

Ordeñando la PAC

Cómo el régimen europeo de productos lácteos está arrasando los medios de vida del mundo en desarrollo.

Los ciudadanos europeos financian a la industria láctea la enorme cantidad de 16.000 millones de euros al año. Esta cantidad equivale a más de 2 dólares por vaca al día –mientras la mitad de la población mundial vive con menos de esa cantidad. Los excedentes de la UE de leche y productos lácteos son volcados utilizando prácticas de dumping en los mercados mundiales mediante subsidios a la exportación, socavando los medios de vida de las poblaciones en algunos de los países más pobres. Las compañías de procesamiento y comercio lácteo son las beneficiarias directas de estos subsidios. Mientras tanto, muchos pequeños productores de leche europeos luchan para mantenerse a flote. INTERMÓN OXFAM solicita junto con las demás organizaciones de OXFAM INTERNACIONAL el fin inmediato del dumping en las exportaciones de lácteos y que las ayudas se orienten hacia los pequeños productores.

Resumen

“El dumping lácteo de la UE... es una monstruosidad. Las políticas proteccionistas de esos países que subsidian la producción de lácteos y su exportación no tienen en absoluto en cuenta el daño que causan en los países en desarrollo”.

David Cueto, Director ejecutivo de CONALECHE (Consejo Nacional de Regulación y Promoción de la Industria de Lácteos de República Dominicana).

“...El tema clave es el dumping. El problema es que la mayor parte de la leche importada (en Kenia) está muy subsidiada por los gobiernos de los países de origen. Kenia no tiene la capacidad de hacer lo mismo. Es, por ello, muy injusto para nuestros productores locales porque no pueden competir con efectividad”.

Vicent Ngurare, Director del Consejo de Productos Lácteos de Kenia.¹

Los ciudadanos europeos pagan cada año 16.000 millones de euros para mantener la industria lechera de la UE mediante un régimen que destruye los medios de vida de la gente en algunos de los países más pobres de la tierra². La Política Agraria Común (PAC) fomenta la sobreproducción de leche y productos lácteos, y los excedentes resultantes son volcados en los mercados mundiales utilizando costosos subsidios a la exportación. Esto mina los mercados para los agricultores del mundo en desarrollo. Las compañías procesadoras y comercializadoras son las beneficiarias directas de estos subsidios a la exportación, mientras muchos pequeños productores de lácteos luchan por mantenerse a flote. Al igual que los agricultores en países en desarrollo, están entre los perjudicados por la PAC.

Este documento muestra cómo el régimen lácteo de la PAC está arrasando los medios de vida en los países en desarrollo, al crear una competencia injusta. **El dumping de productos lácteos de la UE es sólo uno de los posibles ejemplos de reglas injustas y dobles estándares que impiden que el comercio beneficie a los más pobres.** Resulta fundamental que los países ricos acaben con los subsidios a la exportación si se pretende que los países pobres tengan alguna posibilidad de participar en los mercados mundiales. En teoría la UE, junto con otros países industrializados, asumió esta meta como un objetivo central para la nueva ronda de negociaciones de la OMC. En la práctica se mantiene el *status quo*, especialmente en el sector lácteo de la UE.

Aparte de perjudicar a los países pobres y de poner en peligro el resultado de las actuales negociaciones agrícolas de la OMC, el régimen lácteo de la UE no cumple ni sus propios objetivos. Uno de los objetivos claves de la PAC es sostener la renta de los agricultores. Esta meta está ampliamente respaldada por los ciudadanos europeos: una reciente encuesta muestra que el 80 por ciento de los ciudadanos de la UE quiere que la PAC proteja a los pequeños agricultores³. Sin embargo, un número récord de pequeños productores de lácteos está abandonando el sector porque no da para vivir.

El sector lácteo de la UE está protegido y mantenido a través de un complejo sistema de sostenimiento de precios, cuotas de producción, restricción de importaciones y subsidios a la exportación. A pesar de las cuotas que limitan la producción, la UE produce más leche y lácteos de los necesarios para satisfacer la demanda interna. El resultado es un excedente estructural que se vende tanto en los mercados internos como externos mediante la utilización de subsidios.

La OCDE estima que en 2001 la UE financió a su sector lácteo con la enorme cantidad de 16.000 millones de euros (el 40 por ciento del valor de la producción de lácteos)⁴. **Esto equivale a más de 2 dólares por vaca al día –mientras la mitad de la población mundial vive con menos de esa cifra.**⁵ Este régimen les cuesta directamente a los contribuyentes de la UE cerca de 2.500 millones de euros al año, la mitad de los cuales, al menos, se gasta en subsidios a la exportación para descargar excedentes de producción en los mercados mundiales mediante prácticas de dumping. Otros subsidios que promueven el consumo interno de lácteos suponen la mayor parte de la cantidad restante. Además, como resultado del sistema de sostenimiento de precios, los consumidores de la UE pagan por los lácteos un precio más alto del que pagarían si éste no existiera.

Los beneficiarios directos de los subsidios lácteos de la UE son las compañías procesadoras y comercializadoras, no los ganaderos. Estas empresas reciben, sólo en concepto de subsidios a la exportación, más de 1.000 millones de euros cada año de los contribuyentes europeos. En cualquier caso, resulta imposible obtener el desglose de las ayudas- demostrando la falta de transparencia acerca de cómo se gasta el dinero de los contribuyentes a través del sistema de subsidios de la PAC. Por ejemplo, la Agencia de Ayudas Rurales del Reino Unido le dijo a Oxfam que no puede hacer público qué compañías reciben subsidios lácteos porque se trata de información “comercialmente sensible”. Entre las compañías beneficiarias de las ayudas se encuentran Nestlé y Arla Foods, pero solicitamos que haya una mayor transparencia acerca del nivel de los subsidios recibidos por dichas compañías.

Los productores de los países en desarrollo pagan un precio muy alto por los subsidios de la PAC. Este estudio documenta cómo ocurre eso:

- Millones de euros del dinero de los contribuyentes europeos se ha utilizado para ayudar a desarrollar la industria láctea en la India durante los últimos 30 años. Al mismo tiempo, los contribuyentes europeos están pagando para mantener el régimen lácteo de la PAC, el cual amenaza los medios de vida de los productores de leche indios al crear una competencia injusta en los mercados locales e internacionales.
- Los medios de vida de miles de pequeños productores de lácteos en Jamaica, la República Dominicana y Kenia han sido destruidos por las importaciones subsidiadas de los productos lácteos de la UE.

En contra de lo que afirman los políticos de la UE, el régimen lácteo de la PAC ha fracasado al tratar el problema de los pequeños productores europeos de lácteos. Muchos de ellos luchan por sobrevivir porque los bajos precios de compra en origen han provocado una caída de sus ingresos. Esto ha provocado que el número de productores de lácteos de la UE haya caído

más del 50 por ciento durante la pasada década, mientras el tamaño medio de los rebaños ha crecido un 55 por ciento.

El enfoque de la reforma propuesta por la Comisión Europea y la mayor parte de los Estados miembros se basa en la obsesión por defender las cuotas de mercado de exportación de la UE, sin tener en cuenta el coste para los contribuyentes europeos, para los pequeños ganaderos y los productores de lácteos en los países en desarrollo. Resulta esencial abordar un profundo recorte de las cuotas de producción para acabar con el dumping, así como a medidas para redistribuir las ayudas agrarias a los pequeños agricultores y ganaderos y orientadas hacia la conservación del medio ambiente y objetivos de desarrollo rural.

INTERMÓN OXFAM, junto con las demás organizaciones de OXFAM INTERNACIONAL, propone que la Revisión a Medio Plazo de la PAC introduzca las siguientes reformas:

- **Eliminar la necesidad de subsidios a la exportación de lácteos, que socavan los medios de vida de los pequeños ganaderos de los países en desarrollo, mediante el recorte de las cuotas de producción hasta niveles que equilibren la producción de la UE con el consumo interno -según recomendó en 2001 el informe del Tribunal de Auditores de la CE.**
- **Reestructurar las ayudas agrarias para que los beneficios se orienten hacia los pequeños agricultores y ganaderos, y que los subsidios se dirijan hacia la consecución de objetivos de conservación del medio ambiente y desarrollo rural. La UE debe transferir una parte sustancial del gasto agrícola hacia el presupuesto de desarrollo rural de la PAC.**
- **Incrementar la transparencia de la PAC publicando cómo se distribuyen los subsidios agrarios. Cada país miembro de la UE debería estar obligado a publicar una contabilidad anual de las transferencias de subsidios a empresas.**

Además, en las negociaciones de la OMC sobre agricultura, la UE debería:

- **Acordar un calendario vinculante para la eliminación de cualquier forma de subsidio a la exportación antes de la V Conferencia Ministerial de la OMC en México (septiembre de 2003).**
- **Apoyar la introducción de una “Caja del Desarrollo” en el Acuerdo sobre Agricultura para dar a los gobiernos de los países en desarrollo la flexibilidad suficiente que les permita proteger del dumping a sus pequeños agricultores y ganaderos.**

1. Introducción

El sector lácteo de la UE está protegido por la Política Agraria Común (PAC) mediante un sistema de sostenimiento de los precios, cuotas de producción, restricciones a la importación y subsidios a la exportación. A pesar de las cuotas de producción, la UE produce más leche y lácteos (como mantequilla y leche en polvo) de los que necesita para satisfacer el consumo interno. El resultado es un excedente estructural lácteo, que se vende en los mercados internos e internacionales mediante el empleo de subsidios.

La exportación de los excedentes lácteos, fuertemente subsidiados, beneficia directamente a las compañías procesadoras y comercializadoras, no a los ganaderos y agricultores europeos. Estas compañías reciben más de 1.000 millones de euros cada año en concepto de subsidios a la exportación para compensar la diferencia entre los altos precios internos de la UE y los precios mundiales más bajos. Pero las exportaciones de la UE tienen un coste muy elevado para los productores pobres de países en transición y en desarrollo, muchos de los cuales viven en situación de pobreza extrema y que se enfrentan a una competencia injusta debido al bajo precio subsidiado de los productos de la UE en los mercados locales y en los mercados de exportación.

Este informe analiza el régimen lácteo de la UE y presenta los argumentos que avalan la necesidad de reformas urgentes, enfocándose en la necesidad de acabar con el dumping en la exportación. El Apartado 2 presenta una visión general del sector lácteo, incluyendo el papel de la UE en los mercados lácteos mundiales. El Apartado 3 analiza los instrumentos utilizados por el régimen lácteo. El Apartado 4 trata de identificar a los principales beneficiarios del sistema de subsidios a la exportación láctea y el Apartado 5 muestra cómo afecta el régimen lácteo de la PAC a los productores pobres de los países en desarrollo, con estudio de caso en la India, la República Dominicana, Jamaica y Kenia. El Apartado 6 presenta los argumentos que avalan la necesidad de una reforma urgente del régimen lácteo de la PAC y presenta las propuestas políticas de INTERMÓN OXFAM.

2. El sector lácteo de la UE

La producción de leche es la actividad agraria más importante en la mayoría de los países miembros de la UE, y en la UE en su conjunto. Representa cerca del 14 por ciento (38.000 millones de euros) del valor total de la producción agraria. Más de 600.000 ganaderos están implicados en el sector, que es especialmente importante en Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda, Irlanda e Italia. Juntos, estos países aportan tres cuartas partes de la producción de leche.⁶

El sector lácteo europeo abarca una amplia gama de actores, desde pequeños ganaderos con rebaños de entre 5 y 15 vacas en Italia y las montañas de Austria, hasta algunas de las corporaciones multinacionales más poderosas del mundo, como Nestlé. Entre los productores y los consumidores, en el mercado de lácteos se establece la industria procesadora y las empresas de comercialización, dominadas en muchos países miembros de la UE por las grandes cadenas de supermercados.

El número de productores cae, pero el tamaño de los rebaños sube...

La estructura del sector ha cambiado sustancialmente durante la última década y se está concentrando progresivamente. El número de productores de leche ha bajado de cerca de 1,5 millones en 1990 a 642.000 en el 2000, un descenso de más del 50 por ciento. En cada uno de los últimos cinco años se han visto obligados a abandonar la producción de lácteos entre un cuatro y un cinco por ciento de los productores.

El tamaño promedio de los rebaños de la UE ha crecido durante este mismo periodo: de 18 vacas en 1990 a 28 vacas en el 2000. Aún así, hay diferencias sustanciales de tamaño en los rebaños de los distintos países miembros y entre regiones. En términos absolutos, el sudeste de Inglaterra, Escocia y Alemania del Este tienen el rebaño de tamaño promedio más grande (más de 100 vacas). En contraste, el rebaño promedio en Austria es de 8 vacas, con sólo un uno por ciento de los rebaños con más de 30 vacas.

...menos vacas, más leche

La producción de leche por granja está subiendo más rápidamente que el crecimiento en el tamaño de los rebaños debido a que la productividad por vaca se ha elevado significativamente. Las granjas

del Reino Unido producen la mayor cantidad de leche por vaca, pero las granjas danesas se están acercando muy rápidamente. Las siguientes granjas en tamaño se encuentran en Holanda, Suecia y Alemania. La productividad creciente por vaca ha llevado a una reducción en el número de vacas lecheras en la UE desde la introducción de las cuotas de leche en 1984.

El papel de las cooperativas

El sector de procesadores de lácteos comprende tanto compañías privadas como cooperativas. Cerca de la mitad de todos los negocios de lácteos (más de 2.000) son cooperativas que pertenecen a los ganaderos. Por su naturaleza, las cooperativas generalmente pagan precios más elevados a los productores que las compañías privadas, que buscan un mayor margen de beneficios para sus accionistas.

Las cooperativas manejan entre el 60 y el 70 por ciento de la producción de mantequilla y leche en polvo en la mayor parte de los países de la UE, 40-60 por ciento del queso, y 60-90 por ciento de leche líquida. El Reino Unido es una excepción en este ámbito, puesto que es escaso el procesamiento de leche bajo el control de cooperativas de ganaderos. En el otro extremo, el sector lácteo de Irlanda, países escandinavos y Holanda están casi totalmente dominados por las cooperativas.

Excedentes a pesar de las cuotas...

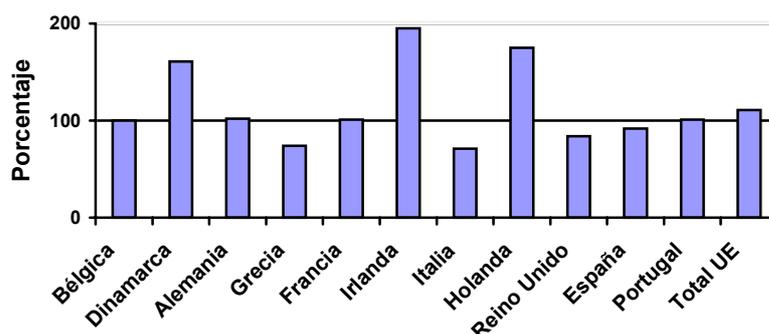
A pesar del sistema de cuotas de lácteos, diseñado para controlar la producción, la UE produce sistemáticamente excedentes de leche y productos lácteos. Esto ocurre porque los niveles de cuota de producción establecidos son más elevados que el necesario para satisfacer el consumo interno. El ratio de autosuficiencia láctea varía en los diferentes Estados miembros de la UE: la producción de leche excede el consumo en Dinamarca, Irlanda y Holanda y está por debajo del consumo en Grecia, España, Italia y el Reino Unido (ver Gráfico 1). En general, el ratio de autosuficiencia de la UE ronda el 110 por ciento.

...aún en los países con “déficit”

Dinamarca, Irlanda y Holanda están entre los mayores exportadores de lácteos de la UE. Sin embargo, algunos Estados miembros con mercados internos equilibrados, e incluso aquéllos que no llegan a ser autosuficientes, están involucrados en exportaciones. Por ejemplo, el Reino Unido sólo produce internamente el 84 por ciento de su

consumo interno e importa grandes cantidades de productos lácteos, especialmente mantequilla y queso. Sin embargo, el Reino Unido también exporta cantidades sustanciales de mantequilla, nata y leche en polvo a la UE y a terceros mercados.

Gráfico 1: Autosuficiencia en la producción de leche, 1998



Fuente: Informe del Tribunal de Auditores de la CE, 2001.

La UE: uno de los principales actores en los mercados mundiales

Aún cuando su cuota de participación en el mercado mundial ha caído en años recientes, la UE sigue siendo uno de los mayores exportadores de leche y productos lácteos del mundo, llegando al 40 por ciento en la exportación de leche en polvo entera (LPE), al 32 por ciento en la exportación de queso, al 31 por ciento en la exportación de leche en polvo desnatada (LPD), y al 20 por ciento en la exportación de mantequilla (ver los Anexos 1 y 2 con los gráficos que muestran la cuota de participación en los mercados mundiales de exportación y el destino de las exportaciones lácteas de la UE).⁷

La UE sólo puede mantener su posición en los mercados mundiales gracias a los subsidios a la exportación disponibles bajo el régimen lácteo de la PAC. INTERMÓN OXFAM estima que la UE exporta LPD a precios que representan alrededor de la mitad del coste de producción.⁸ Estos subsidios a la exportación, y el papel de la UE como exportador principal de productos lácteos, hacen que la PAC y su reforma sean un tema clave para los agricultores de todo el mundo en desarrollo.

3. El régimen lácteo de la PAC

Uno de los objetivos de la PAC consiste en sostener la renta de los agricultores.⁹ La mayor parte de los ciudadanos europeos (80 por ciento) quieren que la política agrícola de la UE proteja a los pequeños agricultores.¹⁰ Sin embargo, la PAC ha fracasado en este punto, especialmente en el sector lácteo. Esto, a pesar del alto costo del régimen lácteo de la PAC, que llegó al 6 por ciento del presupuesto total de la PAC (2.500 millones de euros) en 2000.

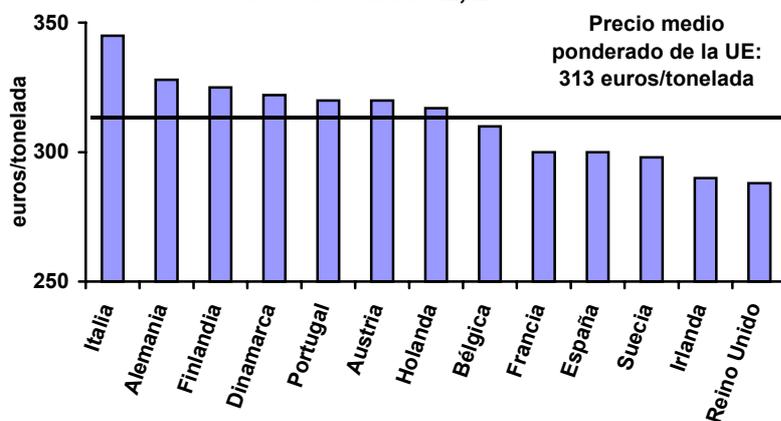
Un indicador más amplio del nivel de apoyo de la UE a su sector lácteo -la Ayuda al Productor Estimada de la OCDE- sugiere que en 2001 la UE apoyó a su sector lácteo con un total de 16.000 millones de euros (40 por ciento del valor de la producción lechera), equivalentes a más de 2 dólares por vaca y día. La mitad de la población mundial vive con menos de esto.¹¹

Una de las razones que explica el fracaso de los subsidios a la hora de sostener la renta de los agricultores es que están dirigidos a los procesadores lácteos y a la industria exportadora. Se supone que los beneficios se transfieren hasta llegar a los ganaderos lácteos, pero en la práctica esto no siempre ocurre y las compañías de lácteos se quedan con la parte del león -precio asegurado para su producción, mercados garantizados en el exterior, que viene a ser un cheque de ayuda a las empresas de parte de los contribuyentes de la UE.

Los precios están regulados...

Los precios en origen de la leche están regulados indirectamente por la intervención en el mercado de los productos lácteos procesados, específicamente por la leche en polvo desnatada (LPD) y la mantequilla. Esto ocurre porque la leche fresca es perecedera y no puede ser almacenada para ajustar la demanda y la oferta temporal. En teoría, la intervención en los mercados de productos lácteos procesados va dirigida a mantener un "precio objetivo" para los productores de leche fresca, precio acordado por el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE (el precio actual es de 309,8 euros por tonelada). Sin embargo, este precio objetivo no siempre se alcanza. Los productores de varios Estados miembros de la UE -entre otros, el Reino Unido, España, Austria, Irlanda, Portugal, Bélgica y Francia- no han recibido el precio objetivo en los últimos cinco años (ver el Apartado 4).

Gráfico 2: Comparación de precios al productor de leche en la UE, 2001



Fuente: Puesta al día sobre el Mercado Lácteo, MDC Datum, Abril de 2002

El sistema de intervención fija un precio garantizado para la mantequilla y la LPD -actualmente de 3.282 euros por tonelada y 2.055 euros por tonelada respectivamente. Además, agencias privadas proporcionan ayudas para el almacenamiento de LPD y queso cuando se requiere para equilibrar el mercado.¹²

...las cuotas limitan la producción

Históricamente unos elevados precios garantizados han sido un fuerte incentivo para una mayor producción de leche. Esto, a su vez, ha forzado a los políticos a tomar medidas cada vez más desesperadas (y casi siempre ineficaces) para controlar la producción. La UE introdujo en 1984 un sistema de cuotas de producción en un intento de luchar contra los crecientes niveles de producción,¹³ pero estas medidas no consiguieron equilibrar los mercados lácteos. Esto ocurre en parte porque la cuota está fijada en 120 millones de toneladas de leche cada año, equivalentes a alrededor de un 110 por ciento del consumo interno (ver Anexo 3).¹⁴ En otras palabras, el sistema de cuotas lleva incorporado la producción de un gran excedente para la exportación.

La producción de estos excedentes es la causa que subyace al dumping lácteo de la UE, que está destruyendo los medios de vida de agricultores pobres en los países en desarrollo. Un informe del Tribunal de Auditores publicado en 2001 recomendó que las cuotas de producción de la leche deberían recortarse para equilibrar la producción total de leche de la UE con el consumo interno no subsidiado más las exportaciones no subsidiadas. Sin embargo, la Comisión Europea no ha aceptado esta recomendación.

Los subsidios son utilizados para exportar los excedentes de producción...

Para posibilitar las exportaciones de la UE de productos lácteos, se proporcionan subsidios que cubren la diferencia entre los precios del mercado mundial y los precios más altos del mercado interno.¹⁵ El nivel de restituciones a la exportación varía con el tiempo, dependiendo de los cambios en los precios del mercado mundial y también puede variar de acuerdo con el destino de la exportación. En octubre de 2002, las restituciones a la exportación de la UE ascendieron a 1.850 euros por tonelada de mantequilla (equivalente al 56 por ciento del precio de intervención de la mantequilla) y 760 euros por tonelada de LPD (36 por ciento del precio de intervención de la LPD).

Los subsidios a la exportación han supuesto alrededor de 1.500 millones de euros o el 50 por ciento de los gastos de la UE en el sector lácteo en los últimos años. Los límites establecidos por la OMC a los subsidios a la exportación han reducido el gasto en restituciones a la exportación en algunos productos (como el queso), pero no ha restringido los subsidios para la exportación de otros productos (como la mantequilla y LPD).¹⁶

...y para uso interno

Además de las restituciones a la exportación, la UE proporciona subsidios para promover el consumo interno de mantequilla y LPD, por ejemplo, a través de esquemas de venta de mantequilla para pastelería y helados (más de 500.000 toneladas de mantequilla fue subsidiada a través de este canal en 1999),¹⁷ y por LPD usada en piensos para animales y en la preparación de caseína.¹⁸ El valor de estos subsidios en el año 2000 ascendió a más de 1.100 millones de euros.

Se restringen las importaciones

Las restricciones a la importación son la otra cara de la moneda del sistema de subsidios a la exportación. Sin aranceles, los altos precios de los productos lácteos en el mercado interno de la UE atraerían grandes cantidades de importaciones. Por eso la UE mantiene altos aranceles a la importación de productos lácteos para proteger de la competencia a los productores internos. En 2001, los aranceles de importación de la UE llegaban al 150 por ciento en la mantequilla, más del 50 por ciento en la LPD y por encima del 60 por ciento para la LPE.¹⁹

Además de estos elevados aranceles, los potenciales exportadores a la UE se enfrentan a un conjunto desconcertante de barreras no arancelarias -especialmente en el caso de los países en desarrollo. Estas barreras incluyen regulaciones sobre salud y seguridad, algunas de las cuales resulta increíbles (ver el Recuadro 1).

Recuadro 1: El queso de camello bloqueado por las restricciones a la importación de la UE

Los aranceles no son el único problema. Las barreras no arancelarias, particularmente los altos y complejos estándares de productos también bloquean las importaciones hacia la UE. Una exitosa empresa mauritana, Tiviski, no ha podido vender su queso pasteurizado de camello a la UE durante bastantes años debido a dichas restricciones. A pesar de haber encontrado un comprador en Alemania, los esfuerzos de Tiviski han sido frustrados por las regulaciones de la UE -¡o mejor, por la falta de ellas! La UE no tiene regulaciones específicas referentes a los camellos y tendría que aprobar una directiva especial para permitir a Tiviski la exportación de su queso de camello, lo que deja a la compañía sin acceso a jugosos mercados de la UE. Esto supone una pérdida de oportunidades para los 800 ganaderos nómadas que se han beneficiado de tener ingresos más altos como resultado de la venta de leche a la compañía.

Fuente: “El queso africano de camello se topa con la burocracia de la UE (O cómo los países pobres prueban a comerciar y fracasan)” de Barry James, *Herald Tribune Internacional*, 14 de Mayo de 2001.

Estados Unidos y Canadá también protegen su sector lácteo

No sólo la UE apoya a su industria lechera. Otros países industrializados hacen lo mismo, aunque mediante otros instrumentos (ver Recuadro 2).

Recuadro 2: Los regímenes lácteos de Estados Unidos y Canadá

La Ley Agraria de EEUU aprobada en 2002 introduce un nuevo sostenimiento de los precios que se espera que añada 775 millones de dólares a los subsidios agrícolas el primer año. Otros instrumentos de EEUU son especialmente dañinos para los países en desarrollo. El Programa Lácteo de Incentivos a la Exportación subsidia con dinero en efectivo la exportación, permitiendo a las empresas procesadoras exportar productos lácteos por menos de lo que pagan por ellos. Bajo el Programa de Mantenimiento de Precios para la Leche, la Corporación Gubernamental de Crédito para Materias Primas puede comprar cantidades ilimitadas de mantequilla, queso y LPD para almacenarlos, parte de los cuales son utilizados después como ayuda alimentaria bajo la Ley Pública 480 de EEUU. La ayuda de la LP480 aumentó desde 18.500 millones de toneladas de productos lácteos en 2001 hasta 32.230 millones de toneladas en los primeros 255 días del año 2002. La mayor parte de esta ayuda fue a parar a países de importancia política en la región de Asia, como Afganistán, Indonesia y Paquistán.

Lejos de ayudar a los agricultores pequeños, los subsidios lácteos de EEUU han promovido un sector lácteo cada vez más concentrado. En 2001, el número de granjas lecheras cayó por debajo de 100.000, menos de una sexta parte de las que existen en la UE. Sólo el 3 por ciento de ellas tienen más de 500 vacas, pero producen el 40 por ciento de la leche.

Canadá tiene en funcionamiento un sistema de control de la oferta lechera por el cual los precios de la leche y los acuerdos de comercialización son regulados cuidadosamente por el gobierno federal. La oferta se restringe a través de cuotas de producción y se fijan precios mínimos de venta para la mantequilla y LPD. Canadá también pone en práctica políticas restrictivas a la importación. Los productores tienen un peso muy importante en el sistema, y el precio en origen es un cuarto más alto que en los EEUU, aún cuando los precios al consumidor son inferiores.

Cuando se estima que se van a producir excedentes de leche, los productores canadienses exportan a precios que el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional admite que son considerablemente más bajos que los del mercado interno. El ámbito exterior de este sistema ha sido denunciado con éxito ante la OMC por EEUU y Nueva Zelanda. Como consecuencia, Canadá liberalizó las exportaciones de excedentes lácteos, eliminando cualquier papel del gobierno en el proceso. Aún así, los precios de exportación de Canadá siguen siendo más bajos que los del mercado interno (de oferta controlada), y los EEUU elevaron una segunda interpelación ante la OMC. Los agricultores canadienses insisten en que ellos sólo pueden exportar a precios de mercado internacional, que han sido hundidos por los subsidios masivos de la UE y los EEUU, y que los precios internos canadienses no tienen la menor influencia en la configuración de prácticas comerciales injustas. Se espera una decisión el 20 de diciembre de 2002.

3. ¿Quién se beneficia de los subsidios lácteos de la UE?

Uno de los mitos más antiguos de la PAC es que las ayudas van dirigidas a los pequeños agricultores. Nada más lejos de la realidad. Más de la mitad del presupuesto lácteo de la UE se gasta en restituciones a la exportación por productos lácteos procesados (mantequilla, LPD, LPE y queso). Los beneficiarios directos de estas ayudas no son los productores de leche sino las compañías procesadoras y comercializadoras que exportan estos productos. Estos subsidios son responsables del dumping lácteo de la UE, extremadamente dañino para los países en desarrollo. Se presupone que los beneficios irán “resbalando” hacia los agricultores y ganaderos europeos, pero esto no siempre ocurre.

Concentración creciente en la industria de lácteos

La industria procesadora de lácteos de la UE se está concentrando progresivamente. Entre 1985 y 1997 el número de compañías procesadoras de lácteos bajó, pero la capacidad de las que se han mantenido subió un promedio que va desde 19.711 hasta 29.710 toneladas. Las compañías más grandes están creciendo por medio de fusiones o adquisiciones de otras compañías de mediano o gran tamaño.²⁰ Las diez empresas más grandes en 2001 procesaron un 20 por ciento más de leche que las diez primeras empresas en 1998. Se estima que sólo entre 40 empresas de lácteos procesan el 65 por ciento de la leche producida en la UE.²¹ Las 150 empresas de lácteos europeas más grandes acumulan el 85 por ciento del procesamiento de leche europea (ver Tabla 1).

Tabla 1: Los primeros diez procesadores de leche de Europa en el 2001

Procesador	Compañía privada /Cooperativa	País de origen	Compras de leche (en millones de litros/año)
Arla	C	Dinamarca/Suecia	7.200
Lactalis	P	Francia	7.000
Campina	C	Holanda	5.750
Friesland	C	Holanda	5.600
Nordmilch	C	Alemania	4.187
Bongrain/CLE	P	Francia	4.125
Dairy Crest	P	Reino Unido	3.000
Nestlé	P	Suiza	2.800
Human Milchunion	C	Alemania	2.457
Glanbia	C/P	Irlanda	2.450

Fuente: Industria Láctea Europea 2001/02

Recuadro 3: Las mayores empresas europeas procesadoras de leche y comercializadoras de lácteos.

Nestlé (multinacional: Sede en Suiza) es la mayor compañía de alimentos y lácteos: procesa alrededor de 10.000 millones de litros de leche al año. Nestlé domina el comercio mundial de leche en polvo, ya que acumula más del 50 por ciento del mercado mundial (mucho de él en países en desarrollo) así como el 11 por ciento del mercado lácteo

mundial. El beneficio neto que dejan sus productos lácteos y las divisiones de nutrición y helados en 2000 fue de 1.800 millones de euros.

Arla Foods (Dinamarca) es la compañía y cooperativa de lácteos más grande de Europa y el tercer grupo lácteo más grande del mundo. Se creó en abril de 2000 como resultado de la fusión entre Arla (64 por ciento del abastecimiento de Suecia) y MD alimentos (92 por ciento del abastecimiento de Dinamarca). Tiene una gran subsidiaria de procesamiento en el Reino Unido. La leche en polvo supone el 15 por ciento de su facturación, y los mercados no europeos suponen otro 15 por ciento más. El grupo tiene una facturación anual de unos 5.100 millones de euros.

Lactalis (Francia) es la compañía privada de lácteos más grande de Europa. Procesa casi 7.000 millones de litros de leche al año, dos tercios de los cuales se procesan en Francia (el 20 por ciento de la producción nacional de leche). La facturación de la compañía es de unos 5.500 millones de euros.

Campina (Holanda) y Friesland (ver a continuación) controlan juntas cerca del 80 por ciento del procesamiento de leche en Holanda. Campina es también uno de los líderes en el mercado alemán. En Holanda, cerca de 7.500 miembros, que son los verdaderos dueños del negocio, proveen a Campina de leche. En 2000, la facturación de la compañía ascendió a 3.894 millones de euros, con un beneficio neto de 22,7 millones de euros.

Friesland Coberco Alimentos Lácteos (Holanda) es el procesador de leche más grande de Holanda, cubriendo el 50 por ciento de las ventas de leche en Holanda en 2000. La empresa tiene 13 plantas de producción fuera de Holanda (incluyendo el Sudeste Asiático y Sudamérica), mientras que en su país tiene 22 plantas.

Nordmilch (Alemania) es el negocio lácteo más grande de Alemania. La cooperativa tiene 15.000 miembros ganaderos y procesa alrededor del 15 por ciento de la producción alemana de leche. Alrededor del 25 por ciento de su facturación proviene de la exportación de mantequilla, queso y leche en polvo, que se venden principalmente dentro de la UE y en los países del Este de Europa. La facturación del grupo en 1999 fue de 2.000 millones de euros.

Bongrain (Francia) es la segunda compañía de lácteos más grande de Francia. Sus subsidiarias exteriores (en otros países europeos, los Estados Unidos, Sur América e India) producen 100.000 toneladas de queso al año. Otras 60.000 toneladas de queso al año son exportadas desde Francia. En 2000, la facturación de la compañía fue de 3.900 millones de euros, con un beneficio neto de 56 millones de euros.

Dairy Crest (Reino Unido) es la compañía de lácteos más grande del Reino Unido. Procesa alrededor del 20 por ciento de las ventas de leche del Reino Unido. Dairy Crest es el mayor fabricante de queso del Reino Unido, y el mayor fabricante de mantequilla y LPD.

Empresas comercializadoras de lácteos

La asociación europea de comercio de lácteos, EUCOLAIT (con sede en Bruselas) tiene más de 700 miembros, entre los que se incluyen tanto empresas procesadoras como comercializadoras. Estas últimas suelen ser

poco transparentes en lo que respecta a sus operaciones y sus resultados financieros, por lo que resulta complicado determinar sus cuotas de mercado. Pero desempeñan un papel fundamental en el comercio de mantequilla, leche en polvo y algunos quesos. Algunos grandes negocios de comercialización provienen de cooperativas de lácteos, como el Dairy Board irlandés y el Deutsche Milch Kontor alemán. En Holanda, uno de los principales exportadores de productos lácteos de la UE, se encuentran numerosas empresas comercializadoras de lácteos, como Hoogwegt Group BV, Vreugdenmil BV, Oak Trading Group, e Interfood BV Hapert-Holland.

Fuente: Industria Láctea Europea, 2001-02.

Falta de transparencia acerca de quién recibe los subsidios

Muchos de las ayudas que se entregan a través del régimen lácteo de la PAC parecen cheques corporativos de ayuda social para las compañías que tienen un evidente interés en mantener y defender el sistema. Oxfam ha intentado conseguir información acerca de los receptores de estos subsidios tanto de la Comisión Europea como de la Agencia de Ayudas Agrarias del Reino Unido. La respuesta recibida fue que esa información no está disponible por ser “comercialmente sensible”.²² Esto destaca la opacidad y la falta de transparencia que caracterizan el funcionamiento del sistema de subsidios de la PAC. En muchos casos, los contribuyentes de la UE están sosteniendo los márgenes de beneficio de las compañías privadas -mientras se les niega el derecho a conocer qué compañías o cuánto han recibido.

En un intento de identificar los grandes beneficiarios más probables de los subsidios a la exportación, Oxfam examinó el caso de la leche en polvo desnatada (LPD). Multiplicando el volumen de exportaciones fuera de la UE de LPD de cada Estado miembro en 2000 por la tasa promedio aproximada de restituciones a la exportación de LPD ese mismo año, se calculó el valor de las restituciones a la exportación distribuidas a cada Estado miembro.²³

En esta (prudente) estimación, Holanda, Alemania y Bélgica recibieron, cada una, más de 40 millones de euros en subsidios a la exportación de LPD en 2000. Los beneficiarios directos de estos subsidios habrían incluido a todas las principales empresas procesadoras y comercializadoras en cada país, como Campina y Friesland en Holanda, Nordmilch y el Consejo Lácteo Alemán en Alemania, y un conjunto de compañías procesadoras y comercializadoras (a menudo extranjeras) que operan en Bélgica.

Bastantes de estas compañías están activas en más de un mercado, como Arla Foods, Nestlé y Campina. Muy probablemente, Nestlé se habrá llevado una parte importante de las ayudas de la UE a la exportación de LPD, que se usan para descargar los excedentes de la UE en el mercado mundial en condiciones de dumping, ya que se trata de una de las compañías compradora y procesadoras de leche más grandes y como actriz dominante en el mercado mundial de leche en polvo. A pesar de esto, Nestlé ha adoptado una posición pública a favor de la eliminación de los subsidios agrarios en los países industrializados.²⁴ La inconsistencia de estas dos posiciones desafía a la compañía a llevar adelante acciones que promuevan la eliminación de los subsidios de la UE a la exportación. Mientras la opacidad oficial dificulta un análisis preciso, en muchos casos son las compañías lecheras, no la mayoría de los pequeños productores europeos de lácteos, los que se están beneficiando del régimen lácteo de la PAC.

Los procesadores y comerciantes irlandeses y franceses también parece que han recibido niveles sustanciales de subsidios por la exportación de LPD durante 2000, que llegarían a 30 y 22 millones de euros respectivamente. Los principales beneficiarios de estos subsidios incluirían probablemente al Consejo Lácteo Irlandés y a Laita en Francia, así como también a varias compañías privadas.

No todos los ganaderos de lácteos son iguales...

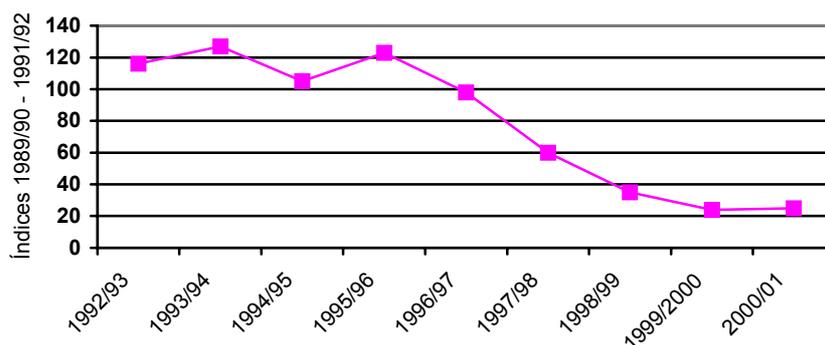
Mientras estas compañías son claras beneficiarias de los subsidios lácteos, los pequeños agricultores y ganaderos en Europa tienen experiencias de diverso cariz acerca del régimen lácteo de la PAC. A pesar de la política láctea común de la UE y del precio objetivo establecido para la leche (309,8 euro/tonelada), los agricultores y ganaderos en diferentes Estados miembros de la UE reciben precios que difieren enormemente. El precio promedio de la UE para la leche ha estado consistentemente por debajo del precio objetivo durante toda la década de los noventa.

Esto muestra la diferente naturaleza de la industria en cada Estado miembro, especialmente hasta qué punto están involucrados los productores en el sector de procesamiento. Por ejemplo, los productores de leche en Alemania y Dinamarca reciben algunos de los precios más altos de la UE, lo que refleja, en parte, la importancia de las cooperativas propiedad de agricultores y ganaderos en el procesamiento. En contraste, en el Reino Unido -donde los ganaderos

reciben los precios más bajos- existe muy poco procesamiento de leche en manos de cooperativas de agricultores y ganaderos.

Muchos pequeños ganaderos lácteos de Europa se están viendo obligados a dejar de producir debido al fracaso del régimen lácteo de la PAC a la hora de mantener sus ingresos a un nivel remunerativo. Los precios promedio de la UE subieron, durante 2001, por encima del precio objetivo (un uno por ciento por encima) por primera vez en diez años, pero el precio en el Reino Unido (el más bajo de la UE) se mantuvo siete céntimos por debajo del precio objetivo de la UE; estuvo entre un 14 y un 16 por ciento por debajo del precio objetivo entre 1998 y 2000.²⁵ En 2000, el precio promedio del Reino Unido que recibieron los agricultores y ganaderos sólo fue el 40 por ciento del precio promedio pagado en Italia.²⁶

Gráfico 4: Renta media neta por granja de lácteos en Reino Unido (en términos reales)



Fuente: Informe de la Fuerza de Choque del Reino Unido para la Leche, Diciembre 2001

...pero algunos son aún menos iguales que otros

Los precios bajos para el productor han afectado significativamente los ingresos de los agricultores en algunos Estados miembros. Los ingresos del Reino Unido han caído dramáticamente en años recientes debido a la caída de los precios al productor unido a la subida de los costos de producción. Entre 1999 y 2000, los precios al productor del Reino Unido estuvieron por debajo de los precios de producción. El ingreso neto promedio por granja de lácteos bajó un 26 por ciento hasta 9.000 libras (14.000 euros).²⁷

5. El daño producido a los países en desarrollo

El régimen lácteo de la UE afecta a los países en desarrollo fundamentalmente de tres formas: hundiendo los precios de los mercados mundiales, expulsando a los exportadores de países en desarrollo de terceros mercados y socavando directamente los mercados internos de los países en desarrollo. Esto afecta tanto a los principales exportadores de los países en desarrollo, como Argentina, como a los países pobres que tratan de desarrollar o de mantener sus industrias lecheras internas, como la República Dominicana, India y Jamaica.

Los precios de la UE bajan los precios de otros exportadores...

Resulta difícil estimar con precisión hasta dónde subirían los precios del mercado mundial en ausencia del régimen lácteo de la PAC, pero una serie de estudios sugieren que los subsidios tienen un sustancial efecto a la baja en los precios. Un estudio del gobierno australiano del 2001 mostró que si el volumen de las exportaciones de lácteos subsidiadas de la UE y EEUU se redujera a la mitad, los precios mundiales serían entre un 17 y un 35 por ciento más altos.²⁸ Dado el papel dominante de la UE en el mercado lácteo mundial, el régimen lácteo de la PAC es responsable, en gran parte, de la bajada de los precios.

Siendo una de los principales exportadores de productos lácteos, los precios de dumping de la UE tienen una gran influencia en los precios del mercado mundial. Dado que el efecto general es a la baja, los ganaderos de los países en desarrollo pierden ingresos y oportunidades de inversión. Esto afecta a los exportadores existentes de lácteos en países en desarrollo, como Argentina, pero también impide que otros países con potencial para exportar, tales como India, entren en los mercados de exportación.

...y destruyen los mercados locales

En los mercados de los países en desarrollo en los que entran las exportaciones de lácteos subsidiadas de la UE, compiten de forma injusta con la producción interna de leche. Durante las pasadas dos décadas, muchos países en desarrollo han abierto con rapidez sus mercados agrarios internos a las importaciones, en muchos casos bajo los auspicios de programas de reforma del FMI y del Banco Mundial.

Esto ha expuesto a los productores locales de leche a la competición directa con los excedentes europeos a precios muy subsidiados. El resultado es que bajan los precios internos y los productores locales, muchos de los cuales viven en situación de pobreza, son expulsados del mercado.

El sector lácteo de la India

La experiencia de la industria de lácteos de la India ilustra los efectos de la PAC en los países en desarrollo. Entre 1970 y 2000 la producción anual de leche de la India se cuadruplicó pasando de 22 millones de toneladas a más de 80 millones de toneladas. Casi 11 millones de ganaderos de lácteos indios están involucrados en el sector lácteo: más del 75 por ciento son pequeños propietarios o sin tierra y muchas son mujeres. El desarrollo de la industria ha tenido tanto éxito que ahora la India es autosuficiente en la producción de leche, y ha comenzado recientemente a exportar pequeñas cantidades pero significativas de lácteos.²⁹

Pero el futuro de este sector se ve oscurecido por el impacto del régimen lácteo de la PAC:

- Las exportaciones de leche en polvo de la India crecieron más de un 100% entre 2000 y 2002 (bien es verdad que desde una base muy baja). La mayor parte de esas exportaciones estaban destinadas a Bangladesh y Oriente Medio, que son también objetivos importantes para las exportaciones subsidiadas de la UE. Las exportaciones de la UE restringen la habilidad de los exportadores de India de igualar los precios ofrecidos por sus competidores europeos en esos mercados. El resultado es que las compañías indias se ven privadas de capturar posibles cuotas de mercados de exportación e ingresos en divisas.
- La industria de lácteos de la India denuncia que los productores internos de leche no pueden competir con las importaciones, muy subsidiadas, de mantequilla y leche en polvo de la UE. La India importó más de 130.000 toneladas de LPD de la UE en 1999-2000. Es bastante probable que esta cantidad de LPD de exportación de la UE hubiera recibido subsidios por valor de hasta 5 millones de euros, 10.000 veces el ingreso anual de un pequeño productor de lácteos de la India.³⁰

Irónicamente, la UE fue uno de los principales donantes en el exitoso programa de asistencia internacional -conocido como Operación Inundación- que apoyó el desarrollo de la industria de lácteos de la India. "Habríamos seguido siendo pobres y no habríamos podido mandar a nuestros hijos a la escuela si no hubiéramos tenido una

sociedad cooperativa lechera en nuestra aldea”, dice Gayatri Devi, un ganadero lácteo de Mehsana. Pero los medios de vida de Gayatri, junto con la de millones de pequeños agricultores como él, están amenazados por el régimen lácteo de la PAC.

Los costes más altos

El de la India no es un caso aislado. En Jamaica, la liberalización comercial llevada a cabo en la primera parte de los noventa dio como resultado el que la leche fresca, como principal materia prima de la industria lechera procesadora, fuera sustituida por la leche en polvo europea subsidiada. El volumen de las exportaciones de leche en polvo europea subsidiada a Jamaica aumentó más de un 100% durante la década de los noventa. Esto tuvo consecuencias devastadoras para los productores locales de leche, muchas de las cuáles eran mujeres que llevaban su propio negocio. Los productores de la República Dominicana afrontan problemas similares (ver Recuadro 4).

El sector lácteo en Kenia emplea a más de 600.000 pequeños ganaderos y cubre alrededor del 10 por ciento del PIB total. El país es autosuficiente en cuanto a producción de leche, pero en 2001 Kenia experimentó un aumento brusco de importaciones de leche en polvo y mantequilla de la UE. Estos productos fueron importados por compañías procesadoras de lácteos, incluyendo a Nestlé Food Ltd, Spin Knit Ltd y Wonder Food Ltd, a precios baratos (subsidiados). Esto se tradujo en que las compañías procesadoras bajaron los precios que ofrecían a los productores locales por su leche fresca por debajo del coste interno de producción.³¹

Después de una campaña de presión política del Consejo Lácteo Keniano, el gobierno aceptó duplicar los aranceles de importación de lácteos para proteger a los productores locales.³² De todas maneras, existe el temor en la industria de que estos altos aranceles no se apliquen, dejando a los productores sujetos a una continua competencia injusta por parte de las importaciones baratas subsidiadas.

Hay que acabar con el dumping en la exportación

Estos ejemplos ilustran los impactos negativos del régimen lácteo de la PAC en los medios de vida rurales de los países en desarrollo. Destacan la necesidad urgente de que la UE acepte acabar de forma inmediata con el uso de subsidios a la exportación. La UE y otros

países industrializados se comprometieron en el marco de la OMC, a través de la Declaración Doha, a eliminar los subsidios a las exportaciones agrarias. Los ministros de agricultura de la UE deberían dar el primer paso y acordar un calendario para acabar con los subsidios a las exportaciones agrarias antes de 2005.

De igual forma, estos ejemplos muestran la importancia para los países en desarrollo de que se mantenga su derecho a proteger sus sectores agrícolas internos para promover la seguridad alimentaria y medios de vida rurales, que son cruciales para lograr la reducción de la pobreza. Las reglas de la OMC deberían contemplar este derecho incorporando, por ejemplo, una Caja del Desarrollo en el Acuerdo sobre Agricultura.³³

Recuadro 4: El dumping lácteo de la UE en la República Dominicana

“Sólo puedo producir 100 botellas de leche cada día, y el precio que me dan los intermediarios no es suficiente para cubrir mis costes. No quiero irme de mi pueblo y trabajar en el sector de la construcción, pero no creo que tenga muchas opciones si las cosas siguen igual”. Pedro Cruz, productor de leche a pequeña escala.

Alrededor de unos 30.000 agricultores están implicados en la producción de leche en la República Dominicana, produciendo más de 380.000 litros en 2000. La mayor parte de estos agricultores tienen explotaciones pequeñas y muchos viven en situación de pobreza extrema. El 15 por ciento de los productores de leche vive en la región Noroeste del país, donde la mitad de la población vive en condiciones de pobreza extrema y sólo uno de cada dos niños va a la escuela.

Aunque el consumo interno de lácteos se dobló durante los noventa, la creciente demanda se ha cubierto con cantidades cada vez más grandes de productos lácteos baratos importados. La producción interna de leche se ha estancado. El volumen de importaciones de lácteos se multiplicó por más de tres durante los noventa, llegando a 352 millones de litros en 2000.

Este proceso en parte se debe a la liberalización creciente de las importaciones que siguió a la entrada de la República Dominicana en la OMC en 1995. Las importaciones de leche en polvo están reguladas por un sistema de cuota arancelaria bajo el cual 32.000 toneladas pueden entrar en el país con un arancel bajo del 20 por ciento.³⁴ La cuota de importación se distribuye entre proveedores de acuerdo con niveles históricos, donde la UE posee el 70 por ciento (22.400 toneladas).³⁵

De acuerdo con CONALECHE, el precio de las importaciones de leche en polvo de la UE reduce de forma sistemática el precio de la leche fresca en un 25 por ciento –por lo menos en parte debido al nivel de subsidios a la exportación de la UE. En 2000, la tasa de subsidio a la exportación de la UE para la LPE estaba entre los 680 euros/tonelada y los 1.090 euros/tonelada. Ese mismo año la República Dominicana fue el quinto mercado en importancia para las exportaciones de LPE de la UE. Los productores locales de leche no tienen la menor esperanza de poder competir con las importaciones altamente subsidiadas de Europa. Se estima que alrededor de 10.000 ganaderos han sido expulsados del

mercado durante las dos últimas décadas, a pesar de las considerables inversiones, del gobierno y de la propia industria, en el sector lácteo. Ingresos más bajos en el sector lácteo reducen el poder adquisitivo de los afectados y socava de forma general la economía rural.

Resulta irónico que la Unión Europea se gaste millones de euros en ayudas para apoyar el desarrollo rural en algunas de las regiones más pobres de la República Dominicana. Parte de este dinero se dirige a apoyar programas ganaderos. Lo que la UE da a través de la ayuda, está, a la vez, destruyéndolo a través del comercio.

Fuente: G. Fanjul, Dumping Lácteo de la UE en la República Dominicana, Noviembre 2002.

6. Acabar con el dumping lácteo

El daño ocasionado a los países en desarrollo, unido a su elevado coste y al fracaso del régimen lácteo de la PAC a la hora de mantener los medios de vida de muchos pequeños agricultores y ganaderos europeos, debería hacer que este sector fuera prioritario para llevar a cabo reformas radicales. Sin embargo, la actual revisión a medio plazo de la PAC no hace ninguna propuesta a en este sentido.³⁶

Pero la presión para reformar está creciendo como consecuencia de la obligación de la UE de recortar subsidios agrarios en la actual ronda de Doha de negociaciones de la OMC, y debido a las presiones presupuestarias internas asociadas con la ampliación de la UE. En la Conferencia Ministerial de la OMC que lanzó la “Ronda de Doha” de negociaciones de comercio multilateral, la UE y otros países industrializados se comprometieron a terminar con los subsidios a la exportación agraria.

Lamentablemente, las propuestas de reforma de la PAC que han aparecido hasta el momento, especialmente aquéllas que los Estados miembros han acordado poner en práctica desde 2005/06, no tocarán el desafío central de terminar con el dumping de las exportaciones lecheras, y ofrecen pocas esperanzas de cara al futuro de los pequeños productores de leche europeos.³⁷

El enfoque de la reforma propuesta por la Comisión Europea y la mayor parte de los Estados miembros se basa en la obsesión por defender las cuotas de mercado de exportación de la UE mediante la reducción progresiva de los precios internos y el aumento progresivo de las cuotas. Esta estrategia supondrá aumentar los excedentes de producción europeos, incrementando las exportaciones de la UE. Unos precios más bajos exprimirán a los pequeños ganaderos europeos que son los que necesitan más ayudas, acelerando la concentración en el sector. Al mismo tiempo, las ayudas directas

permitirán a los restantes grandes productores de la UE reducir algunos de sus costes de producción, lo que resultará en una continuación del dumping en las exportaciones, aunque disfrazado.³⁸

En un momento en que la opinión pública de la UE está pidiendo un cambio hacia una producción menos intensiva y más responsable con el medio ambiente, cuando las condiciones de los pequeños agricultores están empeorando y cuando el impacto de la PAC en los países en desarrollo está siendo observado progresivamente con más atención, los Estados miembros y la Comisión ofrecen una sola visión del futuro -más de lo mismo.

Lo que realmente se necesita es un recorte profundo de las cuotas –en línea con la recomendación del Tribunal de Auditores de la CE- junto con medidas para redistribuir las ayudas agrarias hacia los pequeños agricultores en apoyo a objetivos medio ambientales y de desarrollo rural. Esto debe incluir una transferencia sustancial de recursos hacia el presupuesto de desarrollo rural (el llamado segundo pilar) de la PAC. Uno de los mayores beneficios de este enfoque es que permitirá a la UE cumplir con sus compromisos en la OMC de terminar con los subsidios a la exportación y el dumping.

Los pequeños agricultores y ganaderos de la UE podrían beneficiarse de un régimen lácteo reformado que no descarga sus exportaciones mediante prácticas de dumping sobre los pobres. Las grandes compañías procesadoras y comercializadoras son las beneficiarias directas de las políticas actuales que tanto dañan a los países en desarrollo. El sistema de control de la oferta mediante cuotas ha supuesto claros beneficios sociales manteniendo explotaciones más pequeñas, inclusive en áreas menos favorecidas.³⁹ Por el contrario, la dirección de las reformas impulsadas por la Comisión Europea es probable que resulte en una mayor concentración del sector y en una reducción acelerada de las explotaciones familiares.

En lugar del sistema actual de subsidios, el gasto agrario de la UE debería dirigirse a esos sectores de la comunidad de agricultores más necesitados de apoyo, especialmente los numerosos pequeños ganaderos productores de leche que se asientan en las áreas menos favorecidas. Estos agricultores se beneficiarían de ayudas dirigidas a promover menor producción primando el uso de métodos de producción sostenibles que protejan el medio ambiente. Esas ayudas compensarían el recorte de las cuotas de producción, necesario para equilibrar la oferta con el consumo interno.

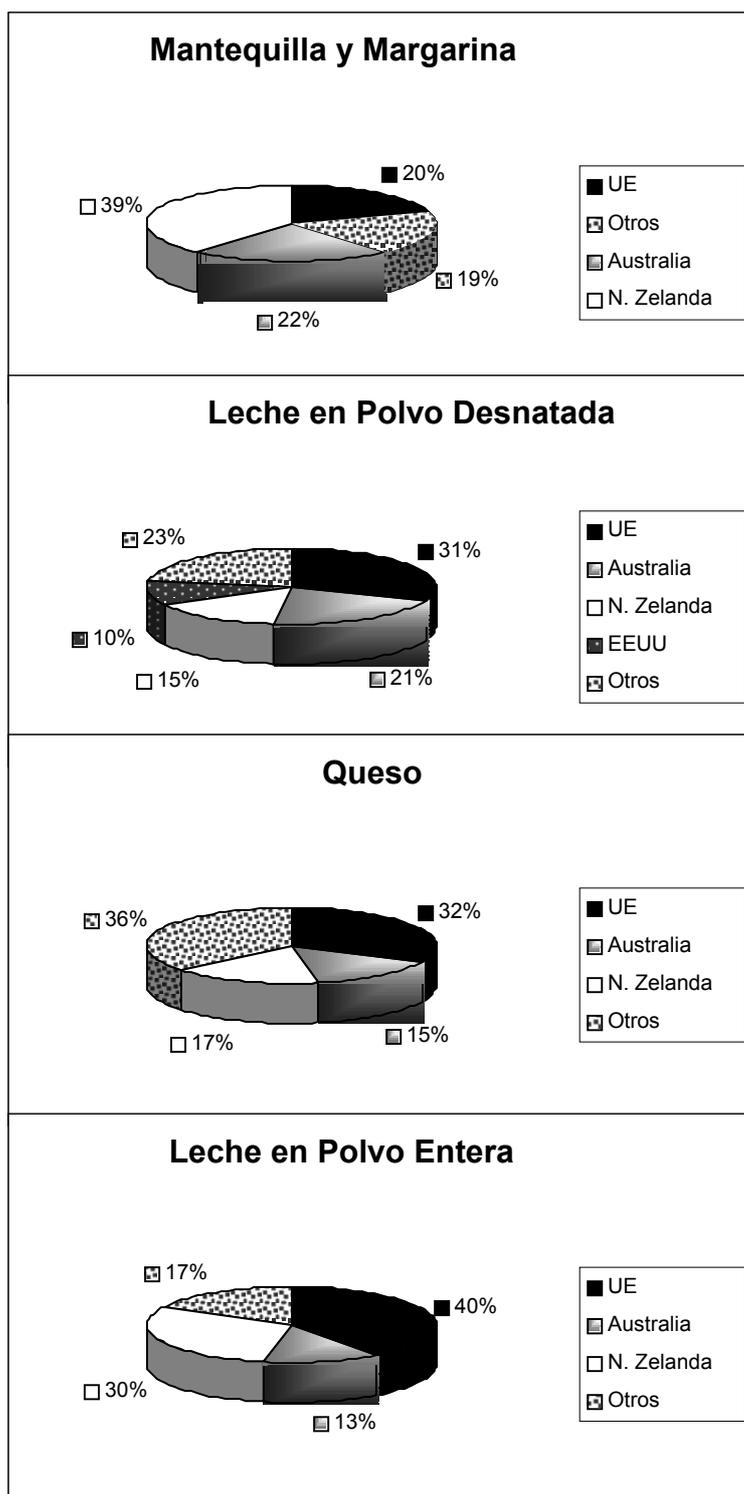
INTERMÓN OXFAM propone que la Revisión a Medio Plazo de la PAC introduzca las siguientes reformas:

- **Eliminar la necesidad de subsidios a la exportación de lácteos, que socavan los medios de vida de los pequeños ganaderos de los países en desarrollo, mediante el recorte de las cuotas de producción hasta niveles que equilibren la producción de la UE con el consumo interno -según recomendó en 2001 el informe del Tribunal de Auditores de la CE.**
- **Reestructurar las ayudas agrarias para que los beneficios se orienten hacia los pequeños agricultores y ganaderos, y que los subsidios se dirijan hacia la consecución de objetivos de conservación del medio ambiente y desarrollo rural. La UE debe transferir una parte sustancial del gasto agrícola hacia el presupuesto de desarrollo rural de la PAC.**
- **Incrementar la transparencia de la PAC publicando cómo se distribuyen los subsidios agrarios. Cada país miembro de la UE debería estar obligado a publicar una contabilidad anual de las transferencias de subsidios a empresas.**

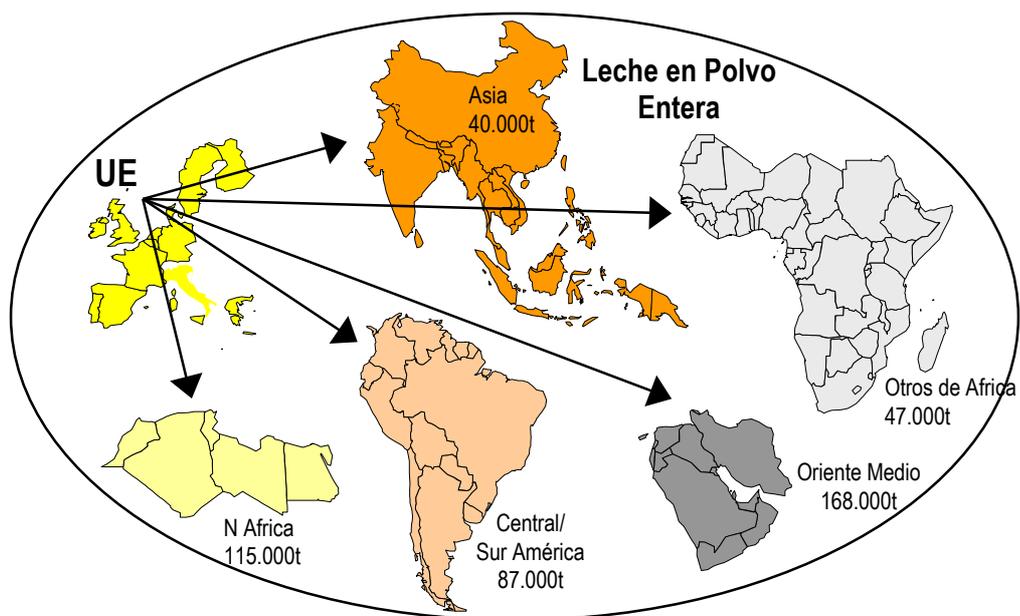
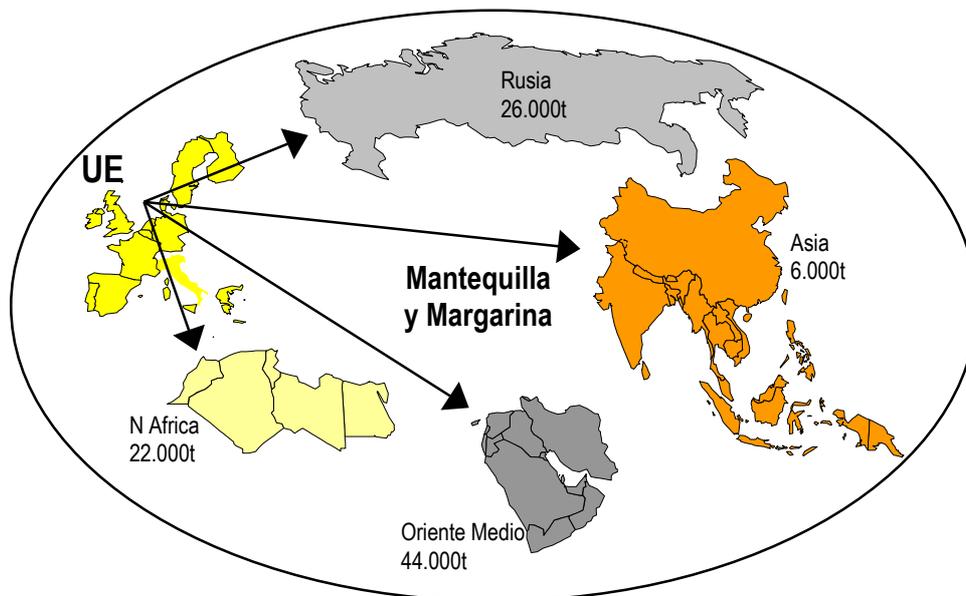
Además, en las negociaciones de la OMC sobre agricultura, la UE debería:

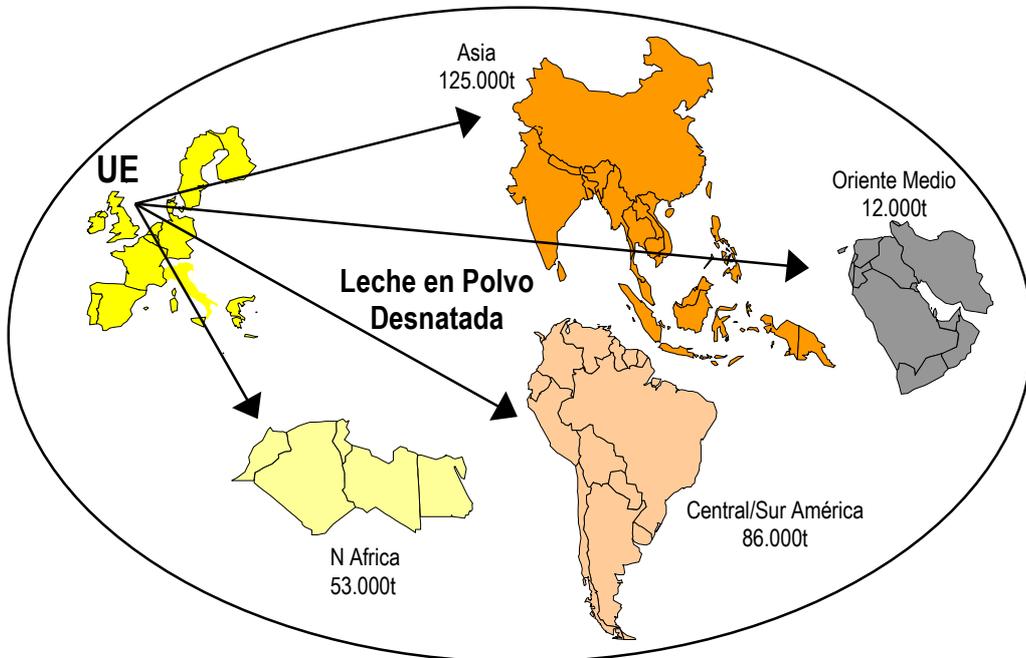
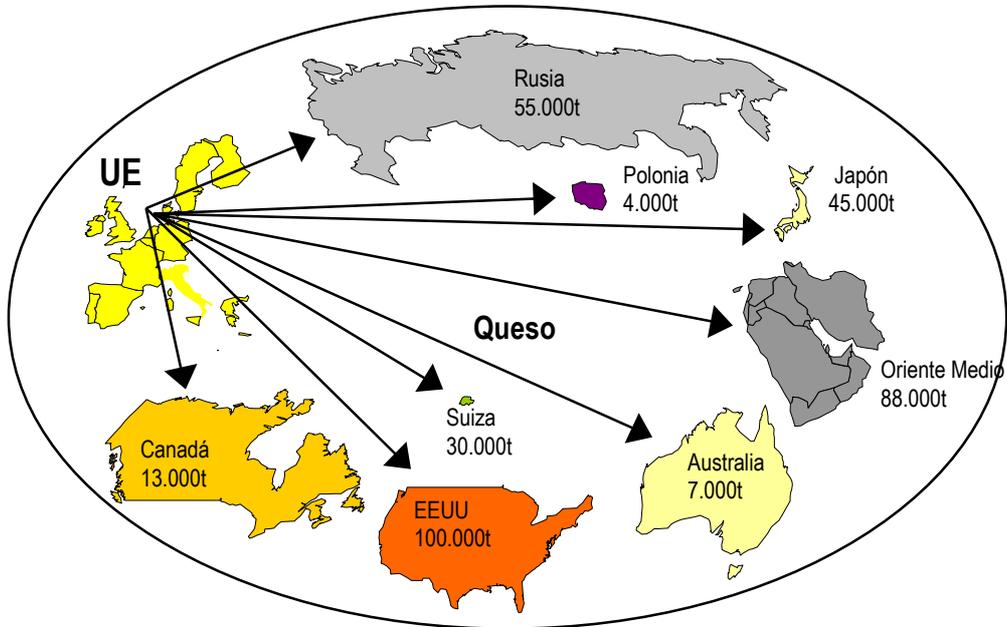
- **Acordar un calendario vinculante para la eliminación de cualquier forma de subsidio a la exportación antes de la V Conferencia Ministerial de la OMC en México (septiembre de 2003).**
- **Apoyar la introducción de una “Caja del Desarrollo” en el Acuerdo sobre Agricultura para dar a los gobiernos de los países en desarrollo la flexibilidad suficiente que les permita proteger del dumping a sus pequeños agricultores y ganaderos.**

Anexo 1: Cuotas de Mercado Mundiales de Lácteos (2000)⁴⁰



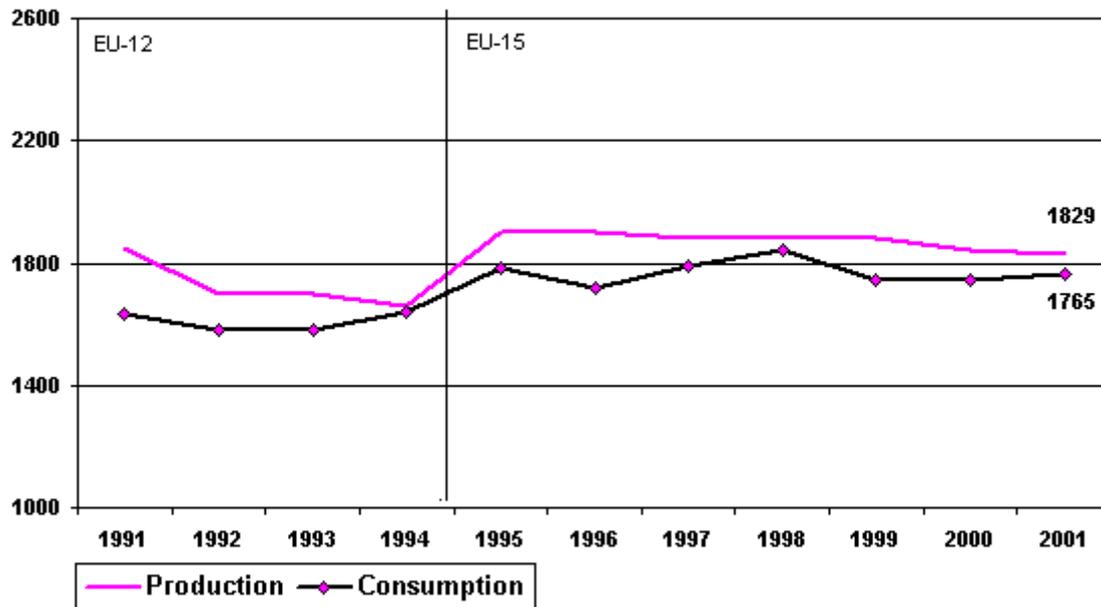
Anexo 2: Mapa de las Exportaciones de Lácteos de la EU (2000)⁴¹





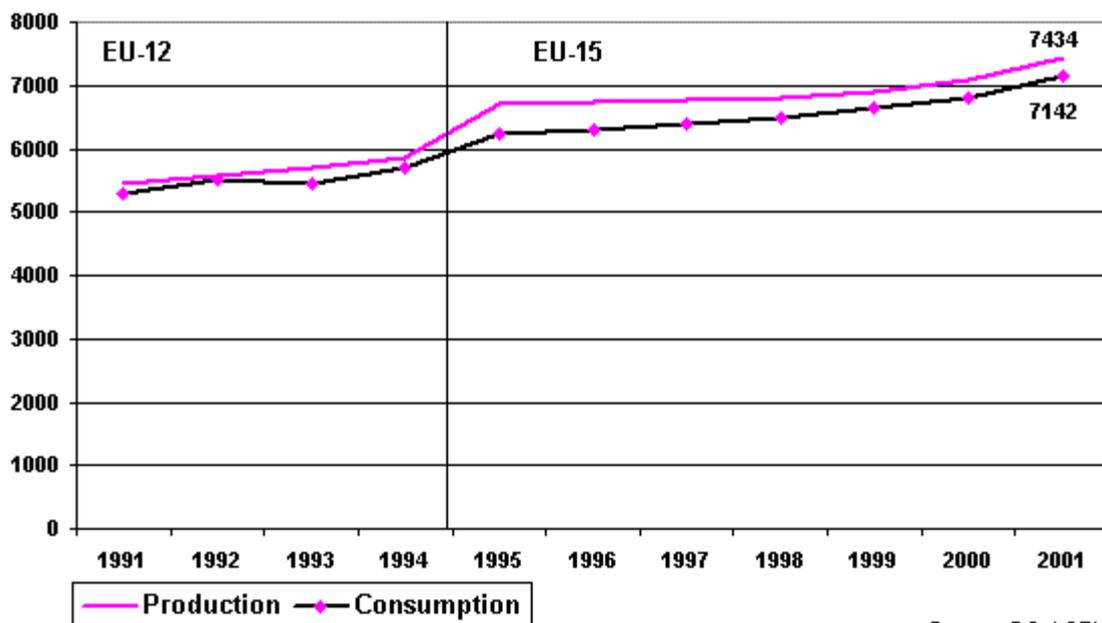
Anexo 3: Producción de Lácteos de la UE vs. Consumo⁴²

Development of European balance sheet - Butter
(thousand tonnes)



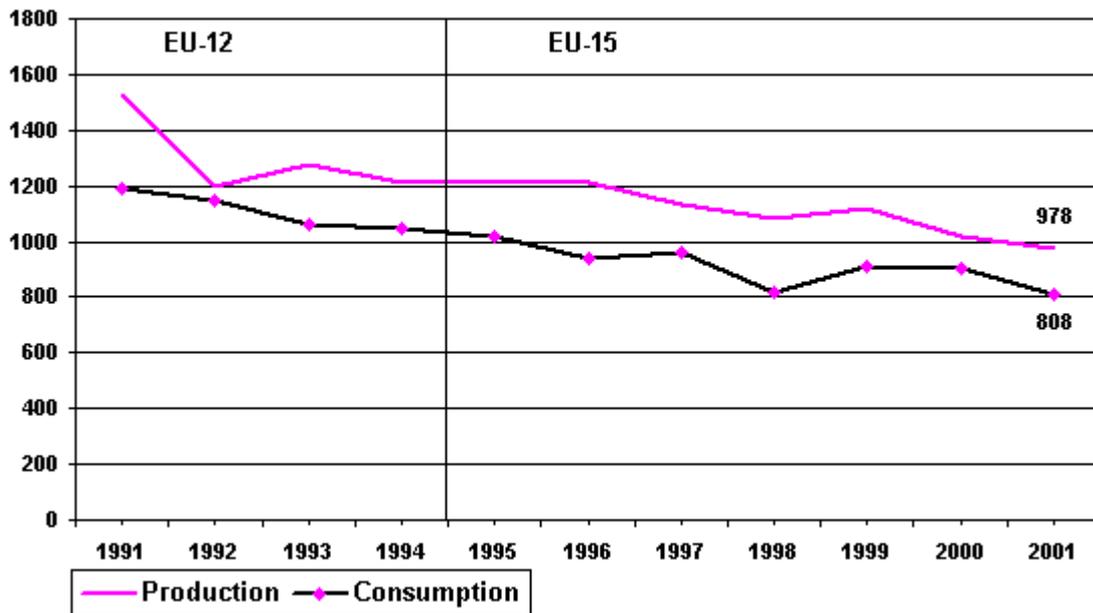
Source: Eurostat; DG AGRI.
European agriculture entering the 21st century

Development of European balance sheet - Cheese
(thousand tonnes)



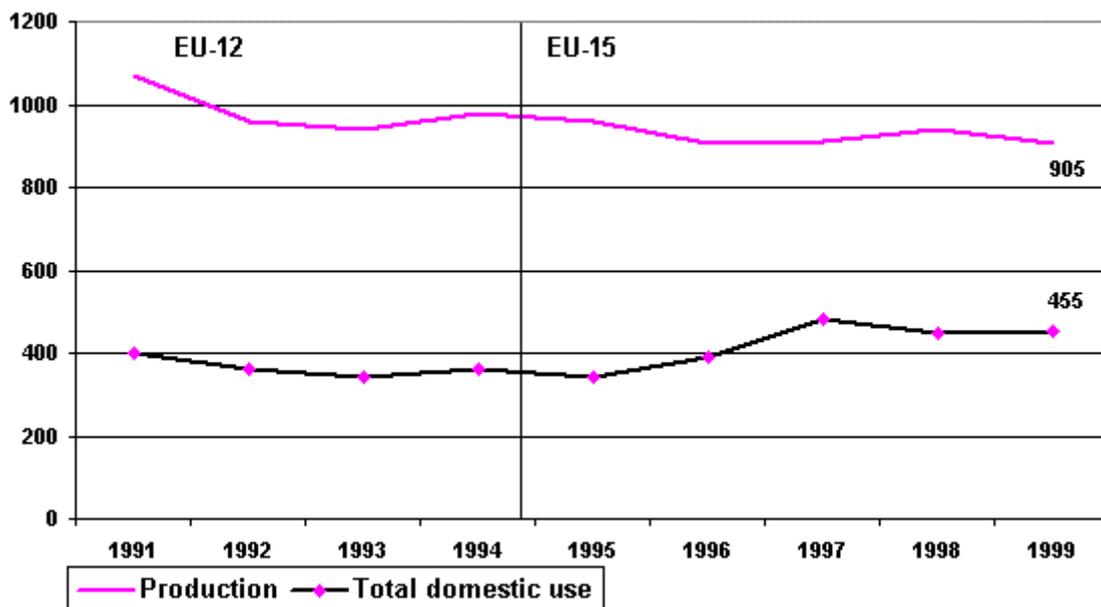
Source: DG AGRI.
European agriculture entering the 21st century

Development of European balance sheet Skimmed Milk Powder (thousand tonnes)



Source: Eurostat; DG AGRI.
European agriculture entering the 21st century

Development of European balance sheet Whole Milk Powder (thousand tonnes)



Source: Eurostat.
European agriculture entering the 21st century

Notas

¹ Omondi, V, "Nairobi Cushions Dairy Industry with 100PC Tax" El Africa del Este, Nairobi, 1 de Abril 2002.

² OCDE, 2002.

³ Eurobarómetro, encuesta de opinión, 2002.

http://europa.eu.int/comm/agriculture/survey/index_en.htm (contrastado en Noviembre del 2002)

⁴ La Ayuda al Productor Estimada de la OCDE es un indicador del valor monetario anual de las transferencias en bruto desde los consumidores, así como desde los contribuyentes, hacia los agricultores en origen, que sostiene a la agricultura.

⁵ CAFOD, 2002.

⁶ Alemania y Francia acumulan el 23 por ciento y el 20 por ciento respectivamente de la producción de leche de la UE.

⁷ A pesar de estos subsidios, productores más eficientes como Nueva Zelanda y Australia, están ahora cerca de convertirse en exportadores más grandes que la UE de la mayor parte de productos lácteos, con la excepción del queso.

⁸ Oxfam (2001), página 115.

⁹ Los otros objetivos de la PAC son elevar la productividad agrícola, estabilizar los mercados, asegurar el abastecimiento de alimentos y garantizar precios justos a los consumidores.

¹⁰ Eurobarómetro encuesta de opinión, 2002.

http://europa.eu.int/comm/agriculture/survey/index_en.htm (contrastado en Noviembre del 2002)

¹¹ Ver nota 4.

¹² Las cantidades de LPD y mantequilla mantenidas en stocks de intervención han bajado sustancialmente desde mediados de los ochenta -la era de las montañas de mantequilla y de los lagos de leche. Los stocks de LPD desaparecieron del todo en 2000, debido a una gran demanda mundial y precios altos, pero los gastos de stock y de restituciones a la exportación se han disparado en 2002.

¹³ Para presionar para que se aplique el sistema de cuotas, se introdujo una penalización, conocida como la supertasa y que se podía pagar en cantidades de leche entregada en exceso de la cuota nacional. Sin embargo, la supertasa no ha demostrado ser efectiva para desanimar a los agricultores a que excedan regularmente sus cuotas de producción de leche. Aún cuando los agricultores son penalizados por producir en exceso por medio de la tasa, la leche excedente siempre llega al mercado.

¹⁴ La ampliación de la UE traerá aun más presión sobre el régimen lácteo, incrementando los excedentes y dificultando el deshacerse de ellos.

¹⁵ Los precios lácteos internos son alrededor de un 50-100 por ciento más altos que los precios del mercado mundial.

¹⁶ Esto es así porque los volúmenes exportados recientemente de mantequilla y LPD han estado muy por debajo de los límites de subsidio de la OMC, que están basados en mayores volúmenes exportados por la UE en los últimos años 80.

¹⁷ Besey, Allsop y Wilson, (2001) p.10.

¹⁸ La caseína es la proteína principal de la leche de vaca. Se utiliza en la manufactura de un gran número de productos que incluyen: blanqueadores de café, leche para bebés, productos farmacéuticos, pinturas y cosméticos.

¹⁹ Los aranceles para las importaciones lecheras se aplican en base a un específico (euro por tonelada) más que sobre un valor (porcentaje del valor de la importación). Pero estos equivalentes aproximados a los aranceles de porcentaje han sido calculados en base a tasas de arancel y precios de mercado mundial para la mantequilla, LPD and LPE en 2001.

²⁰ Besey, Allsop y Wilson, (2001) p. 29.

²¹ CE Informe sobre las Cuotas de la Leche, Julio 2002.

²² Carta a Oxfam GB, fechada el 12 de Noviembre 2002, de Ian Fugler, Jefe de Operaciones de Newcastle, Agencia del Reino Unido de Ayudas Agrarias.

²³ El reembolso por LPD varió considerablemente durante 2000, moviéndose entre los 760 euros/tonelada de enero y los 150 euros/tonelada de octubre debido a los aumentos en los precios mundiales durante el período. Como resultado de los altos precios mundiales, los reembolsos de la LPD se fijaron en cero por primera vez a mitad de 2001, pero, desde entonces, han subido a 850 euros/tonelada. Para nuestros cálculos usamos un promedio aproximado para el nivel de los reembolsos por exportación en la primera parte de 2000 antes de que la rápida subida inusual de los precios mundiales causara la caída de la tasa de reembolsos por exportación.

²⁴ Presentación de Nestlé al CRS de Europa- Grupo de Negocios y Derechos Humanos sobre " Los bajos precios del café: causas y posibles soluciones" 12 Julio 2002.

²⁵ Mdc Datum, Comparación de los precios de la leche en el nivel productor de la UE, Abril 2002.

²⁶ Besey, Allsop y Wilson, 2001.

²⁷ Informe de la Fuerza de Choque del Reino Unido sobre la Leche, Diciembre 2001.

²⁸ Informe ABARE, "Comercio y Liberalización en los Mercados Lácteos Mundiales"

<http://www.abare.gov.au/htdocs/pages/media/2001/current%20issues01.htm>

(Consultado en Noviembre 2002.)

²⁹ La leche es, en este momento, la primera materia prima agraria producida en la India, y la India produce el 13 por ciento de la producción mundial de leche.

³⁰ Las tasas de restituciones a la exportación de la UE de LPD han variado sustancialmente, pero un promedio aproximado sería aproximadamente 40 euros/tonelada durante el período. Desde entonces, la India ha incrementado su arancel sobre las importaciones de LPD para proteger de ese modo a sus productores internos.

³¹ Omondi, V, "Nairobi Cushions Dairy Industry with 100PC Tax" El Africa del Este, Nairobi, 1 de Abril 2002.

³² Idem

³³ Una Caja del Desarrollo daría a los gobiernos de los países en desarrollo flexibilidad con las reglas de la OMC y les permitiría proteger a sus pequeños agricultores del dumping.

³⁴ Las importaciones por encima de la cuota delimitada se enfrenta a un arancel superior, del 56 por ciento.

³⁵ Nueva Zelanda acumula el 15 por ciento, y otros proveedores acumulan el 15 por ciento restante.

³⁶ El documento de la Revisión a Medio Plazo de la Comisión Europea destaca cuatro opciones para la reforma del régimen lácteo desde 2008-2015: mantener las medidas de la Agenda 2000 (status quo), repetir la agenda 2000 (mayores recortes en los precios de intervención e incrementar las cuotas), introducir un sistema de doble cuota (una para uso interno y otra para exportación) y abolir el régimen de cuotas. El impacto de las diferentes opciones fue analizado en un informe sobre las Cuotas de la Leche, encargado por la Comisión Europea, pero este informe no toma partido claro por ninguna de las cuatro opciones.

³⁷ Como parte de las reformas de la Agenda 2000 de la PAC, los ministros de agricultura de la UE acordaron que se reduciría el sostenimiento de los precios en un 15 por ciento, entre los años 2005 y 2008, con pagos directos de ingresos para los agricultores para compensarlos por la caída de los precios. Al mismo tiempo, las cuotas se incrementarán en un 1,5 por ciento.

³⁸ El enfoque de la Comisión Europea de introducir el desacoplamiento, está diseñado para encajar la PAC dentro de las reglas de la OMC, en la práctica, significará la continuación de los subsidios a la producción y exportación.

³⁹ La política de cuotas de leche ha retenido la producción en áreas menos favorecidas, que llegó a cerca del 33 por ciento de la producción total de leche de la CE en 1997, Informe sobre la Cuota de la Leche de la CE.

⁴⁰ Bessey, Allsop y Wilson (2001).

⁴¹ Idem

⁴² Comisión Europea (2002) "La Agricultura Europea entrando en el siglo XXI", octubre de 2002.

Referencias

AgraEurope, Monitoreo de la PAC, 2002

AgraEurope, Mercados lácteos, diversas ediciones, 2002

Bailey, K.W. (2002) Comparación de las Industrias Lecheras de EE.UU. y Canadá, Filadélfia: Universidad del Estado de Pennsylvania

Bessey, M.P. Allsop, and B. Wilson (2001) La industria lechera de Europa 2001/02 N° 4, Una publicación del Boletín de Noticias de la Industria Lechera, Noviembre 2001

Collins, K. (2000) "Temas de política lechera de los EE.UU.", un estudio presentado en la Conferencia del Directorio Nacional Lácteo, Williamsburg, EE.UU, 11 Septiembre 2000

Damodaran, H. (2002) "La Industria Lechera molesta con la lista agrícola de EE.UU." The Hindu Business Line

<http://www.blonnet.com/bline/2002/05/28/stories/2002052800351100.htm> (Consultado por los autores por última vez en Noviembre 2002)

Comisión Europea, Informe sobre las Cuotas Lecheras, Documento de Trabajo de la Comisión, SEC (2002) 789 final, Julio 2002

Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo acerca de la Revisión de Mitad de Período de la Política Agraria Común. COM (2002) 394 final, 10 de Julio del 2002

Comisión Europea, Informe Especial N° 6/2001 de la Corte de Auditores acerca de las Cuotas Lecheras, junto con las respuestas de la Comisión. 2001/C/305/01

Comisión Europea, Informe sobre la Situación Agrícola en la UE, 2000. Informe en Combinación con el Informe General de Actividades de la UE - 2000. Bruselas y Luxemburgo, 2001. COM (2002) 67 final, 11 de Febrero del 2002

Fanjul, G. Y W. Benscome (2002) "El dumping lácteo de la UE en la República Dominicana", Noviembre 2002

Green, C. (2002) "La leche no: La Ayuda al Desarrollo de los EE.UU., Monsanto y la Industria Lechera de los EE.UU."

<http://www.alterner.org/story.html?StoryID=13557> (Consultada por última vez por los autores en Noviembre del 2002)

Green, D. y M. Griffith (2002) Descargando sobre los pobres: La Política Agraria Común, la OMC y el Desarrollo Internacional, Londres: Cafod

INRA - Universidad de Wageningen, Un Estudio sobre el impacto de opciones futuras para el sistema de Cuotas Lecheras y la organización del mercado común para la leche y los productos lácteos.

Knutson, R.D., R. Romain, D.P. Anderson y J.W. Richardson (1997) Consecuencias a nivel de productor de las Políticas Lecheras de Los EE.UU. y Canadá, College Station, Tejas: Universidad A&M de Tejas

Mdc datum, Puesta al día de los Mercados Lácteos, diversos números, 2002

OCDE, "Las Políticas Agrícolas en los Países de la OCDE: Monitoreo y Evaluación ", 2002.

Fuera de la Ley, J.L., R.E. Jacobson, R.D. Knutson y R.B. Schwart Jnr (1996) "Estructura del sector de granjas lecheras de los EE.UU. ", Mercados Lácteos y Políticas: Temas y opciones N°. M-4, Ithaca, NY: Universidad de Cornell

Oxfam (2002) "CAMBIAR LAS REGLAS: Comercio, Globalización y Lucha contra la Pobreza", Madrid: Oxfam Internacional.

Oxfam (2002) "El Sector Lácteo en la India: Acceso a Mercados y Medios de Vida Rurales", estudio de investigación (no publicado)

Riedl, B.M. (2002) "Salvando a los pobres agricultores ricos", <http://www.heritage.org/Press/Comentary/ed508023a.cfm> (Consultado por última vez por los autores en Noviembre del 2002)

Texas Agriculture (2000) "Bajan las cifras lecheras de los EE.UU.", <http://www.txfb.org/texasAgriculture/2000/111700dairy.htm> (Consultado por última vez por los autores en Noviembre del 2002)

Informe de la Fuerza de Choque Lechera del R.U., Diciembre del 2001

USDA, Lácteos y Productos de la Unión Europea, Informe semestral 2002, Informe GAIN #E22073, 1 de Julio 2002

USDA, Lácteos y Productos de la Unión Europea, Informe Anual de la UE sobre Política de Comercio Lácteo, Informe GAIN #E22058, de 23 de Mayo del 2002

Consejo de Exportación Lechera de EE.UU. (Julio 2002) Mercados Lácteos Mundiales y Previsiones

Ministerios de Agricultura de los EE.UU., Servicio Exterior Agrícola (2002) "Hoja de Hechos: Programa de Incentivos a la Exportación Lechera" <http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/deip.html> (Consultado por última vez por los autores en Noviembre del 2002)

Servicio de Estadísticas Agrícolas de Wisconsin (2002) " Sector Lácteo: Número de granjas y tierra en las granjas " <http://www.nass.usda.gov/wi/dairy/dynfarms.htm> (Consultado por última vez por los autores en Noviembre del 2002)

© Oxfam International

Diciembre de 2002

Este documento ha sido elaborado por Penny Fowler, con la ayuda de Izzy Birch, Siddo Deva, Gonzalo Fanjul, Rian Fokker, Mark Fried, Claire Godfrey, Tom Lines, Jung-ui Sul, Sophia Tickell y Kevin Watkins. Forma parte de una serie de documentos escritos para aportar información a un debate público sobre cuestiones de política de desarrollo y humanitaria. El texto puede utilizarse libremente para campañas, educación e investigación, siempre que se mantenga en su totalidad la fuente.

Para más información, por favor contactar con advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam Internacional es una confederación de 12 agencias de desarrollo que trabaja en 120 países de todo el mundo en desarrollo: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Novib Oxfam Holanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Quebec y Oxfam Alemania.

Para más información, póngase en contacto con cualquiera de las agencias siguientes:

OI Advocacy Office, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel: 1.202.496.1170, E-mail: advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org

OI Office in Brussels, 60 rue des Quatre Vents, Brussels, B1080 Tel: 322.501.6761

OI Office in Geneva, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Tel: 41.22.321.2371

OI Office in New York, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel: 1.212.687.2091

Oxfam Alemania

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tel: 49.30.428.50621
E-mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam América

26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tel: 1.617.482.1211
E-mail: info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam en Bélgica

Rue des Quatre Vents 60
1080 Buxelles, Belgium
Tel: 32.2.501.6700
E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Canadá

Suite 300-294 Albert St.
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6E6
Tel: 1.613.237.5236
E-mail: enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Community Aid Abroad

National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tel: 61.3.9289.9444
E-mail: enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam Hong Kong

17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tel: 852.2520.2525
E-Mail: info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam GB

274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tel: 44.1865.311.311
E-mail: oxfam@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam Quebec

2330 rue Notre-Dame Quest
Bureau 200, Montreal, Quebec
Canada H3J 2Y2
Tel: 1.514.937.1614 www.oxfam.qc.ca
E-mail: info@oxfam.qc.ca

Oxfam Nueva Zelanda

Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68 357
Auckland 1032
New Zealand
Tel: 64.9.355.6500
E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz

Oxfam Irlanda

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail: oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tel: 44.289.0023.0220
E-mail: oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Intermón Oxfam

Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tel: 34.93.482.0700
E-mail: intermon@intermon.org
www.intermonoxfam.org

Novib

Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The Netherlands
Tel: 31.70.342.1621
E-mail: info@novib.nl
www.novib.nl