amplia participación para establecer una regulación, sobre todo jurídica al respecto. Ello no ha tenido lugar hasta la fecha y de ahí la pertinencia de una conferencia internacional al respecto puede ser deseable.