

Las *Notas* de la C2A

Agricultura y alimentación en cuestión

Número 4 — Diciembre 2010

COHERENCIA DE LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO: POR UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS DEL HOMBRE

El hambre afecta esencialmente a los campesinos y a sus familias. Hoy en día existe consenso sobre la prioridad a acordar al desarrollo de la agricultura en los países del Sur, para hacer retroceder la subalimentación y la pobreza. Asimismo, la importancia de un mayor apoyo a la agricultura familiar, modelo

ampliamente dominante en los países en desarrollo (PED), es cada vez más reconocida.ⁱ Pero las políticas implementadas por Francia y la Unión Europea ¿son coherentes con la lucha contra el hambre en el mundo y, en particular, con el desarrollo de la agricultura familiar en los países del Sur ?

¿LA PAC ES COHERENTE CON EL DESARROLLO?

La política agrícola común (PAC), con sus instrumentos de protección frente al mercado mundial y su apoyo a la modernización de la agricultura, permitió a Europa progresar en pos de su objetivo de independencia alimentaria. En este sentido, la misma representa un modelo para las agriculturas del Sur. Sin embargo, las críticas no faltan: distribución inequitativa de ayudas entre grandes y pequeñas explotaciones, que provocan la desaparición de estas últimas, promoción de una agricultura productivista poco preocupada por el medio ambiente, comercio exterior perjudicial para las agriculturas de los países en desarrollo, etc.

Exportaciones agrícolas europeas subvencionadas

Con la reforma de la PAC en 2003, las subvenciones a la exportación disminuyeron fuertemente. Estas siguen siendo pese a todo un instrumento de gestión de las crisis agrícolas europeas, tales como la de la

leche. Si es legítimo que la Unión Europea (UE) apoye a sus productores en dificultad, ella debería asegurarse de que estos apoyos no revistan consecuencias negativas para los agricultores del Sur. Ahora bien, la UE no tomó esta precaución cuando en enero de 2009 decidió restablecer las restituciones a las exportaciones de leche en polvo.

La UE podría suprimir estas subvenciones a las exportaciones después de 2013. Esto no significaría sin embargo que los productos alimenticios europeos exportados dejarían de estar subvencionados. Un sistema más ingenioso reemplaza ya las ayudas a los productos por apoyos directos a los agricultores. Las ayudas “disociadas” de la producción son canalizadas a las explotaciones sea lo que sea lo que éstas producen. Al fin de cuentas, incluso si los productos alimenticios exportados ya no son promovidos directamente, las explotaciones que reciben las subvenciones pueden seguir comercializando a un precio inferior a sus costos de producción. Esto permite a la UE proseguir con sus

prácticas de *dumping* en los mercados internacionales. Ahora bien, ciertos productos alimenticios (trigo, productos lácteos, azúcar) son exportados principalmente hacia los países más pobres del planeta, cuya población es mayoritariamente campesina.

Importaciones a veces nefastas para el desarrollo: el ejemplo de la soja

La UE importa el 75% de sus necesidades en proteí-

nas vegetales para alimentar a sus animales de cría, especialmente soja. En Brasil, el auge de este cultivo expulsó literalmente a los agricultores familiares de sus tierras. Este contribuye además a una deforestación masiva. Importar soja para alimentar vacas que producirán leche cuya exportación será directa o indirectamente subvencionada por los contribuyentes europeos, ¡qué derroche y qué incoherencia frente a un desarrollo que se desea sostenible, capaz de favorecer la disminución de la pobreza, así como orientado a la protección del medio ambiente!

¿UNA POLITICA COMERCIAL EUROPEA AL SERVICIO DEL DESARROLLO?

El desarrollo es la finalidad declarada de las negociaciones comerciales que se llevan a cabo en el marco de la OMC o de los Acuerdos de Asociación Económica (APE) entre la UE y los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). Pero la UE busca ante todo obtener una mayor apertura de los mercados extranjeros para sus empresas, a fin de desarrollar su economía. Es lo que explicaba la UE, en 2006, en su ponencia "Europa en el mundo, una Europa competitiva en una economía globalizada".

Las negociaciones de los APE son la traducción de esta estrategia: la UE demanda de ahora en más la apertura al 80% de los mercados de los países ACP para los productos y los servicios europeos en reciprocidad por el mantenimiento de un acceso preferencial para las exportaciones de los países

ACP hacia Europa. Anteriormente, estas preferencias comerciales les eran acordadas sin contrapartida.

Así, en el terreno agrícola, la UE subvenciona directa o indirectamente sus exportaciones para bajar su precio (PAC), haciendo a la vez presión para que sus "clientes" reduzcan sus protecciones comerciales frente a Europa (APE). Políticas coherentes con el desarrollo... ¡de Europa!

La sintonización de las políticas francesas y europeas con el desarrollo (CPD) de los países del Sur es pues ante todo una cuestión de gestión de conflictos entre los intereses de los PED y los de Europa. ¿Cómo resolverlos? ¿Cuáles deben primar? ¿Parte de la respuesta depende de la definición que uno dé a la "D" de CPD?

¿QUÉ DESARROLLO?

Para definir el desarrollo, hay quienes hacen referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); otros lo hacen a las políticas de desarrollo, mientras un número creciente de actores de la sociedad civil privilegia un enfoque basado en los Derechos del Hombre.

Los ODM

Existen semejanzas entre el derecho a la alimentación y el primer ODM, que apunta a reducir a la mitad la proporción de las víctimas del hambre entre 1990 y 2015.

Los ODM presentan la ventaja de fijar prioridades, objetivos cifrados y una fecha límite (2015), incluso si el retraso considerable de su realización plantea la cuestión de la credibilidad de estos compromisos.

Los ODM no son más que un conjunto de objetivos entre otros (por ejemplo, objetivos comerciales de la UE). Los mismos no tienen un valor superior. Por lo tanto, no permiten zanjar las diferencias cuando se trata de conflictos de entre, por ejemplo, el objetivo de reducción del hambre y de la pobreza y el de conquistar nuevos mercados. La CPD apunta a conciliar intereses de importancia equivalente.

Es el enfoque de la Comisión Europea que hace esencialmente referencia a los ODM, especialmente en su documento de trabajo sobre la CPD para 2010-2013: “La Comisión se asegurará que los objetivos de desarrollo son tomados en cuenta y conciliados con los objetivos de las otras políticas europeas”.

Las políticas de desarrollo

El proyecto de documento marco francés de cooperación con el desarrollo para 2010-2020ⁱⁱ, por ejemplo, indica que “la coherencia de las políticas públicas deberá permitir desarrollar, en el contexto europeo, soluciones en las que todos se ven beneficiados (y reducir las eventuales contradicciones) entre las políticas de desarrollo y las otras políticas sectoriales, especialmente el comercio, la inmigración.”

Si soluciones del tipo de aquellas en las que todos salen ganando son evidentemente deseables, éstas no siempre son posibles. Entonces es preciso elegir y una jerarquización de objetivos resulta indispensable. Es uno de los valores agregados del enfoque basado en los Derechos del Hombre. Estos últimos están en la cumbre de la jerarquía de normas y tienen un valor jurídico superior a los tratados, las leyes, las directrices...

Los Derechos del Hombre y en particular el derecho a la alimentación: una referencia indispensableⁱⁱⁱ

“El derecho a una alimentación suficiente se ve realizado cuando cada hombre, cada mujer y cada niño, solo o en comunidad con otros, tiene física y económicamente acceso en todo momento a una alimentación suficiente o a los medios para procurársela^{iv}. El mismo se refiere a la capacidad de

obtener la alimentación necesaria, así como la de producirla.

Se trata de una obligación inscrita en la Declaración universal de los Derechos del Hombre y especificada en el Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Como todos los Derechos del Hombre, el derecho a la alimentación tiene un valor jurídico superior a las demás normas.

Si los ciudadanos deben hacer todo lo que está en sus manos para alimentarse, los Estados deben respetar tres tipos de obligaciones con respecto al derecho a la alimentación^v:

- respetarlo, es decir, abstenerse de tomar medidas que tienen por efecto atentar contra el derecho a la alimentación;
- protegerlo velando por que nadie se vea privado por la acción de terceros (empresas, etc.);
- darle efectividad, es decir, tomar medidas que posibiliten a las poblaciones que padecen hambre alimentarse (reforma agraria, ayuda alimentaria, etc.).

Las responsabilidades de los Estados no conciernen solamente a sus ciudadanos. Los Estados tienen asimismo obligaciones extraterritoriales^{vi} con respecto a las poblaciones de países extranjeros cuyo acceso a la alimentación puede verse afectado por las políticas que éstos llevan a cabo. Estas obligaciones imponen a la UE hacer coherentes sus políticas con el derecho a la alimentación de los habitantes de terceros países.

Ya lo hemos visto, la CPD apunta a poner en práctica políticas que contribuyen al desarrollo o que no lo perjudican. Ella comporta igualmente una dimensión institucional e instrumental: ¿cómo asegurarse de que las políticas son coherentes? ¿Cómo corregir las incoherencias?

LAS INSTITUCIONES Y LOS INSTRUMENTOS DE LA CPD

He aquí un listado no exhaustivo de medidas a adoptar para una mayor CPD:

- descompartimentar y desarrollar un trabajo interministerial, inter-comisiones parlamentarias, etc.;
- evaluar la CPD. Las metodologías empleadas para la realización estudios de impacto de las políticas sobre los Derechos del Hombre podrían

constituir una de las referencias para estas evaluaciones;

- implementar un sistema de quejas abierto a las víctimas de incoherencias. El Parlamento europeo acaba de crear un cargo de relator permanente para la CPD habilitado para recibir reclamos. La Corte de Justicia de la Unión Europea podría jugar asimismo un papel en el área a partir de la

adopción del Tratado de Lisboa, desde fines de 2009;

- rendir cuentas. La Comisión Europea y ciertos países, como Suecia, publican regularmente un informe sobre la CPD, el Parlamento europeo acaba de comprometerse a hacer lo mismo;
- asociar a todas las partes intervinientes involucradas. La consulta de los actores del Sur y en particular de la sociedad civil es uno de los principales puntos débiles de las acciones en favor de la CPD. En el marco de un enfoque basado en los Derechos del Hombre, la participación de las poblaciones cuyos derechos no son respetados es un punto esencial. Olivier de Schutter, Relator especial de las Naciones Unidas por el derecho a la alimentación, indica: "Una cosa es implementar políticas que van en el buen sentido. Otra cosa es hacerlo de manera participativa, tomando en cuenta la situación de los más vulnerables, permitiéndoles contribuir a la definición de soluciones, y someterse a la crítica de instancias independientes (comprendidas las

jurisdiccionales) si uno no pone en práctica las medidas que se imponen". El enfoque basado en los Derechos del Hombre considera que los individuos privados de sus derechos son actores y no solamente beneficiarios.

UN AVANCE: EL ARTICULO 208 DEL TRATADO DE LISBOA

Las sanciones a la violación de las obligaciones extraterritoriales de los Estados son débiles. El Tratado de Lisboa, que tiene un valor superior a las demás normas jurídicas europeas, marca un progreso. El mismo hace de la CPD una obligación legal y estipula en su artículo 208 que: "el objetivo principal de la política de la Unión (en el área de la cooperación con el desarrollo) es la reducción y, en última instancia, la erradicación de la pobreza. La Unión tiene en cuenta los objetivos de la cooperación con el desarrollo en la implementación de políticas que son susceptibles de afectar a los países en desarrollo". Si no hace explícitamente referencia a los Derechos del Hombre, este artículo establece la supremacía de la lucha contra la pobreza. Si ciertas pruebas permiten establecer que una política europea agrava la pobreza en un tercer país, la Corte de justicia de la Unión Europea podría ser llamada a expedirse y sancionar la violación de este artículo.

ⁱ Cf. especialmente la ponencia de la Comisión Europea: "Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en desarrollo a superar los desafíos vinculados a la seguridad alimentaria", 31 de marzo de 2010.

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2010_0127_FR.PDF

ⁱⁱ Versión provisional del 31 de julio de 2010.

ⁱⁱⁱ Para mayores detalles, cf. "El derecho a la alimentación: un instrumento operativo para la seguridad alimentaria mundial", Las notas de la C2A n°1, junio de 2010. <http://www.coordinationsud.org/Les-notes-de-la-C2A>

^{iv} Observación general 12 relativa al PIDESC, 1999, § 6.

^v Observación general 12, § 15.

^{vi} Observación general 12, § 36 y 37.

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordination SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reagrupa a las ONGs de solidaridad internacional que obran en pos de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en asociación con ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique.

El objetivo de la Comisión consiste en coordinar los trabajos realizados por sus participantes, y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de alegato y cabildeo ante actores sociales y decisores políticos internacionales. Los miembros de la Comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones aseguradas en nombre de Coordination SUD en un conjunto de ámbitos (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED), e intercambian allí informaciones sobre las cuestiones internacionales en juego. La Comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta la organización colectiva en ocasión de los principales encuentros institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por Pascal Érard, de CFSI.

Traducido del francés por Susana Peñalva



Las Notas de la C2A son realizadas con el apoyo de la AFD

Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD

