



GLOBALIZAR EL HAMBRE

Impactos de la Política Agrícola
Común (PAC) y de las políticas
comerciales de la UE en la
soberanía alimentaria y los
países del Sur

Autor: Thomas Fritz
Traducción al castellano: Isabel Bermejo
Prólogo: Ecologistas en Acción

ÍNDICE

Prólogo

La Reforma de la PAC 2014-2020: Más mercado, más miseria y menos agricultores/as..... 4

1 **Introducción**.....13

2 **La industria agroalimentaria europea se globaliza**.....17

3 **PAC: ganadores y perdedores en Europa**24

3.1 Las reformas de la PAC: la historia de nunca acabar.....26

3.2 El fraude del desacoplamiento.....31

3.3 Un reparto desigual de los fondos.....36

3.4 Los perdedores: las pequeñas explotaciones.....41

3.5 Propuestas de normativa para la futura PAC43

4 **Repercusiones de la PAC en el Sur Global**.....50

4.1 Dependencia de importaciones y déficit de alimentos50

4.2 La colonización de los alimentos: exportaciones de cereales de la UE....55

Cambiar los hábitos alimentarios: la harina de trigo invade Kenia57

El escándalo del precio de los cereales en África Occidental61

Acuerdos de Partenariado Económico (APE): asegurarse

mercados para las exportaciones64

4.3 Las exportaciones de leche de la UE: abrir las compuertas

para evitar la inundación.....66

Inundando los mercados africanos.....71

Leche en polvo en Camerún75

Libre comercio y lucha contra la escalada de importaciones.....79

4.4 Las exportaciones europeas de aves de corral: Europa despluma

a África.....85

La salud pública en riesgo.....90

Restricciones a la importación y fisuras legales.....91

4.5 Las Importaciones de soja de la UE: alimentar a las granjas

industriales.....94

La UE, acaparadora de tierras102

Un modelo de producción envenenado108

5 **Recomendaciones**.....112

Anexo

Comentario del movimiento europeo por la Soberanía alimentaria y otra Política Agrícola Común (FoodSovCap) sobre las propuestas legislativas para la PAC después de 2013 117

Título: Globalizar el hambre: Impactos de la Política Agrícola Común (PAC) y de las políticas comerciales de la UE en la soberanía alimentaria y los países del Sur

Autor: Thomas Fritz

Traducción al castellano: Isabel Bermejo

Prólogo: Ecologistas en Acción

Editan: ACSUR-Las Segovias, Ecologistas en Acción, Plataforma 2015, Plataforma Rural, Veterinarios sin Fronteras, Asociación Trashumancia y Naturaleza.

Estudio realizado para el Transnational Institute, Ecologistas en Acción, Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL), Glopolis y Védégylet.

ISBN: 978-84-939415-6-7

Depósito legal: M-20349-2012

Impreso en papel 100% reciclado, blanqueado sin cloro

Ecologistas en Acción agradece la reproducción y divulgación de los contenidos de este libro siempre que se cite la fuente.



ECOLOGISTAS
en acción



VETERINARIOS
SIN FRONTERAS



Este libro está bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Compartir bajo la misma licencia 3.0 España de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>



FDCL



PRÓLOGO

La Reforma de la PAC 2014-2020: Más mercado, más miseria y menos agricultores/as¹

Daniel López García

Ecologistas en Acción

Área de Agroecología y Soberanía Alimentaria

El 12 de octubre de 2011 la Comisión Europea presentó en Bruselas la propuesta para la nueva PAC, que supone el 40% del presupuesto total de la UE y la gestión de todo su territorio no urbano. Los diferentes borradores han sido cada vez más descafeinados, hasta presentar una propuesta que continua pagando más a quien más tiene y a las explotaciones más industrializadas -quien más contamina. La apuesta por una mayor mercantilización alcanza al desarrollo rural, la lucha contra el Cambio Climático e incluso un nuevo impulso a la integración de las producciones agrarias en el mercado financiero global.

La pac como actor de primer orden en el sistema agroalimentario global

Desde su creación en 1962, la PAC es la primera política unitaria de la Unión Europea, y aún hoy supone el 40% de su presupuesto total. En la Europa de posguerra, sus objetivos iniciales fueron incrementar la productividad agraria; garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria; estabilizar los mercados; y garantizar el autoabastecimiento de la UE a precios razonables para el consumo. Para ello establecía tres principios básicos: creación y mantenimiento de un mercado único agrario; preferencia comunitaria frente a productos agrarios de fuera de la UE; y solidaridad financiera entre estados miembro “ricos” y pobres”.

En estos 50 años, la UE ha incrementando la mecanización y el uso de agrotóxicos (fertilizantes y fitosanitarios), y se ha convertido en una potencia exportadora en numerosos cultivos, debido a los grandes excedentes generados. Su política de subvenciones ha transformado el panorama productivo europeo. Por poner ejemplos del Estado Español, las subvenciones europeas

han introducido regadíos en cultivos históricos de secano (como el caso la viña o el olivo); han agotado acuíferos (apoyando el cultivo de maíz que ha agotado el famoso acuífero 23, en La Mancha); ha reducido la ganadería extensiva e intensificado la industrial; y ha concentrado las producciones en determinadas zonas para dirigirlas a los mercados globales (la hortofruticultura en el arco mediterráneo y el valle del Ebro), y abandonando otras (los regadíos históricos del interior peninsular, o los cultivos de montaña).

Desde su establecimiento la PAC ha tenido numerosos impactos negativos también en el Sur. Las iniciales políticas proteccionistas y de exportación por debajo de costes, debido a los excedentes acumulados, provocaron el llamado *dumping*, bajando los precios internacionales de los alimentos y destruyendo así las economías agrarias del Sur. Las subvenciones a la exportación, la imposición de aranceles a determinados países o productos, y el aumento de la volatilidad de los precios han afectado negativamente a países y campesinos/as del Sur. A su vez, la PAC ha incentivado el aumento del número de cabezas de ganado y, por tanto, el incremento de la demanda europea de piensos para la ganadería intensiva, y así ha fomentado los extensos monocultivos de soja y cereales en países del Sur. Más recientemente, la demanda de materia prima para su uso energético a partir de agrocombustibles y biomasa (agromasa) ha profundizado en este proceso de deforestación y desplazamiento de poblaciones campesinas en todo el planeta.

En las dos últimas décadas, la PAC ha sufrido numerosas reformas, que poco a poco han ido suprimiendo la protección de las producciones locales, de cara a abrir las fronteras europeas a los alimentos extranjeros, especialmente del Sur Global. Estos cambios han venido asociados a las negociaciones comerciales globales en el marco del GATT y la Organización Mundial del Comercio (OMC) -en cuyo seno la UE es un actor de primer orden. El primer acuerdo sobre Agricultura en la OMC (1994) corresponde con una mayor apertura al comercio global de los denominados TRIPS², los servicios públicos e infraestructuras en el Sur Global. Estos sectores de las economías periféricas fueron liberalizados de cara al pago de la deuda externa a partir de los años '80, y ofrecen a los capitales europeos un potencial de negocio mucho mayor que el sector agrario. Es en este contexto en el que la agricultura europea se abandona a los mercados globales.

¹ El presente artículo es una versión ampliada de otro publicado en la Revista “El Ecologista” (nº 71), con el mismo nombre y redactado por el Grupo de Trabajo Interáreas “PAC post-2013” de Ecologistas en Acción, del que forma parte el autor.

² Trade-Related aspects on Intellectual Property Rights: especialmente patentes, incluyendo las patentes sobre la vida, que se han denominado “biopiratería”.

A partir de la Agenda 2000 de la UE (1997), la PAC introduce un 2º Pilar destinado a Desarrollo Rural, complementario a las otras acciones ya mencionadas (1º Pilar) y destinado a diversificar (o desagrarizar) las economías rurales y a fomentar prácticas más sostenibles. El 1º Pilar (80% del presupuesto total en 2008) apoya una mayor intensificación de la agricultura, lo cual genera una mayor dependencia y endeudamiento de las explotaciones, la reducción y la precarización del empleo agrario, y mayores daños ambientales. El 2º Pilar (20% del presupuesto) subvenciona el abandono y el cambio de actividad, e intenta compatibilizar la actividad agraria con el medio ambiente. ¿Le encuentras el sentido?

La PAC ha fomentado el crecimiento productivo en detrimento de la calidad de los alimentos, causando impactos ambientales crecientes y la desaparición de millones de explotaciones: aquellas más pequeñas, que generaban empleo familiar y economías locales, que aprovechaban los recursos locales y conservaban la agrobiodiversidad. Por contra, los ingresos de las grandes empresas agroindustriales y de las proveedoras de insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas, etc.) no han parado de crecer.

Tabla1: Evolución social y económica del sector agrario desde la entrada de España en la UE.

Año	1980	1987	1990	1995	2000	2008
Población activa agraria		2E+006	2E+006	1E+006	1E+006	966000
% Población activa agraria/total		12,51	10,24	7,91	6,54	4,4
% Producto interior bruto/total	6,49	5,93	5,16	3,83	3,96	2,43

Fuente: INE

Entre 2011 y 2014, los estados miembro de la UE están debatiendo sobre este importante presupuesto con nuevas claves para el reparto: La ampliación de la UE a 27 estados con un sector agrario muy amplio y basado en pequeñas explotaciones tradicionales; la crisis económica y la resistencia de los estados aportadores netos (Alemania y Francia, principalmente) a seguir cediendo fondos; la ralentización de las negociaciones en el seno de la OMC, y la mayor importancia de los tratados bilaterales de libre comercio; los debates globales sobre el cambio climático; y una conciencia emergente desde la ciudadanía sobre las implicaciones ambientales, sociales y sanitarias de la alimentación.

La nueva PAC: más mercado, más tecnología y más concentración

La UE ampliada a 27 países pretende reducir los costes, y sobre todo las aportaciones de los países más “ricos”, olvidando el principio de solidaridad entre estados miembro al nacionalizar las aportaciones a la PAC. La actual reforma parte de la hipótesis de un incremento sustancial de la población, ante lo cual propone una mayor tecnificación de las producciones (¿una segunda Revolución Verde?) y más competitividad. Sin embargo, hoy sabemos que:

- Otros modelos agroalimentarios, como la agricultura ecológica y la Soberanía Alimentaria, pueden perfectamente alimentar el mundo, tal y como han reconocido la FAO y la ONU en numerosas ocasiones, sin deteriorar el medio ambiente ni las economías locales.³
- La modernización no mantiene el empleo agrario ni produce alimentos de calidad, y genera graves perjuicios ambientales.
- La competitividad (o lo que es lo mismo, los mercados globales) hace que los alimentos no siempre lleguen a quien los necesita, y arruina las economías de los países y sectores sociales con menos recursos.

El “verdeo” de la PAC

A pesar de que esta propuesta se ha presentado como la PAC “Verde”, se sigue apoyando una mayor intensificación y tecnologización de la producción agraria, lo cual supone más gasto de recursos y más daños ambientales. La ecocondicionalidad se mantiene en niveles muy laxos, que no penaliza el apoyo a prácticas que fomentan la erosión, contaminen o sobreexploten acuíferos. A su vez la agricultura ecológica, que hasta el momento ha estado como una opción para los estados miembro, y dentro del segundo pilar de la PAC (como forma de desarrollo rural), se sigue considerando una forma de agricultura “de segunda” y para las élites.

La ecocondicionalidad (el componente de “greening”) va a suponer el 30% de las ayudas directas, lo cual supone un interesante avance al ser introducido en el Primer Pilar. Sin embargo no exigirá, para acceder a las ayudas directas, el cumplimiento de la Directiva de Uso Sostenible de Pesticidas, ni las prácticas contra la erosión, ni apoyará la fertilización orgánica; y la rotación y diversificación de cultivos quedan en niveles anecdóticos (hasta el 70% del cultivo principal). Todo esto supone dejar hueca esta importante oportunidad de fomentar una agricultura y ganadería realmente sostenibles: rotaciones más amplias que incluyan el cultivo de leguminosas; variedades autóctonas;

3 <http://www.srfood.org>;

el fomento de sistemas agrosilvopastorales, etc. Pero incluso desde esta vaguedad, esta propuesta está generando un fuerte rechazo por parte de muchos Estados miembro, y especialmente de las Organizaciones Profesionales Agrarias.

Las ayudas directas

Hasta el momento, mientras que en el Estado español la media de cobro por explotación ha sido de 5.642 €/año, un importante número de empresas agroindustriales (como Azucarera Ebro, Freixenet, Nueva Rumasa o Mercadona) han recibido millones. Está en debate una reasignación más justa de las subvenciones, en función de criterios sociales y ecológicos. Sin embargo, todo apunta a que las ayudas directas se asignarán directamente en función de la superficie, con lo cual se seguirá apoyando a los grandes propietarios de tierra y a la agroindustria, y no a la agricultura familiar y sostenible. Los intentos por establecer una modulación de las ayudas han quedado en vaguedades, y el límite superior se propone en 300.000€/ha, lo cual supone una profunda injusticia a la vista de la media por explotación, ya que en el actual régimen el 16% de los perceptores españoles reciben el 70% del total de las ayudas⁴.

La nueva reforma define al agricultor activo como el sujeto susceptible de percibir ayudas; pero esta condición se define como aquel que percibe al menos el 5% de sus ingresos totales (no solo agrarios) a partir de las ayudas de la PAC. Esta forma de entender la actividad agraria afianza la posibilidad de que sean los/as propietarios/as de la tierra -y no quien la trabaja-, especialmente los más grandes, quienes más se beneficien de las ayudas, así como la agroindustria. También desnaturaliza las propuestas de la Soberanía Alimentaria, que plantean dedicar los mayores recursos a la agricultura profesional y familiar, aquella que estabiliza población y empleo de calidad en el medio rural.

Las políticas de mercado

La propuesta de nueva PAC abandona la producción a los criterios de oferta y demanda... es decir, a merced del dictado de los oligopolios de la agroindustria y la distribución agroalimentaria, al rechazar todo tipo de control de precios y de protecciones a las importaciones. Los textos proponen la integración vertical por sectores, de cara a facilitar la planificación de las producciones, lo cual puede llevar a un incremento sensible del poder de la gran distribución, al segregar el sector productor.

4 Veterinarios Sin Fronteras, 2011: "Una injusticia llamada PAC".

Esta propuesta de integración asusta aún más si la conectamos con la actual dinámica de creciente inserción de las producciones agrarias dentro de las bolsas de valores y los mercados de futuro, ya que las crisis alimentarias de los últimos años se pueden volver crónicas, a merced de la especulación agroalimentaria. Además, se plantea la financiación pública de seguros agrarios privados para defender las producciones respecto a la especulación o el cambio climático, lo cual supondría una nueva inyección de capital público a los mercados financieros, con el sector agrario como excusa. Estos seguros se proponen dentro del 2º pilar, hipotecando así los fondos para el Desarrollo Rural.

El desarrollo rural

El gasto mínimo garantizado del 25% destinado al desarrollo rural se está eliminando, y la laxitud en la redacción de la propuesta permitiría la financiación de acciones e infraestructuras altamente insostenibles, como grandes instalaciones agroindustriales, nuevos regadíos y otras. Y queda a merced de los Estados miembro el seguir destinando fondos a apoyar las dependientes economías rurales, o derivar estos fondos de Desarrollo Rural para un mayor apoyo a la intensificación. La propuesta de la Comisión plantea que ciertos países -el Estado español entre ellos- puedan retirar fondos del 2º Pilar vinculados a objetivos ambientales, económicos y sociales, y emplearlos como ayudas directas del 1º Pilar.

Lucha contra el cambio climático

Las emisiones directas de la agricultura suponen un 14% de las emisiones totales mundiales, pero si a esta cifra se suman las emisiones indirectas (energía gastada en la fabricación de agroquímicos y maquinaria, transporte...) y las generadas por los cambios de uso de la tierra, la agricultura es responsable de más del 30% de las emisiones globales de GEI, y todavía más si añadimos las generadas en el procesado y distribución de alimentos⁵. Sin embargo, las propuestas a este respecto se centran en subvencionar e incrementar la producción de cultivos energéticos, promoviendo de nuevo el cambio de usos del suelo, tanto en nuestro territorio como -especialmente- en el Sur global. La UE se ha marcado para 2020 el objetivo de cubrir un 10% de las demandas de combustibles fósiles con agrocombustibles. Para ello habría que destinar el 47% de la superficie agraria europea, previendo una importante reducción de superficie forestal (especialmente en el este europeo), praderas y pastos

5 Hoffmann, U. (2011) Assuring Food Security in Developing Countries under the Challenges of Climate Change: Key Trade and Development Issues of a Fundamental Transformation of Agriculture. Discussion Papers Nº 201. United Nations Conference on Trade and Development.

naturales. Cabe preguntarse, entonces, ¿donde se van a cultivar nuestros alimentos? Y si importamos los granos, ¿que lejanas selvas vamos a arrasar para importar soja o aceite de palma para alimentar nuestros coches?

A la vez, no se consideran aspectos cruciales como el apoyo de la fertilización orgánica para mantener CO2 en el suelo (47% de las emisiones de GEI agrarias); la reducción en el uso de fertilizantes químicos (20%); o el apoyo a la ganadería intensiva (14%). El mantenimiento de praderas naturales si se incorpora como objetivo, pero tan solo a partir de 2014, con lo cual resulta dudosa la efectividad de la medida. Por último, se prevé -y se apoyará- un incremento en la producción eléctrica por biomasa a gran escala, a partir de cultivos energéticos o subproductos agrarios. Estas fibras no deberían ser quemadas sino devueltas al suelo, lo cual sí resulta en un secuestro neto de carbono atmosférico. Esto resulta especialmente importante, además, en territorios como el Estado Español, con un 65% del territorio en riesgo alto de desertificación debido al déficit de materia orgánica en nuestros suelos.

El agua en la agricultura

Históricamente el agua se ha considerado “motor del desarrollo” en la planificación rural española, y actualmente el regadío sigue constituyendo alrededor del 80% del consumo total de agua, con cerca de 4 millones de hectáreas regadas y un millón de ellas según prácticas tradicionales (MARM 2008). Las actuales políticas agrícolas estatales plantean la profundización en un modelo de regadío que consolida la sobreexplotación de las masas de agua y requiere gastos energéticos crecientes.

Como nota positiva de la nueva propuesta de la PAC, los agricultores deberían demostrar, para recibir las ayudas, la existencia de un título concesional vigente para el uso del agua (existen más de 500 000 pozos ilegales en España, frente a 1 millón de explotaciones agrarias) y un sistema de medición del consumo, y la propuesta plantea la revisión de las tarifas de pago por el agua consumida. Sin embargo, la nueva PAC no pedirá que se respete la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE)⁶ como condición para obtener las ayudas.

Tampoco se exigirá el cumplimiento de la legislación en materia de contaminación de los acuíferos por el uso de pesticidas (Directiva 2009/128/EC),

⁶ Esta legislación europea establece los criterios para recuperar el buen estado ecológico de los ecosistemas acuáticos, la racionalización de la economía vinculada a los diferentes usos y un cambio de gobernanza, basado en la participación ciudadana.

frente a un 75% de las tierras agrícolas europeas que incumple los estándares de calidad legales; y tampoco la de contaminación por nitratos (Directiva 91/676/CE). Y eso cuando la legislación en materia de contaminación por nitratos u otras sustancias químicas (Directiva 2006/118/EC) en los acuíferos ya

PROPUESTAS DESDE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA⁷

- **Modelo agroecológico.** Alimentos saludables y de producción sostenible, procedentes de la agricultura campesina, de la ganadería extensiva y de la producción ecológica. Reducir el consumo de carne.
- **Agricultura local y campesina.** Precios justos y seguros para quien produce y quien consume los alimentos, que permitan una renta decente para los/as campesinos/as europeos/as y de todo el planeta. Implementar políticas de transparencia en la formación de los precios y fomentar los Canales Cortos de Comercialización.
- **Soberanía alimentaria y energética:** orientar las producciones a la demanda interna real UE. Control efectivo de las importaciones y exportaciones en base a criterios de justicia, sociales, sostenibilidad ambiental y de seguridad y calidad alimentarias.
- **Mercado justo y sostenible:** instrumentos de regulación del mercado que pongan fin a la especulación alimentaria y la volatilidad de los precios, el abuso dominante de poder de la agroindustria y la distribución.
- **Agricultura sin Transgénicos :** prohibición del cultivo, transformación y comercialización de transgénicos y fomento de las semillas y razas ganaderas tradicionales, de mayor calidad y más adaptadas al medio.
- **Agricultura para Alimentar:** suspensión de las cuotas obligatorias y de los apoyos a los cultivos agroenergéticos (biomasa y agrocombustibles).
- **Agricultura contra la sequía:** integrando las variedades autóctonas y cultivos de secano, el buen manejo del agua y la restauración de las dinámicas naturales del ciclo hídrico podemos mejorar la resiliencia frente a variaciones climáticas y garantizar el sustento de la fertilidad de los sistemas agro-ecológicos.

se ha mostrado como profundamente insuficiente, como demuestra la falta de cumplimiento de los objetivos de “inversión de la tendencia” que se ha marcado la legislación europea al respecto. Sólo en Francia la contaminación de acuíferos cuesta entre 522.000 y 847.000 millones de euros/año.

La agricultura en un mundo en crisis

La actividad agraria es la única que realmente produce riqueza, y puede ser capaz de producirla de forma sostenible, mediante modelos tradicionales o modernos -la agricultura ecológica-, cada vez más desarrollados. La crisis económica generada por la economía financiera está haciendo necesario la reconstrucción de economías alternativas, capaces de cubrir las necesidades

⁷ Propuestas extraídas del documento “La opción que falta”, de la Red Europea FoodSovCAP. <http://nyelenieurope.net/foodsovcap/>

de los grupos sociales que van siendo expulsados del mercado. Por otro lado, la crisis ecológica señala la necesidad de articular modelos de producción y consumo basados en el uso y ciclaje de los recursos locales, y extensivos en el uso de combustibles fósiles.

Las políticas de la UE no van en esta línea, sino que profundizan con fuerza en las propuestas de más crecimiento, más mercado, más tecnología y más recursos no renovables para salir de la crisis. La importancia ambiental de la actividad agraria (por superficie y agua utilizada, o por su aportación al Cambio Climático, por ejemplo) convierte a la PAC en un tema de interés central para el ecologismo. Pero a su vez, la Agroecología y la Soberanía Alimentaria portan propuestas transformadoras que trascienden, con mucho, la esfera de la agricultura y la alimentación, para plantear nuevos modelos de producción sustentable, en los que la agricultura sostenible debe estar en el centro de las economías, y al servicio de las comunidades locales. La actividad agraria debe dejar de ser uno de los principales problemas de nuestro mundo, para volver a ser una actividad generadora de riqueza cultural, social y ecológica, tal y como lo fue hasta hace un siglo escaso y desde hace 10.000 años.

Por todo ello, la agricultura y la alimentación no pueden ser cosa de los y las agricultoras exclusivamente; sino que nos conciernen a toda la sociedad. Máxime cuando, tal y como veremos en las siguientes páginas, las políticas agrarias de la UE condicionan las formas de vida, o de muerte, en todo el planeta.

1 INTRODUCCIÓN

Tras varias rondas de reformas, la Política Agrícola Común (PAC) se enfrenta nuevamente a una profunda revisión. La actual PAC tocará a su fin en 2013, y ya se ha empezado a debatir su futuro. El debate sobre el coste de 57.000 millones de euros de la PAC, que representa el 40% del presupuesto de la UE, tiene lugar en un marco de recrudescimiento dramático de la crisis alimentaria global y de unos precios alimentarios al alza y cada vez más volátiles.¹ La crisis alimentaria mundial de 2006-08, cuando los precios de los alimentos alcanzaron precios récord, con un aumento del 80% en 18 meses, elevó el número de personas que pasan hambre o sufren desnutrición a más de mil millones de personas. Un incremento significativo sobre los 833 millones de 2000-2002.² Hoy, el mundo se enfrenta a otra crisis global de los precios de los alimentos, que impacta mucho más en los países con ingresos medios y bajos, que en los países enriquecidos, y no solo causa hambre, sino problemas en la economía, la educación, la salud y la planificación familiar, lo que profundiza las desigualdades de género y el patriarcado, así como conduce con frecuencia a inestabilidad social y política. Pero aunque la Política Agrícola Común influye de forma importante sobre la situación de pobreza y de inseguridad alimentaria del mundo, el debate actual apenas tiene en cuenta sus repercusiones externas.

La Unión Europea es una gran potencia mundial en lo que se refiere a comercio agrario: constituye el mayor exportador de alimentos elaborados, el segundo mayor exportador de productos lácteos y de cerdo y el tercer mayor exportador de aves de corral y de trigo. Muchos de estos productos disfrutaban de generosas subvenciones concedidas por la PAC a los agricultores y a la industria alimentaria europea. Paralelamente, los tratados de libre comercio (TLC) de la UE obligan a los países de la *periferia* -mal llamados "en desarrollo"- a abrir sus mercados a la producción excedentaria europea, incentivada por las generosas ayudas de la PAC. Sin embargo, los agricultores y la industria alimentaria local de los países del Sur que no pueden competir con los productos europeos subvencionados corren el riesgo de verse desplazados por una competencia injusta. La UE constituye también un gran importador de productos agrarios, en particular de productos destinados a alimentación animal como la soja, ocupando millones de hectáreas de tierras agrícolas en el extranjero que no pueden ser utilizadas para producir alimentos para los

1 FAO et al., 'Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses', Policy Report, 2 Junio 2011.

2 FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2010: Addressing food insecurity in protracted crises*, Roma 2010.

mercados locales. En consecuencia, cualquier cambio en la oferta y la demanda de la UE repercute de forma importante en la agricultura, la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación de millones de personas en el mundo.

En Noviembre 2010, la Comisión Europea (en adelante Comisión) presentó una comunicación esbozando las diversas opciones de reforma de la PAC, y su contribución a la seguridad alimentaria. Sin embargo, a pesar de modestos avances hacia una PAC más respetuosa con el medio ambiente, la productividad y la competitividad global de la industria agro-alimentaria europea siguen constituyendo la base de las propuestas. Según la Comisión, la UE debería contribuir a satisfacer “la creciente demanda alimentaria global, que la FAO prevé se incremente en un 70% para 2050”.³ El aumento de la demanda puede ofrecer “una oportunidad a los exportadores de alimentos europeos”, pero aprovechar esta oportunidad requerirá “un aumento de la competitividad y de la productividad del sector agrícola de la UE”. En la visión esbozada por la Comisión la agricultura ha de estar al servicio de una industria alimentaria exportadora: “La existencia de un sector agrícola fuerte es crucial para que nuestra industria alimentaria, muy competitiva, siga constituyendo una parte importante de la economía y del comercio de la UE”.⁴ El principal papel de la agricultura en esta visión es suministrar materia prima barata a la industria alimentaria para asegurar su éxito exportador.

Olivier de Schutter, Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, ha criticado la importancia concedida por la UE a la productividad y al libre comercio, teniendo en cuenta que la disponibilidad de alimentos no garantiza necesariamente una distribución adecuada de los mismos: “La cuestión de la seguridad alimentaria global no puede reducirse a un simple problema de oferta, ni de producción”. Si aumentase la producción alimentaria en paralelo a una creciente marginalización de los pequeños campesinos del Sur, “habríamos perdido la batalla contra el hambre y la desnutrición”.⁵ Sin embargo, el actual *dumping* de productos alimentarios de la UE en los mercados mundiales y el aumento de sus importaciones, particularmente de piensos

para la ganadería industrial europea, amenaza con generar una mayor marginalización de los pequeños productores.

La UE sigue alentando la competitividad y las exportaciones del agronegocio europeo, ignorando el principal reto de los países que actualmente padecen inseguridad alimentaria: reducir su dependencia de las importaciones. A partir de la década de 1980, una mayoría de los países en desarrollo pasaron de exportadores netos de alimentos a importadores netos. Sin embargo, en la actualidad las dos terceras partes de estos países padecen un déficit alimentario crónico y se enfrentan a crecientes gastos por la compra de cereales, productos lácteos y aceites vegetales en el mercado mundial. Estos países requieren un cambio de políticas que fomente la producción interna de alimentos y reduzca su dependencia alimentaria, para reducir así su vulnerabilidad frente a las vertiginosas subidas de precios y las crisis alimentarias recurrentes. Teniendo en cuenta la irresponsabilidad y la falta de voluntad política de los Estados europeos en la lucha internacional contra el hambre, la UE debería hacer todo lo posible por apoyar dicho cambio. Lamentablemente, la PAC actual avanza justamente en la dirección opuesta, aumentando la dependencia de las importaciones de los países del Sur, para asegurarse mercados para la industria alimentaria europea.

Las anteriores reformas de la Política Agrícola Común apenas concedieron atención a su contribución a la pobreza y la desnutrición. Aunque los responsables europeos adaptaron la PAC a los cambios del marco político internacional, nunca se propusieron en serio asegurar su coherencia con los objetivos de desarrollo establecidos internacionalmente, como la erradicación de la pobreza y el hambre. Si la UE aspira verdaderamente a cumplir con sus responsabilidades globales, será necesaria una reforma mucho más profunda de la PAC.

Esta publicación pretende contribuir a dicha reforma. Describe la historia de la Política Agrícola Común, sus sucesivas reformas, sus principales beneficiarios, y sus repercusiones en la agricultura y la soberanía alimentaria, en la pobreza y en la seguridad alimentaria del Sur, así como las relaciones entre PAC y política comercial europea. Analiza también las repercusiones de la pugna por hacerse con las materias primas más baratas, y de la exportación de cereales y de productos avícolas y lácteos, así como de la creciente demanda de piensos, con mucho la mercancía agrícola más importante importada por la Unión Europea. Las recomendaciones finales esbozan algunos de los cambios necesarios que la UE tendría que aplicar para que la PAC contribuyera eficazmente a erradicar la pobreza y el hambre, y a lograr la soberanía alimentaria global. Se

3 European Commission, ‘The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future’, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruselas, 18.11.2010, COM(2010) 672 final, pg. 2.

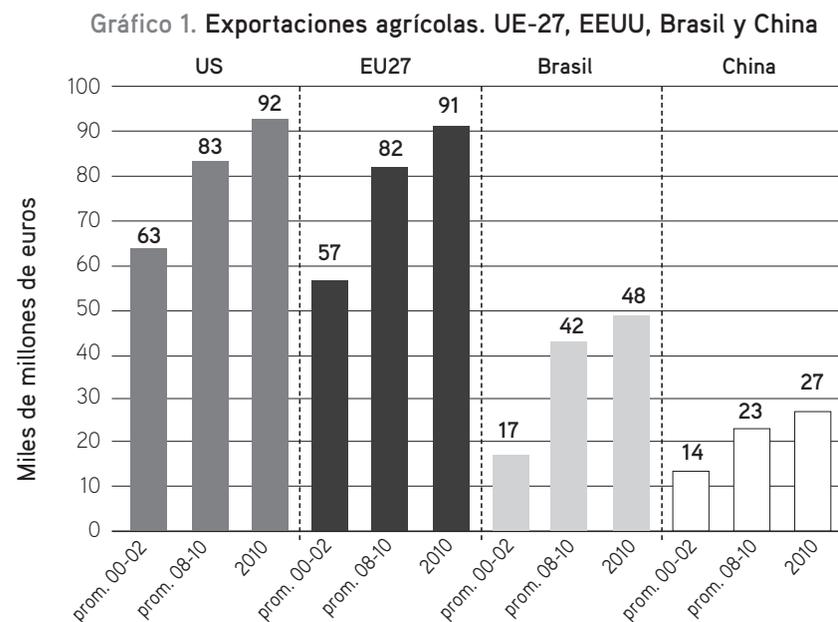
4 Ibid, pg. 4.

5 Olivier De Schutter, ‘The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realisation of the right to food’, Comments and Recommendations by the United Nations Special Rapporteur on the right to food, 17 Junio 2011, pg. 1.

complementan con los comentarios y las demandas del movimiento europeo por la Soberanía alimentaria y otra Política Agrícola Común (FoodSovCap) sobre las propuestas legislativas para la PAC después de 2013.

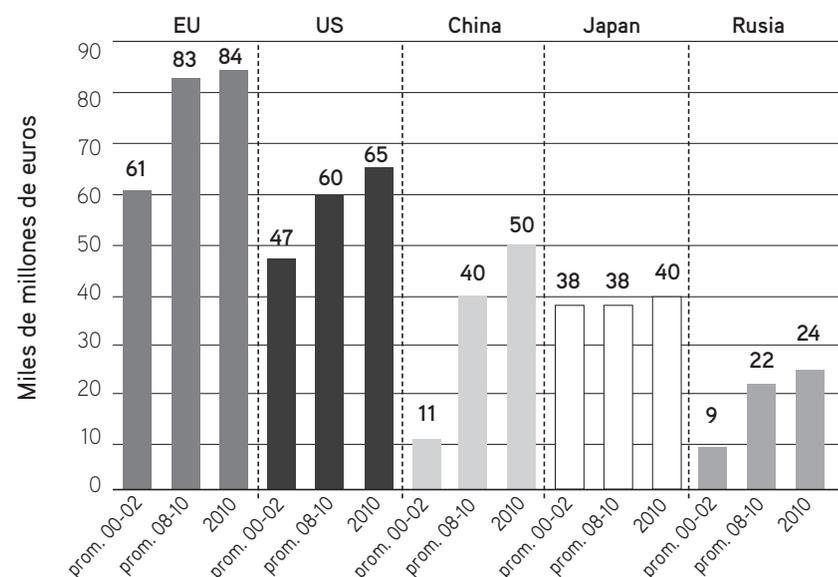
2 LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA EUROPEA SE GLOBALIZA

La Unión Europea es el principal actor agrícola del comercio internacional. Junto con los EEUU, el bloque de 27 miembros de la UE es el principal exportador alimentario y agrícola del mundo. En 2010 sus exportaciones agrícolas alcanzaron un nivel record de 91.000 millones de euros, gracias a un crecimiento espectacular del 21% respecto al año 2009, de crisis. Su cuota del mercado mundial fue del 17%, aproximadamente igual a la de EEUU. La UE es también con mucho el mayor importador agrícola del mundo. En 2010 el valor de los productos agrarios importados a los mercados europeos ascendió a 83.000 millones de euros, una cifra muy superior a los 65.000 millones de euros importados por EEUU. La cuota mundial de importaciones de la UE fue del 19% (véase: gráficos 1 y 2). Más del 70% de las importaciones agrícolas de la UE, cuyo valor asciende a 60.000 millones de euros, proceden de los países en desarrollo.⁶



⁶ European Commission, 'Global and EU agricultural exports rebound', MAP – Monitoring Agri-trade Policy, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, No. 01-11, Mayo 2011.

Gráfico 2. Importaciones agrícolas. UE-27, EEUU, China, Japón y Rusia



Fuente: Comisión Europea, MAP – Monitoring Agri-trade Policy, No. 01-11, Mayo 2011

La soja -habas y harina de soja- constituye el principal producto agrícola importado por la Unión Europea, procedente principalmente de Argentina y Brasil (la harina de soja) y de Brasil y EEUU (las habas de soja). En 2010, la UE importó harina de soja por valor de 6.400 millones de euros y habas de soja por valor de 4.500 millones de euros. Entre las importaciones agrícolas cabe citar otros artículos importantes, como café, plátanos, cacao y aceite de palma, todos ellos productos tropicales suministrados casi exclusivamente por países en desarrollo. Por otra parte, la UE exporta principalmente alimentos elaborados como bebidas, aceites esenciales y preparaciones alimentarias, así como cantidades importantes de trigo, carne y productos lácteos.⁷

Alabando el fuerte crecimiento exportador de los últimos seis años, la Comisión Europea señala que “en 2010 la mejora de su balanza comercial convirtió a la UE en exportador neto por primera vez desde 2006, con unos excedentes de 6.000 millones de euros”.⁸ A pesar del éxito exportador reciente, la industria agroalimentaria europea perdió sin embargo parte de su cuota del mercado exportador mundial. La cuota europea del mercado exportador mundial de alimentos y bebidas se ha reducido del 24,6% en 1998 al 17,5% en 2008,

según datos de la industria. Su principal competidor, EEUU, ha experimentado una pérdida de mercado similar.⁹ Esta tendencia se debe principalmente a la creciente competencia de mercados emergentes como Brasil, China, Argentina, Tailandia, Indonesia y Malasia. Especialmente, Brasil ha conseguido duplicar sus exportaciones alimentarias en los últimos 10 años, constituyendo actualmente el tercer mayor exportador en el mercado agrícola mundial.¹⁰

En 2008, tras confirmarse el debilitamiento de la competitividad de la industria agroalimentaria europea en varios estudios encargados por la UE, la Comisión estableció el “Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria” para asesorarse sobre la forma de invertir esta tendencia. Este grupo de expertos, convertido posteriormente en el “Foro de Alto Nivel para un Mejor Funcionamiento de la Cadena de Suministro de Alimentos”, se compone principalmente de representantes de las grandes corporaciones, asociaciones de empresas agroalimentarias, la Comisión Europea y unas cuantas organizaciones de la sociedad civil. Entre sus miembros figuran corporaciones transnacionales como Danone, Nestlé, Metro y Unilever y asociaciones como la agrupación europea de organizaciones de agricultores COPA-COGECA¹¹, la influyente confederación de industrias de procesado de alimentos CIAA¹², el comité de enlace para el comercio de productos agrícolas CELCAA¹³, y la agrupación de grandes mayoristas y minoristas de la UE, EuroCommerce.

El Grupo de Alto Nivel hizo público en 2009 su informe sobre competitividad en la industria agroalimentaria europea, apuntando recomendaciones para toda la cadena de suministro. Estas recomendaciones reflejan las principales orientaciones de las políticas agrícolas, alimentarias y comerciales de la UE. El Grupo de Alto Nivel concluye que “en su conjunto, la industria agroalimentaria europea se enfrenta a una reducción de su cuota mundial de mercado”, aduciendo que varios factores explicarían esta tendencia:¹⁴

- 9 CIAA, ‘Data & trends of the European Food and Drink Industry 2009’, Confédération des industries agroalimentaire de l’UE, Bruselas, Marzo 2010.
- 10 WTO, *International Trade Statistics 2010*, Ginebra, pp.51 and 56.
- 11 COPA-COGECA: *Comité des organisations professionnelles agricoles – Confédération générale de la coopération agricole*.
- 12 CIAA: *Confédération des industries agro-alimentaire de l’UE*.
- 13 CELCAA: *European Liaison Committee for the Agricultural and Agri-Food Trade*.
- 14 High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry, ‘Report on the Competitiveness of the European Agro-Food Industry’, European Commission, Enterprise and Industry Directorate General, 17 Marzo 2009, HLG.007, pg. 11.

7 Ibid.

8 Ibid., pg. 12.

- La competencia de Brasil, China y otros mercados emergentes
- La existencia de barreras comerciales, como aranceles y medidas no arancelarias, para acceder al mercado de terceros países,
- Unos trámites aduaneros engorrosos
- Y acceso insuficiente a materia prima barata.

El informe subraya que el acceso a materia prima barata constituye „una cuestión clave para la industria agroalimentaria europea“, puesto que los materiales representan una parte importante de los costes de producción.¹⁵ Unos precios al alza y cada vez más volátiles, y la exigente normativa de la UE sobre la seguridad alimentaria de los cultivos modificados genéticamente destinados a alimentación y a piensos, supondrían una amenaza para proveerse de productos agrícolas. El informe afirma que la industria procesadora de alimentos de la UE se encontraría en una situación de desventaja competitiva frente a sus competidores, dado que los precios que estos pagan por los productos agrícolas son menores que los soportados por las compañías europeas. En consecuencia, el Grupo de Alto Nivel reclama un marco europeo de políticas que: a) “facilite un suministro suficiente de materias primas a precios competitivos” y b) simplifique el procedimiento de autorización de los productos destinados a alimentación animal y de los organismos modificados genéticamente (OMG).¹⁶

Uno de los principales problemas de la industria agroalimentaria europea es la madurez del mercado de la UE y el descenso del ritmo de crecimiento de la demanda alimentaria debido a una baja natalidad en los países miembros. En el pasado, el crecimiento poblacional en países de referencia como EEUU, Australia, Brasil o Canadá era tres o cuatro veces superior al de la Unión Europea, lo que indica que en el futuro la demanda alimentaria en esta región será menor.¹⁷ El Grupo de Alto Nivel concluye por tanto que “el desarrollo de las empresas agroalimentarias europeas será cada vez más dependiente de su peso en el exterior y de su acceso a mercados foráneos para la exportación e importación de productos”.¹⁸

15 Ibid., pg. 12.

16 Ibid., pg. 23.

17 European Commission, *Competitiveness of the European Food Industry – An economic and legal assessment*, Enterprise and Industry, 2007, pp. 26-27.

18 High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry, ‘Report on the Competitiveness of the European Agro-Food Industry’, European Commission, Enterprise and Industry Directorate General, 17 Marzo 2009, HLG.007, pg. 65.

El informe considera la expansión mundial como un factor indispensable y defiende enérgicamente una mayor liberalización de los mercados y un aumento del acceso a los mismos, “eliminando todos los obstáculos injustificados al comercio”.¹⁹ Aunque el informe considera que debería mantenerse el enfoque multilateral para llegar a un acuerdo comercial en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), estima que los acuerdos bilaterales constituyen un importante complemento de éste. Insta también a concluir las negociaciones comerciales bilaterales entre la UE y la India, Ucrania, y los países andinos, de ASEAN y de Centro América, y a avanzar en las conversaciones con China, Rusia, Mercosur y los países mediterráneos.

Todos los segmentos de la cadena alimentaria europea están sufriendo procesos de ajuste estructural, consolidación y concentración. Los eslabones intermedios y finales de la cadena, donde los procesadores y minoristas definen los requisitos de los productos agrícolas demandados a los productores primarios, son quienes poseen mayor peso y capacidad de negociación. En los últimos años, los expertos han observado „un desplazamiento del poder adquisitivo hacia los minoristas que conforman el final de la cadena de suministro, en detrimento de los procesadores que tradicionalmente dominaban el sector”.²⁰ La liberalización comercial, las fusiones y adquisiciones, y unas estrategias de abastecimiento globalizadas han permitido a los minoristas, particularmente a las grandes cadenas de supermercados, reforzar su poder, mientras que los agricultores y la industria de procesamiento de menor tamaño intentan sobrevivir bajando los precios u ofreciendo mejores condiciones.

La industria europea de procesado de alimentos comprende muchos subsectores diferentes, entre otros el cárnico, bebidas, productos lácteos, productos de molienda de granos, piensos, frutas y verduras. Constituye el sector manufacturero mayor de la UE en términos de facturación y de empleo, por delante de la industria de automóviles, química y de maquinaria. En 2008, el número de trabajadores en este sector era de 4,4 millones de personas.²¹ Muchos de los procesadores de alimentos han adoptado estrategias de internacionalización, transformándose en actores mundiales y penetrando en

19 Ibid.

20 Liz Dodd/Samuel Asfaha, ‘Rebalancing the supply chain: buyer power, commodities and competition policy’, South Centre/Traidcraft, Abril 2008, pg. 9.

21 CIAA, ‘Data & trends of the European Food and Drink Industry 2009’, Confédération des industries agro-alimentaire de l’UE, Bruselas, Marzo 2010.

los mercados de los países emergentes y en desarrollo, así como en los mercados nacionales. Hoy día, algunos de los grandes procesadores europeos, como Nestlé, Unilever, Danone, Associated British Foods, FrieslandCampina, Lactalis o Vion figuran entre las mayores compañías mundiales de alimentos y bebidas (véase Tabla 1).²²

Como consecuencia del proceso de concentración de sus mercados domésticos, los minoristas europeos, particularmente las grandes cadenas de supermercados, están conquistando también los mercados globales (véase Tabla 2). El mayor minorista europeo y segundo mayor del mundo, Carrefour (Francia), posee actualmente más de 15.600 establecimientos de venta en todo el mundo, bien sean gestionados directamente por la propia compañía o como franquicias. El grupo tiene 475.000 empleados y un 57% de su facturación procede de fuera de Francia. Está presente en 34 países, entre los que cabe citar China, Indonesia, Malasia, Tailandia, Argentina, Brasil, Colombia, Egipto, Marruecos y Túnez.²³ Del mismo modo, el minorista europeo número dos, el Grupo Metro, se está expandiendo fuera de Europa a través de establecimientos de venta al por mayor (Cash & Carry), en países como China, la India, Pakistán, Vietnam y Egipto.²⁴

	Headquarters	Ventas (miles de millones de \$ USA)
Carrefour	Francia	119.5
Metro Group	Alemania	91.1
Tesco	Reino Unido	88.8
Schwarz Group	Alemania	80.6
REWE	Alemania	70.8
Aldi	Alemania	68.7
Edeka	Alemania	58.5
Auchan	Francia	55.2
Ahold	Holanda	38.8
Casino Group	Francia	37.2
J. Sainsbury	Reino Unido	30.1
Leclerc	Francia	29.4
Delhaize Group	Belgica	27.7
Intermarché	Francia	25.0

Adaptado de: PlanetRetail/Supermarket News 2010²⁵

	Sede central	Ventas (miles de millones de €)
Nestlé	Suiza	25.1
Unilever	Holanda/Reino Unido	12.0
Heineken	Holanda	11.0
Groupe Danone	Francia	9.4
Vion	Holanda	8.2
Associated British Food	Reino Unido	7.9
Carlsberg	Dinamarca	7.3
Ferrero	Italia	6.3
Danish Crown	Dinamarca	6.1
Südzucker	Alemania	5.7
FrieslandCampina	Holanda	5.7
Oetker Group	Alemania	5.1
Anheuser-Busch InBev	Belgica	4.6
Tate & Lyle	Reino Unido	4.0

22 Ibid.

23 Véase: www.carrefour.com

24 Véase: www.metrogroup.de

25 Véase: <http://supermarketnews.com/profiles/top25-2010/top-25/>

3 PAC: GANADORES Y PERDEDORES EN EUROPA

Desde los comienzos de la integración europea, la agricultura constituyó un componente fundamental del proyecto político que llevaría a la Unión Europea actual, con sus 27 miembros. El Tratado de Roma por el que se instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 no sólo establecía un Mercado Común, es decir una unión aduanera que desmantelaría progresivamente los aranceles que gravaban el intercambio de bienes entre los seis países fundadores, sino una Política Agrícola Común. Europa Occidental luchaba entonces por superar la escasez de alimentos resultado de la devastación provocada por la Segunda Guerra Mundial. La CEE, particularmente Alemania, tenía una fuerte dependencia de importaciones de alimentos, y la producción agrícola primaria desempeñaba todavía un papel importante en las economías de los países fundadores (Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Alemania, Francia e Italia). En 1955, la agricultura representaba un promedio del 11,5% del PIB y el 21,2% del empleo total en los 6 países fundadores de la CEE.²⁶ Estos porcentajes disminuyeron considerablemente en las siguientes décadas debido a cambios estructurales. En la UE-27 de 2007, la agricultura contribuía un mero 2% al conjunto del PIB y un 6,2% al empleo total.²⁷

Las principales preocupaciones de los arquitectos de la Política Agrícola Común (PAC) a finales de los años 50 eran la seguridad del suministro alimentario y la estabilización de los ingresos de los agricultores, que estaban muy por debajo de los ingresos en los demás sectores de la economía. En consecuencia, el artículo 39 del Tratado de la CEE establecía los siguientes objetivos para la PAC:

- (a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- (b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en el campo;
- (c) estabilizar los mercados;

- (d) garantizar la seguridad del abastecimiento alimentario;
- (e) asegurar al consumidor una oferta a precios razonables.²⁸

Estos objetivos han permanecido inalterados a lo largo de los años, siendo finalmente integrados en el Tratado de Lisboa de Diciembre 2009.²⁹

En 1962 los miembros de la CEE acordaron que la PAC debería inspirarse en tres principios: 1) libre comercio intra-comunitario de los productos agrícolas; 2) preferencia comunitaria para los productores de la CEE frente a suministros de terceros países y 3) solidaridad financiera para todos los gastos de la PAC. En los años siguientes se creó una unión aduanera para permitir la libre circulación de productos agrícolas entre los miembros. Un régimen de intervención para la mayor parte de los productos agrarios estimulaba su producción, a la vez que se fijaba un precio mínimo, muy por encima del precio del mercado mundial, para los productos más importantes. Caso de que el precio interno de un producto cayese por debajo del precio garantizado, el estado intervenía comprando los excedentes a los procesadores de alimentos, como la industria láctea o de molinaria de granos, aumentando así la demanda y estabilizando los precios.

Los excedentes retirados del mercado debían ser almacenados, o se exportaban a terceros países. Los fondos de la PAC no solo cubrían los costes de almacenamiento, sino también las subvenciones a la exportación, que compensaban a los exportadores por la venta de sus productos en los mercados mundiales, donde los precios eran mucho más bajos que en el mercado interno. Además de ello, para proteger a los agricultores de la CEE de la competencia internacional, la Comunidad estableció un régimen variable de gravámenes que complementaban los aranceles externos, asegurando que los productos agrícolas que entraban en el mercado único tuviesen como mínimo el mismo precio que la producción interna.³⁰

En lo que se refiere a su objetivo de estimular la producción interna, la PAC obtuvo grandes logros en sus primeros años. Protegidos de la competencia

28 http://www.ena.lu/treaty_establishing_european_economic_community_Roma_25_march_1957-2-10730

29 <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-iii-agriculture-and-fisheries/181-article-39.html>

30 Pavlos Pezaros, 'Introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, Objectives and Orientations', in: Baourakis G. (ed.), *The Common Agricultural Policy of the European Union: New market trends*, CIHEAM-IAMC, Chania 1998 (Cahiers Options Méditerranéennes, No. 29).

26 Henrik Zobbe, 'The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe', The Royal Veterinary and Agricultural University, Unit of Economics Working Paper 2001/12, Fredriksberg 2001.

27 Pavel Ciaian/D'Artis Kanacs/Johan F.M. Swinnen, 'EU Land Markets and the Common Agricultural Policy', Centre for European Policy Studies, Bruselas 2010.

internacional e incentivados por unos precios de garantía elevados, los agricultores modernizaron sus explotaciones y aumentaron considerablemente su productividad, mecanizando intensamente la producción agrícola y aumentando el uso de insumos agroquímicos, como fertilizantes y pesticidas. Sin embargo, en los años 70 el déficit de la balanza comercial de alimentos había sido superado y la producción siguió aumentando más rápidamente que la demanda, llevando a una creciente situación de excedentes en diversos productos, como azúcar, lácteos, cereales y carne. Al mismo tiempo, la Comunidad Europea empezó a transformarse de importador a exportador neto de alimentos. Durante la década de 1980, se multiplicaron las críticas a la PAC, a medida que la sobreproducción generaba las tristemente famosas “montañas de mantequilla” y “lagos de leche”, siendo los excedentes exportados a precios subvencionados y en parte destruidos.³¹

3.1 Las reformas de la PAC: la historia de nunca acabar

Los crecientes costes de almacenamiento de existencias y subvenciones a la exportación desencadenaron la primera serie de reformas de los años 80, que intentaban corregir las carencias del sistema. Se introdujeron para ello cuotas de producción de leche y de azúcar, un límite a los gastos de la PAC, y pagos por el abandono de tierras para los agricultores dispuestos a mantener parte de su explotación sin cultivar. Sin embargo, estas medidas tuvieron un éxito muy limitado, y siguieron acumulándose excedentes y creciendo los costes de la PAC con cargo al presupuesto común. Refiriéndose a los crecientes excedentes de alimentos, el entonces Comisario de Agricultura Ray MacSharry afirmaba en 1991 que “la continuidad de este tipo de políticas es insostenible tanto físicamente como en términos presupuestarios. Este estado de cosas no puede defenderse ni mantenerse”.³² MacSharry también hizo alusión a las repercusiones sociales de la Política Agrícola Común: “Nuestra política no ha evitado que gran número de agricultores se viesen obligados a abandonar sus tierras. Además, debido a la vinculación directa del apoyo vía precios con el volumen de alimentos producido, el 80% de los recursos va a parar al 20% de los productores”.³³

Por otra parte, durante las prolongadas negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT (1986-1994), que culminó con la creación de la Organización

Mundial del Comercio (OMC), la PAC se vio sometida a crecientes presiones. Los socios comerciales de la UE afirmaban que las exportaciones europeas subvencionadas que inundaban los mercados mundiales, deprimían los precios y los ingresos de los agricultores en todo el mundo. En un intento de defender su cuota de mercados agrícolas, EEUU volvió a establecer subvenciones a la exportación, deprimiendo todavía más los precios en el mercado mundial. A consecuencia de ello, poco antes de iniciarse la Ronda de Uruguay 14 países, entre los que cabe citar Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil y Tailandia, formaron el grupo Cairns de exportadores agrícolas para presionar a Europa y a EEUU para que rebajasen el apoyo a la producción agrícola interna, y en particular las subvenciones a la exportación.³⁴

1992: La reforma MacSharry

En este contexto de crítica creciente, en 1992 el Comisario MacSharry puso en marcha la primera gran reforma de la PAC, con el objetivo de acercar los elevados precios agrícolas internos a los precios del mercado mundial, muy inferiores. La reforma MacSharry reorientó las ayudas vía precios de la PAC hacia ayudas directas a la renta. Los precios garantizados de los cereales, lácteos y carne se redujeron, compensando en parte la bajada de precios a través de ayudas directas a los productores. Los pagos compensatorios, por ejemplo varias de las primas, habían estado hasta entonces ligados a la producción. La reforma supuso que en el caso de los productores de cereal las ayudas directas se basaran en las hectáreas cultivadas, mientras que los ganaderos recibían primas en función del número de cabezas de ganado de la explotación. Para poder acceder a este tipo de pagos, se obligó a los agricultores a abandonar un porcentaje de sus tierras y a limitar la carga ganadera.³⁵

1999: La Agenda 2000

Aunque la reforma MacSharry introdujo nuevas orientaciones en la PAC, siguió siendo una reforma parcial, incapaz de resolver los problemas de sobreproducción. Los precios europeos permanecieron por encima de los del mercado mundial, mientras que los excedentes seguían siendo una pesada carga para el presupuesto comunitario. La puesta en marcha de nuevas reformas era por tanto inevitable. La denominada Agenda 2000, acordada en

31 Brian Gardner, *European Agriculture – Policies, production and trade*, London/New York 1996.

32 Ray MacSharry, ‘Foreword’, in: Commission of the European Communities, *The Development and Future of the Common Agricultural Policy – Proposals of the Commission*, Green Europe, 2/91, Bruselas 1991.

33 Ibid.

34 Klaus Kogler, ‘Single Farm Payments in the European Union and its Implications on New Zealand Dairy and Beef Trade’, AERU Research Report No. 290, Diciembre 2009. Véase también web del Cairns Group: http://cairnsgroup.org/Pages/wto_negotiations.aspx

35 Pavlos Pezaros, ‘Introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, Objectives and Orientations’, in: Baourakis G. (ed.), *The Common Agricultural Policy of the European Union: New market trends*, CIHEAM-IAMC, Chania 1998 (Cahiers Options Méditerranéennes, No. 29).

1999, consolidó la reforma MacSharry, centrándose principalmente en estabilizar el gasto agrícola. Los precios de apoyo de los cereales, productos lácteos y carne se redujeron de nuevo, aumentando los pagos compensatorios para los agricultores afectados. Se instituyó además el *segundo pilar* de la PAC consistente en el “desarrollo rural”, complementario al *primer pilar* que abarcaba las medidas de apoyo al mercado (véase Tabla 3).

La incorporación del desarrollo rural a la política agrícola de la UE supuso la posibilidad de establecer un abanico muy amplio de medidas de apoyo, por ejemplo a la diversificación de las economías rurales, a la protección del medio ambiente y a la mejora de las condiciones de vida del medio rural. La Agenda 2000 fortaleció las medidas agroambientales, permitiendo a los Estados Miembros de la UE condicionar los pagos directos al cumplimiento de objetivos ambientales, la denominada “eco-condicionalidad”. Estableció también la posibilidad de „modular“ los pagos directos, es decir vincular parte de los pagos a criterios como la generación de empleo o la prosperidad de la explotación. Los Estados Miembros podrían, por ejemplo, reducir los pagos directos en caso de que una explotación no cumpliera ciertos requisitos mínimos de empleo. El montante del ahorro generado al aplicar la modulación se transferiría al Segundo Pilar, para financiar medidas de desarrollo rural.³⁶

2003: La reforma Fischler

La Agenda 2000 tuvo una repercusión relativamente modesta, por lo que en 2003 ya estaba en marcha una nueva revisión de la PAC. La reforma 2003 de la PAC, conocida también como reforma “Fischler” (por el anterior Comisario de Agricultura, Franz Fischler) o “Revisión a Medio Plazo”, tuvo que adaptarse a la ampliación de la UE en 2004 a 10 países del Este y del Centro de Europa, seguida de la incorporación de Chipre y Malta en 2007. Los tratados de adhesión estipulaban que los agricultores de los nuevos Estados Miembros se beneficiarían de inmediato de los mecanismos de intervención y de apoyo al mercado de la PAC, mientras que las ayudas directas entrarían en vigor de forma gradual a lo largo de los 10 años siguientes.³⁷

Sin embargo, la principal innovación de la reforma de 2003 fue el presunto “desacoplamiento” de los pagos directos de la producción, introduciéndose

Table 3		Pilares de la PAC, presupuesto 2011	
	Financiación	Tipo de pago	Presupuesto
Primer Pilar	Financiado por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía FEAGA	Ayudas directas Apoyo a la renta de los agricultores a través del Régimen de pago único	39.7
	La totalidad del apoyo del Primer Pilar se financia con recursos de la UE Las medidas son desarrolladas y gestionadas a nivel de la UE	Intervenciones en los Mercados Agrícolas Apoyo a los precios de los productos agrarios, por ej. subvenciones a la exportación, compras y almacenamiento de excedentes, primas	2.9
Segundo Pilar	Financiado por el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural FEADER Todas las medidas del Segundo Pilar tienen que ser co-financiadas a través de fondos nacionales, regionales o locales. Los Estados Miembros pueden elegir entre un abanico muy amplio de medidas	Desarrollo Rural Eje 1: Mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal Eje 2: Mejora del medio ambiente y del medio rural Eje 3: Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural Eje 4: Programa LEADER. Puesta en marcha de estrategias de desarrollo local a través de colaboraciones público-privadas	14.4

un régimen de pago único que sustituyó a los pagos directos anteriores. A partir de Enero 2005, se asignó a los agricultores derechos de pago basados en las ayudas directas recibidas en el pasado durante un periodo de referencia. En vez de diversos pagos basados en la producción, a partir de la reforma recibirían un pago único, independientemente del tipo o de la cantidad producida en realidad, debilitando así el vínculo entre subvención y producción. Sin embargo, la Revisión a Medio Plazo seguía permitiendo que parte de las ayudas directas al sector agrícola y ganadero permanecieran vinculadas a la producción. Dado que los Estados Miembros carecían de referencias históricas para calcular los “derechos”, se decidió aplicar un Régimen de Pago Único (RPU) simplificado para determinar

36 Pavlos Pezaros, ‘The Agenda 2000 CAP reform agreement in the light of the future EU enlargement’, European Institute of Public Administration (EIPA), Working Paper 99/W/02, Agosto 1999.

37 OECD, ‘Analysis of the 2003 CAP Reform’, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 2004.

pagos uniformes por hectárea de superficie agrícola susceptible de acogerse a las ayudas.³⁸

Además de ello, la reforma de la PAC de 2003 hacía obligatorias las disposiciones sobre condicionalidad. Se exigía a los perceptores del pago único el cumplimiento de las normas comunitarias sobre salud pública y animal, así como la normativa fitosanitaria, ambiental y de bienestar animal. El mecanismo de modulación, introducido de forma voluntaria en la reforma de la Agenda 2000, pasó a ser obligatorio, permitiendo así la reasignación de más fondos del Primer Pilar a las medidas de desarrollo rural del Segundo Pilar.³⁹

2008: El Chequeo Médico

Las últimas medidas de reforma aprobadas hasta la fecha han sido las del “Chequeo Médico” de 2008. El acuerdo alcanzado entre los ministros de agricultura de la UE en Noviembre 2008 contenía una serie de medidas que en algunos casos significan únicamente un paso más en la aplicación de la reforma 2003. Se desacoplan una mayoría de los pagos directos que todavía seguían vinculados a la producción, pasando al Régimen de pago único, a excepción de las primas para vacas nodrizas, cabras y ovejas, que los Estados Miembros pueden mantener sin desacoplar. Se fortalece todavía más la modulación, es decir la reasignación de fondos del Primer Pilar (principalmente pagos directos) al Segundo Pilar (desarrollo rural), y se simplifican las normas de condicionalidad. En lo que se refiere a mecanismos de mercado, los ministros acuerdan eliminar de forma gradual la intervención de la producción de maíz, prohibir las compras de intervención de carne de porcino y bajar a cero la intervención para cebada y sorgo. No obstante, se sigue permitiendo la compra de trigo, mantequilla y leche descremada en polvo por intervención.⁴¹

Por último, una de las decisiones más controvertidas fue el aumento del 1% anual de la cuota láctea hasta su eliminación en abril 2015. Esta

38 S.H. Gay/B. Osterburg/D. Baldock/A. Zdanowicz, ‘Recent Evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential’, FAL (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft)/IEEP (Institute for European Environmental Policy), MEACAP WP6 D4b, Marzo 2005.

39 OECD, ‘Analysis of the 2003 CAP Reform’, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 2004.

40 IIEP, ‘Towards the CAP Health Check and the European Budget Review – The Proposals, Options for Reform, and Issues Arising’, Institute for European Environmental Policy, Septiembre 2007.

41 Véase: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm. And: Peter Timmerman, ‘The Health Check: further steps to adapt the Common Agricultural Policy to new realities’, Egmont Institute, European Affairs Program, Working Paper, 2009/01.

decisión provocó la crisis lechera de 2009, generando inmensos excedentes, un descenso de los precios pagados al productor y un mayor incremento de las exportaciones lácteas europeas, desplazando a los productores locales en terceros países (véase capítulo 4).

En resumidas cuentas, el proceso de reforma de la PAC en las últimas dos décadas se ha caracterizado fundamentalmente por una “transformación de las subvenciones a la producción en apoyos directos al productor”, en palabras de la propia Comisión Europea. Antes de la reforma MacSharry de 1992, más del 90% del gasto de la PAC se destinaba a medidas de apoyo al mercado, por ejemplo a garantizar precios muy elevados para los productos en el mercado interno a través de las compras de intervención y de las subvenciones a la exportación. Esta cifra había descendido en 2009 al 10% del presupuesto de la PAC (véase gráfico 3). El importe de las subvenciones a la exportación, por ejemplo, disminuyó desde 10.000 millones de euros en 1991⁴² a 650 millones en 2009.⁴³

La reforma MacSharry introdujo cambios para transformar el apoyo vía precios en pagos directos vinculados a la producción (basados en la superficie cultivada o el número de cabezas de ganado), mientras que la reforma de 2003 supuestamente “desacopló” estos pagos de la producción introduciendo el Régimen de pago único. Según estimaciones oficiales para el periodo 2010-13, aproximadamente el 69% del presupuesto de la PAC se destinará a pagos directos, de los cuales el 90% tienen actualmente un carácter “desacoplado”. Alrededor del 7% se destinará a apoyos al mercado y el 24% a desarrollo rural.⁴⁴

3.2 El fraude del *desacoplamiento*

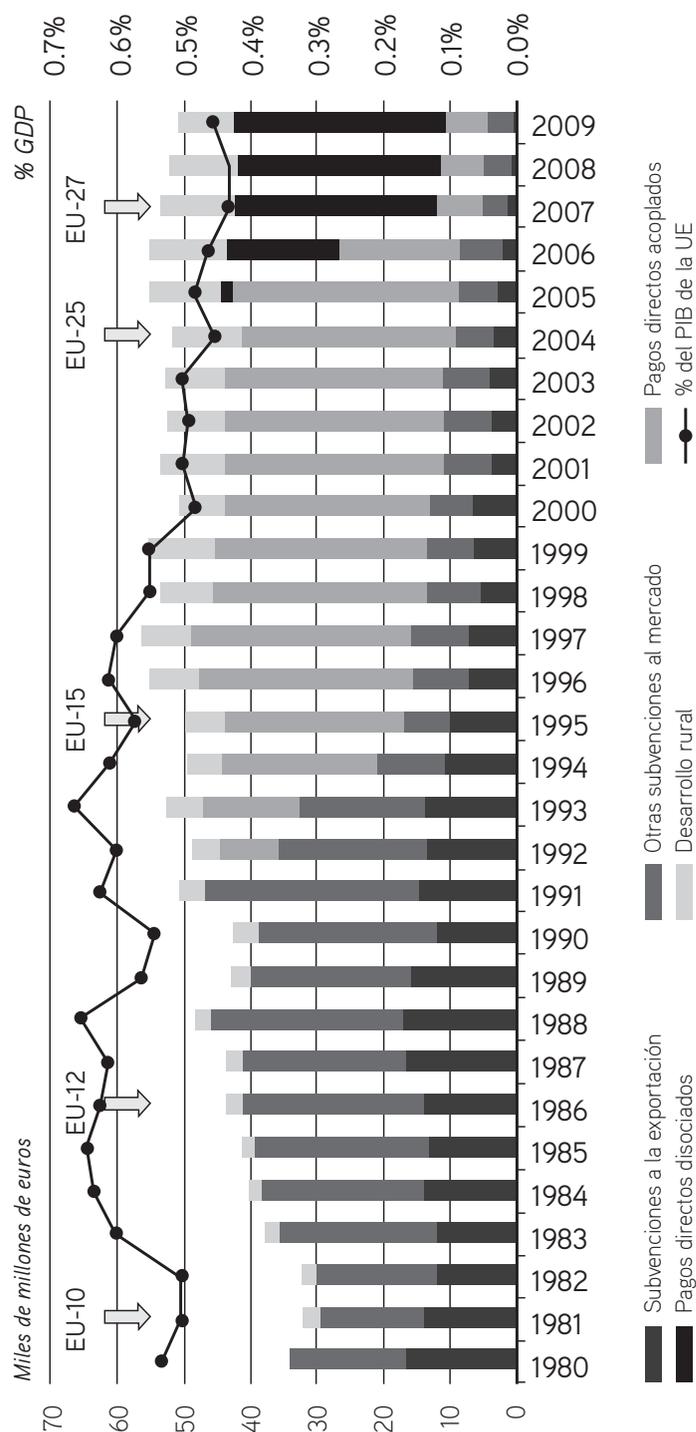
Sin embargo, la reiterada afirmación de la UE de que “desacoplar” los pagos directos supone que se apoya a los agricultores sin distorsionar el comercio ni afectar a la producción viene siendo cuestionada desde hace tiempo, particularmente en relación con los esfuerzos de la UE por defender sus políticas agrícolas durante la Ronda de Uruguay del GATT y posteriormente en el seno de la OMC.

42 European Commission, ‘Facts and figures on EU trade in agricultural products: open to trade, open to developing countries’, Memo/02/296, Bruselas, 16 Diciembre 2002.

43 European Commission, Agriculture in the European Union – Statistical and Economic Information, Report 2010, Marzo 2011, pg. 136.

44 European Commission, ‘The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation’, Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief no 1 rev, Enero 2011.

Gráfico 3 Presupuesto PAC. 1980-2009



Fuente: European Commission, CAP post-2013: key graphs and figures, Graph 2, Noviembre 2010

El acuerdo de la OMC sobre agricultura (AsA) divide las ayudas nacionales al sector agrícola en tres categorías: a) la denominada caja ámbar, de medidas que distorsionan el comercio, sujetas a compromisos de reducción; b) la caja verde, de medidas “que no distorsionan el comercio o que lo hacen mínimamente”; y c) la caja azul, de pagos directos en el marco de “programas que limitan la producción”, vinculados a la superficie cultivada o el número de cabezas de ganado. Tanto la caja verde como la caja azul están exentas de los compromisos de reducción del AsA. La caja azul fue uno de los resultados del Acuerdo de Blair House, un trato acordado entre EEUU y la UE en 1992 para salir del punto muerto en que se encontraban las negociaciones de la Ronda de Uruguay. En aquel momento, la UE tenía una fuerte dependencia de los programas de limitación a la producción introducidos por la reforma MacSharry, siendo así que la incorporación de la caja azul a los acuerdos sobre agricultura le permitió excluir de los compromisos de reducción el 40% del gasto de la PAC.⁴⁵

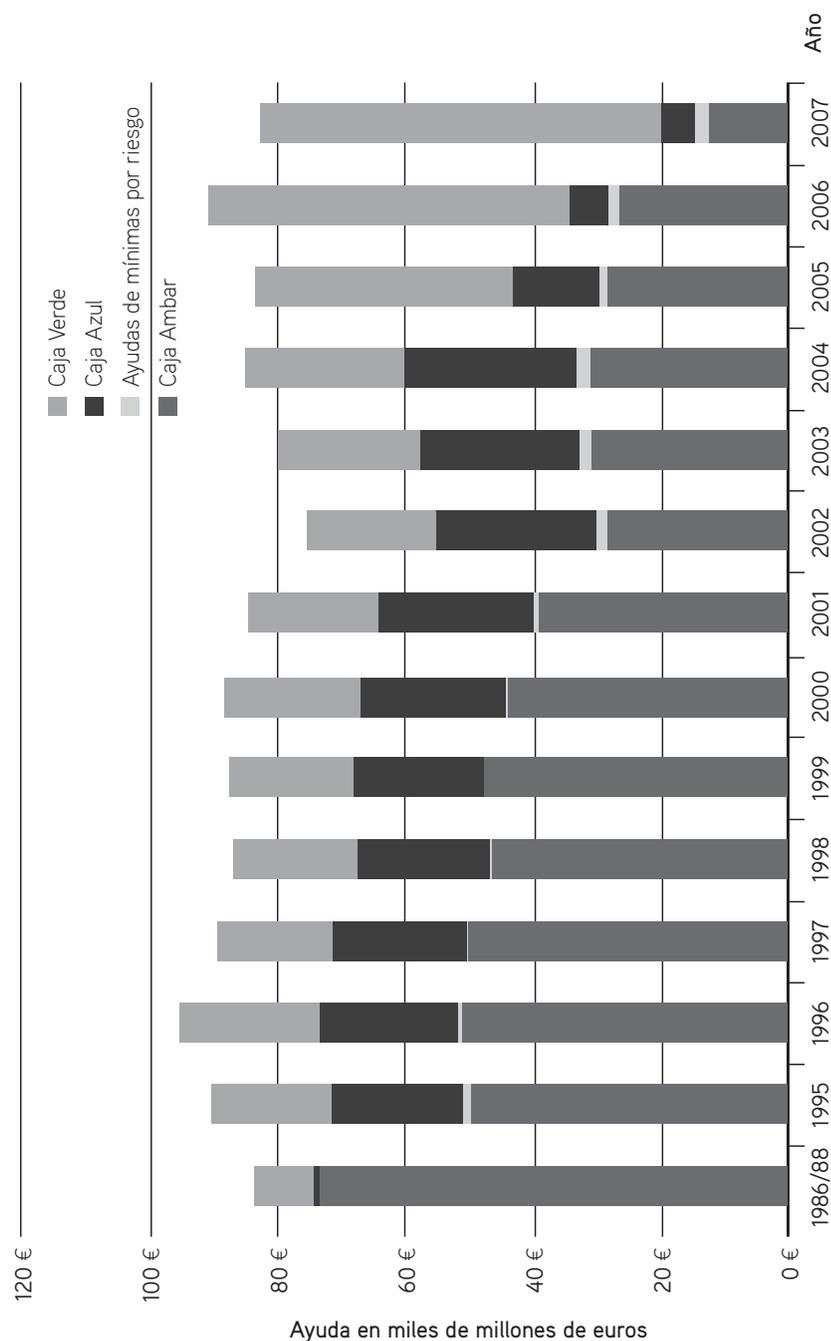
A partir de la reforma de la PAC de 2003 y del „desacoplamiento“ de los pagos directos, la UE transfirió gran parte de sus subvenciones de la caja azul a la caja verde, igualmente exenta de obligaciones y en la que se enmarca actualmente la mayor parte del gasto notificado a la OMC por la Unión Europea (véase gráfico 4). Según la última notificación a la OMC del apoyo agrícola interno de la UE para el año comercial 2008/09, los pagos de la caja verde ascienden a 62.600 millones de euros y los de la caja azul a 5.100 millones de euros, mientras que otros 12.300 millones de euros se consideran subvenciones que distorsionan el comercio. La mitad de los pagos de la caja verde -31.300 millones de euros- son „Apoyos Desacoplados a la Renta „, procedentes principalmente del Régimen de pago único, seguidos de unos 7.500 millones de euros gastados en “Ayudas a las Inversiones”.⁴⁶

Numerosos expertos discrepan del carácter no-distorsionador de gran parte de los pagos de la PAC clasificados actualmente como subvenciones *neutras* en términos de producción y de comercio, afirmando que este “baile” entre cajas no es más que un mero maquillaje de las subvenciones a la exportación y de las medidas de apoyo distorsionadoras incluidas en la caja ámbar. Las ayudas directas, supuestamente “desacopladas”, seguirían teniendo un efecto distorsionador y estimulando la producción, puesto que

45 Jim Dixon, 'Nature Conservation and Trade Distortion : Green Box and Blue Box Farming Subsidies in Europe', in: Golden Gate University Law Review, Volume 29, Issue 3, 1999, pp. 415-443.

46 WTO, Committee on Agriculture, Notification, G/AG/N/EEC/68, 24 Enero 2011.

Gráfico 4 Apoyo financiero interno UE. 1986-2007



Fuente: ICTSD, European Union domestic support, 26 de enero 2011

aumentan la renta de los agricultores y reducen sus riesgos, posibilitando el mantenimiento del volumen de producción aunque los ingresos del agricultor no cubran todos los costes de la misma. La ayuda contribuye a cubrir los gastos fijos, permitiendo a los agricultores producir a precios más bajos que sus competidores no subvencionados. La concesión de pagos directos permite también utilizar mayores cantidades de insumos agrícolas, incrementando la productividad de las explotaciones así como la facturación de la industria agroquímica.⁴⁷

Por otra parte, los pagos compensatorios por la bajada de los precios de intervención de los piensos (cereales, oleaginosas, leguminosas, etc.) siguen constituyendo una generosa subvención a los insumos de la que se benefician los ganaderos europeos. La industria de procesado de alimentos de la UE se beneficia también de estos pagos compensatorios, dado que “la disminución de los costes de sus materias primas agrícolas ha aumentado su competitividad”, como señala Jacques Berthelot, de la ONG francesa Solidarité.⁴⁸ El suministro interno de materia prima barata ha permitido a los procesadores de alimentos de la UE vender sus productos en los mercados mundiales a precios más bajos, reduciendo paralelamente su demanda de subvenciones a la exportación.

Los pagos directos suponen asimismo una entrada garantizada de ingresos que mejora la solvencia de los agricultores cara a la concesión de créditos, permitiéndoles acometer inversiones en mejoras de la productividad que pueden estimular la sobreproducción. Además de ello, la UE y sus Estados Miembros subvencionan directamente la modernización de las explotaciones, concediendo ayudas a la inversión en el marco del Segundo Pilar de la PAC (Desarrollo Rural), que ascendieron a 7.500 millones de euros en el año comercial 2008/09. Estas ayudas a la inversión, clasificadas por la OMC como subvenciones *neutras* en términos de producción y comercio e incluidas en la caja verde, cubren entre otras: “las ayudas a la modernización de las explotaciones, compra de maquinaria, equipos, animales, edificios y plantaciones”.⁴⁹ Los datos recogidos en diversos estudios demuestran que en realidad estos pagos incrementan la productividad y la producción, contrariamente al carácter no distorsionador que se les presupone.

47 Grey, Clark, Shih and Associates, ‘Green Box Mythology: The Decoupling Fraud’, Estudio preparado para Dairy Farmers of Canada, Junio 2006.

48 Jacques Berthelot, ‘Can the CAP manage without market regulation after 2013? The CAP subsidies are incompatible with the WTO Agreement on agriculture’, Solidarité, 2010.

49 WTO, Committee on Agriculture, Notification, G/AG/N/EEC/68, 24 Enero 2011.

En varios países de la UE se ha destinado al sector ganadero gran parte de las ayudas a la inversión, contribuyendo así directamente a la sobreproducción de productos lácteos y cárnicos. En Alemania, por ejemplo, los datos recogidos en 2005 sobre ayudas a la inversión otorgadas a las explotaciones lácteas demuestran que la productividad aumentó un 40-73%, el rendimiento por cabeza de ganado un 6-10%, el número de cabezas de vacuno un 7-47% y la producción láctea un 30-50%. En otros países también se utilizaron las ayudas a la inversión para incrementar la capacidad productiva de las explotaciones:

- En el País Vasco Español el 70% de los perceptores de estas ayudas afirmaban haber incrementado su capacidad productiva gracias al apoyo a la inversión.
- En Suecia, el 70% de las inversiones subvencionadas fueron utilizadas para racionalizar la producción de las explotaciones.
- En Gales (Reino Unido) el 91% de los perceptores afirmaban haberlas utilizado para mejorar su capacidad productiva.⁵⁰

En consecuencia, a pesar de las sucesivas reformas de la PAC sigue existiendo una oferta excesiva de varios artículos alimentarios y agrícolas. Aunque en general los excedentes han caído a partir de la reforma MacSharry de 1992, en muchos sectores la producción sigue superando todavía la demanda interna. Las cifras oficiales de la UE evidencian importantes excedentes netos de producción de trigo, cebada, cerdo, aves de corral, leche en polvo descremada, mantequilla y queso, superando la producción de leche en polvo descremada un 20% la demanda interna.⁵¹ En consecuencia, no hay visos de que disminuya la presión de la industria alimentaria europea por acceder a los mercados mundiales.

3.3 Un reparto desigual de los fondos

El desigual reparto de los fondos de la PAC, es decir la asignación de grandes sumas de dinero a las mayores explotaciones y a las empresas procesadoras, genera asimismo problemas de sobreproducción, al favorecer la concentración de la producción en unidades productivas de gran tamaño con capacidad para producir mayores producciones debido a las economías de escala. En 2007 el 74% del apoyo total de la PAC fue a parar al 25% compuesto por las mayores

explotaciones de la UE, mientras que el 25% compuesto por las explotaciones más pequeñas percibía solo el 3%, según datos de la OCDE.⁵²

Estas cifras se confirman si se tiene en cuenta exclusivamente los pagos directos. En 2009, aproximadamente el 18% del total de las explotaciones de la UE-27, compuesto principalmente por grandes productores, recibió el 85% de las ayudas directas.⁵³ Como indica la Tabla 4, en 2009 un 43% de los 7,8 millones de perceptores de ayudas (unos 3,4 millones) recibió pagos directos de menos de 500 euros por explotación, mientras que una minoría privilegiada del 0,39% (aproximadamente 31.000 explotaciones) recibía más de 100.000 euros y un 0,1% (unas 8.000) se embolsaba más de 200.000 euros por explotación. Unas 1.410 explotaciones figuran en la máxima categoría por superficie, percibiendo cada una de ellas en 2009 más de 500.000 euros (véase tabla). La propia Comisión Europea admite que „el reparto de los pagos directos entre los beneficiarios refleja asimismo las diferencias de tamaño entre explotaciones”.⁵⁴ Es decir, este reparto desigual favorece a las granjas industriales de gran tamaño con una producción racionalizada, intensiva en insumos y orientada a la exportación, en detrimento de una mayoría de pequeñas explotaciones familiares que producen para los mercados locales y que luchan por sobrevivir.

La modificación en 2009 de la normativa sobre transparencia, que exige que los Estados Miembros publiquen información sobre los perceptores de ayudas de la PAC arroja algo de luz sobre el reparto desigual de los pagos agrícolas de la UE. Entre quienes perciben la mayor parte de la financiación se encuentran no solo las grandes granjas industriales sino muchas de las empresas procesadoras de alimentos. Las grandes compañías azucareras figuran entre los mayores beneficiarios. En 2009, por ejemplo, Tereos (Francia) recibió 177 millones de euros; SaintLouis Sucre (Francia) 143 millones de euros; Azucarera Ebro (España) 119 millones de euros y Südzucker (Alemania) 42 millones de euros. Las grandes compañías del sector lácteo, entre ellas varias cooperativas, también percibieron grandes sumas, como Nordmilch AG (Alemania) con 51 millones de euros; Lactalis (Francia) 22 millones de euros y Arla Foods (Dinamarca) 13 millones de euros.⁵⁵

52 Catherine Moreddu, 'Distribution of Support and Income in Agriculture', OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 46, OECD 2011, Annex C.

53 European Commission, 'Indicative Figures of the Distribution of Farm Aid, By Size-Class of Aid', Financial Year 2009, Véase: http://ec.europa.eu/agriculture/funding/directaid/distribution_en.htm

54 European Commission, 'Indicative Figures of the Distribution of Farm Aid, By Size-Class of Aid', Financial Year 2009, pg. 7.

55 Farmsubsidy.org, 2009 Millionarios, Véase: <http://capreform.eu/2009-data-harvest/>

50 Marita Wiggerthale, 'Surveys show EU's Green Box subsidies are trade-distorting', TWN Info Service on Trade and WTO Issues (Aug 07/05), 24 Agosto 2007.

51 European Commission, 'The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation', Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief no 1 rev, Enero 2011, pg. 5.

Pagos directos por explotación	Beneficiarios (en miles)	% sobre el total de beneficiarios
< 0 €	5.65	0.07
≥ 0 and < 500 €	3,442.10	43.74
≥ 500 and < 1,250 €	1,468.84	18.67
≥ 1,250 and < 2,000 €	594.57	7.56
≥ 2,000 and < 5,000 €	904.05	11.49
≥ 5,000 and < 10,000 €	551.09	7.00
≥ 10,000 and < 20,000 €	423.50	5.38
≥ 20,000 and < 50,000 €	354.06	4.50
≥ 50,000 and < 100,000 €	93.84	1.19
≥ 100,000 and < 200,000 €	22.89	0.29
≥ 200,000 and < 300,000 €	4.21	0.05
≥ 300,000 and < 500,000 €	2.36	0.03
≥ 500,000 €	1.41	0.02
Total	7,868.57	100.00

Fuente: Comisión Europea. Cifras indicativas sobre el reparto de las ayudas, clasificadas según tamaño de la explotación (Año financiero 2009)

Muchas de estas compañías disfrutaron asimismo de grandes ayudas el siguiente año. En 2010 Azucarera Ebro obtuvo 61 millones de euros; Arla Foods 16 millones de euros; Nordmilch 8 millones de euros y Südzucker 2,6 millones de euros. Una serie de grandes empresas, como la cooperativa lechera holandesa FrieslandCampina, recibieron asimismo subvenciones para varias filiales no solo en Holanda sino también en España y Alemania. Considerando únicamente las sumas superiores a 1 millón de euros, las empresas filiales de FrieslandCampina se embolsaron 8 pagos individuales de entre los 1,2 millones de euros a los 3,7 millones de euros sólo en el año 2010.⁵⁶ Lo mismo podría decirse de uno de los mayores productores de alimentos y comerciantes de granos del mundo, el gigante estadounidense Cargill, con ingresos anuales de unos 120.000 millones de dólares. Cargill recibió en 2008 al menos 10,5 millones de euros, percibiendo subvenciones de la PAC en ocho países de la UE.⁵⁷

El portal de Internet "farmsubsidy.org" ofrece una lista de los mayores perceptores de ayudas de la PAC (véase Tabla 5), teniendo en cuenta un periodo de varios años de pagos, incluyendo ayudas directas, apoyo vía precios y desarrollo rural.

56 Farmsubsidy.org, 2010 Millonarios, Véase: <http://ftp.farmsubsidy.talusdesign.co.uk/millionaires2010.xls>

57 Doreen Carvajal, Stephen Castle, 'European Subsidies Stray From the Farm', *New York Times*, 16 Julio 2009.

1	FrieslandCampina	Holanda	1,605,926,904 € (desde 1997)
2	Arla Foods	Dinamarca	951,731,484 € (desde 2000)
3	Tate & Lyle	Reino Unido	827,979,239 € (desde 1999)
4	Avebe	Holanda	589,534,206 € (desde 1997)
5	Danisco	Dinamarca	484,863,255 € (desde 2000)
6	Hoogwegt	Holanda	356,925,537 € (desde 1997)
7	Danish Crown	Dinamarca	292,629,690 € (desde 2000)
8	Eridania Sadam	Italia	225,357,110 € (desde 2002)
9	Nestlé UK	Reino Unido	196,777,997 € (desde 1999)
10	Saint Louis Sucre S.A.	Francia	196,464,108 € (desde 2004)

Fuente: www.farmsubsidy.org

Todos estos perceptores de ayudas de la PAC son grandes compañías de alimentación exportadoras, algunas de ellas con una fuerte presencia fuera de Europa. La empresa láctea FrieslandCampina, por ejemplo, está presente en todo el mundo, con posiciones en Ghana, Nigeria, Arabia Saudita, China, Indonesia, Malasia, Tailandia, Vietnam y Argentina.⁵⁸ Lo mismo se podría decir de la empresa láctea danesa ArlaFoods, presente en Argentina, Brasil, México, República Dominicana, Líbano, Arabia Saudita, Bangladesh, China, Vietnam y otros países.⁵⁹ La empresa productora de ingredientes alimentarios Tate & Lyle vende sus productos a clientes en todo el mundo y es propietaria de instalaciones y oficinas de venta en países como México, Colombia, Argentina, Brasil, Marruecos, Sudáfrica, India, China, Vietnam, Filipinas e Indonesia.⁶⁰ Nestlé, el gigante de la alimentación con sede en Suiza tiene unos 280.000 trabajadores y una presencia prácticamente mundial.⁶¹

Además de las granjas industriales y empresas procesadoras, entre los grandes beneficiarios de la PAC se cuentan grandes empresas exportadoras de alimentos y los grandes minoristas, como las cadenas de supermercados. Tanto las empresas procesadoras, como los comerciantes y minoristas se benefician de la oferta europea de materias primas baratas generada por la reducción y eliminación parcial progresiva de los precios de garantía, en combinación con los pagos directos compensatorios, que favorecen principalmente a las explotaciones de cereal y ganaderas racionalizadas. Los

58 <http://www.frieslandcampina.com/english/>

59 <http://www.arla.com/>

60 <http://www.tateandlyle.com/>

61 <http://www.nestle.com>

pagos directos, que dominan actualmente las ayudas de la PAC, funcionan como una gigantesca subvención transversal para los negocios alimentarios exportadores, sustituyendo eficazmente las disminuidas restituciones a la exportación. Esta subvención transversal a la industria alimentaria facilita las ventas en los mercados internacionales a precios de *dumping*, es decir por debajo de los costes de producción. Otro de los grandes beneficiarios de este régimen de ayudas profundamente desequilibrado es la industria de los insumos agrícolas, particularmente la agroquímica, pues el flujo estable de ingresos garantizado por el Pago Único permite a las grandes explotaciones intensificar todavía más la producción, incrementando la utilización de insumos agrícolas como los fertilizantes químicos y los pesticidas.

Cuadro 1 La Reina de Inglaterra es una agricultora Fondos PAC para los ricos

‘¡Alimentemos a los ricos!’ parece ser la consigna de quienes colman de ayudas de la PAC a los ricos, entre ellos a diversos miembros de la aristocracia propietarios de tierras. La Reina de Inglaterra ha figurado muchos años entre los mayores perceptores de ayudas agrícolas europeas. En 2008 recibió 500.000 euros de ayudas de la PAC para sus propiedades privadas en los alrededores de la Residencia Real de Sandringham. En palabras de un portavoz del Palacio de Buckingham: “La Reina es propietaria de tierras y agricultora, por lo que recibe subvenciones, igual que cualquier otro agricultor”.⁶² El mismo año el Príncipe Carlos, heredero del trono, recibió 200.000 euros por sus fincas. La tercera persona más rica del Reino Unido, el Duque de Westminster, obtuvo 554.000 euros para su explotación. La UE transfirió también 508.000 euros al Príncipe Alberto II de Mónaco, cuya fortuna se estima que asciende a 2.000 millones de euros. El Príncipe de este paraíso fiscal mediterráneo es propietario de una explotación cerealista en el norte de Francia.⁶³ El mayor propietario privado de tierras de Alemania y mayor propietario de bosques de Europa, el billonario Príncipe de Thurn y Taxis, consiguió del presupuesto de la PAC 575.000 euros en 2008 y más de 1 millón de euros en 2009.⁶⁴

62 ‘Queen Elizabeth received 500,000 euros of EU subsidies in 2008’, *Digital Journal*, 1 Mayo 2009.

63 Doreen Carvajal, Stephen Castle, ‘European Subsidies Stray From the Farm’, *New York Times*, 16 Julio 2009.

64 Michael Kaczmarek, ‘EU-Agrargeld: Topverdiener, Intransparenz, Korruption’, *Euractiv.de*, 6 Mayo 2010.

3.4 Los perdedores: las pequeñas explotaciones

En el sector productivo primario el número de explotaciones agrícolas está disminuyendo gradualmente, mientras que aumenta su tamaño físico y económico, indicando claramente un proceso de intensificación del sistema agrícola. Casi todos los estados miembros de la UE han experimentado un declive constante del número de explotaciones agrícolas entre 1993 y 2005. Portugal, Bélgica, Holanda, Dinamarca, España e Italia, por ejemplo, experimentaron declives de entre el 20 y el 30%.⁶⁵ Según la última encuesta de Eurostat de estructura de las explotaciones en la UE-27, su número se habría reducido de 15 millones en 2003 a 13,7 millones en 2007.⁶⁶

En términos de *tamaño económico*, en 2007 alrededor del 81% de todas las explotaciones -11,1 millones- eran pequeñas fincas que comercializan menos de la mitad de su producción. De estas pequeñas explotaciones, 4,7 millones se consideran de semi-subsistencia y 6,4 millones de subsistencia, produciendo estas últimas principalmente para el consumo propio. En términos de *tamaño físico*, se consideran pequeñas explotaciones las fincas de la UE de menos de 5 hectáreas. Aplicando este criterio, en 2007 existían aproximadamente 9,6 millones de pequeñas explotaciones (alrededor del 70% del número total), que ocupaban solamente el 8,4% de la superficie agrícola de la UE.⁶⁷

La ampliación de la UE en 2004 y 2007 y la incorporación de los 12 países de Europa Central y del Este, junto con Malta y Chipre, aumentó la importancia de las pequeñas explotaciones. En la actualidad, el 59% de todas las explotaciones agrícolas de la UE pertenecen a los países incorporados recientemente (UE-12). El tamaño medio de las explotaciones de la UE-12 no supera las 6 hectáreas, mientras que en los países de la antigua UE-15 la media asciende a 22 hectáreas. El sector agrícola de Europa del Este se caracteriza por lo tanto por un gran número de explotaciones agrícolas de tamaño relativamente pequeño, muchas de ellas con una agricultura de subsistencia. Se estima que “la producción de alrededor del 70% del total de las explotaciones de Bulgaria y el 81% de las de Rumania es para auto-consumo”.⁶⁸ En 7 de los 12 nuevos estados miembros la mayoría de las explotaciones producen para auto-consumo.⁶⁹

65 Eurostat, ‘Food: from farm to fork statistics’, 2008 edition, eurostat Pocketbooks.

66 Eurostat, ‘Agricultural Statistics: Main results – 2008-2009’, 2010 edition, eurostat Pocketbooks.

67 European Network for Rural Development, ‘Semi-subsistence farming in Europe: Concepts and key issues’, Background Paper, Abril 2010.

68 Carmen Hubbard, Small Farms in the EU: How Small is Small?, Paper presented at the 111th EAAE-IAAE Seminar ‘Small Farms: Decline or Persistence’, University of Kent, Canterbury, 26-27th Junio 2009.

69 European Network for Rural Development, ‘Semi-subsistence farming in Europe: Concepts and key issues’, Background Paper, Abril 2010.

En la UE la agricultura sigue siendo mayoritariamente un negocio familiar. En términos de empleo, al menos 26,4 millones de personas trabajaban con regularidad en 2007 en el conjunto de las explotaciones agrícolas, de las cuales un 40% (unos 10 millones de personas) lo hacían en explotaciones de subsistencia. Sin embargo, el número de trabajadores de las explotaciones de la UE padece asimismo un constante descenso, habiendo disminuido desde 30,5 millones de personas en 2003 a 26,4 millones en 2007.⁷⁰ En el periodo 2000-2007, el empleo en las explotaciones de mayor tamaño (excluyendo las explotaciones de subsistencia) se redujo en un 19,5% en el conjunto de la UE-27. „Bulgaria, Lituania, Eslovaquia y Estonia registraron los descensos más acusados (entre el 32% y el 44%), consecuencia de ajustes estructurales en gran parte de su territorio”, según Eurostat.⁷¹

Las cifras de pérdida de empleo en la UE confirman asimismo el cambio estructural que está dándose en el sector agrícola. Mientras que el número de pequeñas explotaciones de subsistencia disminuía un 10% entre 2003 y 2007, el número de grandes explotaciones (en términos económicos) se incrementaba un 10%. Y mientras que Europa Occidental experimentaba un declive más gradual del número de pequeñas explotaciones, la caída en los países incorporados recientemente a la UE fue mucho más rápida que en occidente.⁷²

En resumidas cuentas, a pesar del proceso de ajuste estructural en marcha, las pequeñas explotaciones siguen siendo una parte importante, aunque olvidada, de la economía rural. Siguen representando el mayor porcentaje de explotaciones agrícolas, emplean a la inmensa mayoría de los trabajadores del campo y producen la mayoría de los bienes agrícolas. Sin embargo, la Política Agrícola Común de la UE está borrando del mapa prácticamente a este sector. Como afirma la economista agrícola Carmen Hubbard: “Desde un principio el diseño de la PAC, y posteriormente sus reformas, no solo ha ignorado a las pequeñas explotaciones, sino que las ha obligado a fusionarse o a salir del sector por la vía del cambio estructural. Las pequeñas explotaciones eran percibidas como un obstáculo para la modernización de la agricultura de la UE”.⁷³

3.5. Propuestas de normativa para la futura PAC

De aprobarse, las propuestas de normativa de la Comisión Europea para la futura PAC, presentadas el 12 de octubre 2011 por el Comisario de Agricultura Dacian Cioloș, reforzarían el actual proceso de ajuste estructural del sistema alimentario europeo. A pesar de ciertas mejoras, en lo que se refiere a consideraciones ambientales en los pagos directos y a la adopción de “techos” máximos para los pagos a las grandes explotaciones, la orientación dominante de las propuestas hacia la mejora de la productividad y la competitividad internacional no ha variado. El texto se compone de cuatro reglamentos, que vendrían a sustituir a la PAC actual:

- reglamento sobre pagos directos
- reglamento sobre la Organización Común de Mercados (OCM única)
- reglamento sobre desarrollo rural
- reglamento horizontal sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC.⁷⁴

La actual reforma será la primera en la que el Parlamento Europeo decidirá conjuntamente con el Consejo Europeo de ministros de agricultura. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre 2009 supone que el proceso de “co-decisión” ha sido ampliado a la agricultura, otorgando al Parlamento los mismos poderes que al Consejo para legislar sobre la PAC.⁷⁵ Se prevé que el debate sobre las propuestas legislativas dure por lo menos dos años. Según el calendario de la Comisión Europea, la aprobación de los reglamentos está prevista para finales de 2012, de manera que la reforma podría aplicarse a partir de enero 2014.⁷⁶ Sin embargo, las considerables divisiones entre parlamentarios y gobiernos hacen temer que este calendario resulte demasiado ambicioso, y que las negociaciones podrían durar hasta 2014.⁷⁷

Las propuestas de la Comisión prevén la sustitución del Régimen de Pago Único (RPU) y del Régimen de Pago Único por Superficie (RPUS), por un régimen de pago básico unificado, de manera que para 2019 todas las explotaciones de todos los estados miembros de la UE reciban un pago uniforme por hectárea dentro de cada región. Sin embargo, las organizaciones de agricultores

74 Véase: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

75 Véase Artículo 43 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea: http://euwiki.org/TFEU#Article_43

76 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

77 Alistair Driver, ‘CAP reforms could be delayed for up to a year’, Farmers Guardian, 21 Octubre 2011. Alan Matthews, ‘The legislative timeline for CAP reform’, 21 Octubre 2011, <http://capreform.eu/the-legislative-timeline-for-cap-reform/>

70 Eurostat, ‘Agricultural Statistics: Main results – 2008-2009’, 2010 edition, eurostat Pocketbooks.

71 Eurostat, ‘Food: from farm to fork statistics’, 2008 edition, eurostat Pocketbooks.

72 Eurostat, ‘Agricultural Statistics: Main results – 2008-2009’, 2010 edition, eurostat Pocketbooks.

73 Carmen Hubbard, Small Farms in the EU: How Small is Small?, Informe presentado en el 111th EAAE-IAAE Seminar ‘Small Farms: Decline or Persistence’, University of Kent, Canterbury, 26-27th Junio 2009.

más progresistas, como la Coordinadora Europea de Vía Campesina, rechazan el pago por hectárea, reclamando en su lugar un “pago por trabajador activo” que favorecería a las fincas más pequeñas e intensivas en mano de obra. Vía Campesina afirma también que el pago por hectárea tiene „efectos perversos sobre el precio de la tierra“, y supone mayores ingresos para los grandes propietarios agrícolas.⁷⁸

Además del Régimen de Pago Básico, la Comisión propone que cada explotación reciba un pago “verde” por la aplicación de determinadas prácticas agrícolas “beneficiosas para el clima y para el medio ambiente”. Un 30% de los pagos directos de cada estado miembro se utilizarán para compensar a los agricultores por la aplicación de tres tipos de medidas más respetuosas con el medio ambiente: 1) el mantenimiento de pastizales permanentes; 2) la diversificación de cultivos (un agricultor deberá sembrar al menos 3 cultivos diferentes, no pudiendo ocupar ninguno de ellos más del 70% de sus tierras); y 3) el abandono de al menos el 7% de la explotación para destinarlo a la creación de zonas denominadas „superficies de interés ecológico”.⁷⁹

Las organizaciones ambientales consideran que estas medidas para reorientar la PAC hacia una agricultura más respetuosa con el medio ambiente son insuficientes. Según Amigos de la Tierra, las medidas de diversificación de cultivos “son demasiado débiles para evitar que los agricultores sigan plantando monocultivos en sus fincas”, puesto que podrán seguir sembrando un único cultivo en el 70% de sus tierras. Además, para asegurar una protección eficaz de los recursos naturales Amigos de la Tierra considera que es necesario vincular el 100% de los pagos directos a las medidas „verdes”, y no solo el 30%.⁸⁰ Las medidas de la Comisión para una agricultura más respetuosa con el medio ambiente ignoran asimismo los llamamientos de la sociedad civil y del Parlamento Europeo a la reducción de la fuerte dependencia europea de cultivos proteicos importados como la soja, exigiendo a los agricultores europeos introducir en la rotación de los cultivos una mayor proporción de plantas proteicas (véase capítulo 4.5). La

propuesta legislativa sobre pagos directos ni siquiera menciona el enorme déficit de proteínas de la UE.⁸¹

Aunque la Comisión alaba sus propios esfuerzos por minimizar las distorsiones comerciales mediante el “desacoplamiento” de la producción de gran parte de sus pagos directos, en la actualidad tiene previsto facilitar la posibilidad de pagos acoplados de dos maneras: en primer lugar, los Estados miembros podrán destinar hasta el 5% de sus pagos directos a apoyos acoplados si actualmente destinan a este tipo de pagos entre 0 y el 5%. Si el porcentaje actual supera el 5% (por ejemplo un 6%), a partir de 2013 podrán destinar el 10% de sus pagos directos a pagos acoplados. Previa justificación por parte de los Estados miembros, la Comisión podrá aprobar porcentajes incluso mayores. Segundo, si bien la legislación actual limita los pagos acoplados a las subvenciones destinadas a vacas nodrizas, ovejas, cabras, arroz y algodón a partir de 2013, la propuesta actual de reglamento amplía enormemente el abanico de productos que podrán disfrutar en el futuro de incentivos a la producción desacoplados, incluyendo entre otros los cereales, las oleaginosas, las frutas, las verduras, la leche y la carne (de ovino, caprino y vacuno).⁸²

La ampliación de los límites de los pagos acoplados y de la lista de productos que pueden percibir este tipo de pagos significa que la UE seguirá promoviendo la sobreproducción y las distorsiones de precios dañinas para muchos pequeños agricultores europeos y en el resto del mundo. Por otra parte, los futuros pagos de la PAC para desarrollo rural pueden contribuir asimismo a generar excedentes, puesto que se mantendrán las ayudas a la inversión que incrementan la productividad. El Artículo 18 del reglamento sobre desarrollo rural sigue contemplando pagos para las „inversiones en activos físicos” y a la „reestructuración de explotaciones” que „mejoren el rendimiento global de la explotación agrícola”, en su mayor parte sin restricciones.⁸³

78 European Coordination Via Campesina, ‘Legislative proposals for the CAP 2014-2010: first reaction of ECVC’, Bruselas, 12 Octubre 2012, <http://www.eurovia.org/spip.php?article508>

79 European Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy’, 2011, COM(2011) 625/3.

80 Friends of the Earth Europe, ‘Public Money for Public Goods? – Common Agricultural Policy 2014-2020’, Background Briefing, Octubre 2011.

81 European Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy’, 2011, COM(2011) 625/3.

82 European Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy’, 2011, COM(2011) 625/3. Alan Matthews, ‘Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development – A Review of Legislative Proposals’, International Centre for Trade and Development (ICTSD), Issue Paper No. 39.

83 European Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Bruselas 2011, COM(2011) 627/3.

Por otra parte, resulta bastante dudoso que la propuesta actual de establecer topes máximos a los pagos directos corrija la distribución desigual de la financiación de la PAC, que favorece a las grandes explotaciones. La Comisión propone establecer un umbral máximo de 300.000 euros anuales por explotación, aumentando de forma progresiva los recortes a los pagos directos superiores a los 150.000 euros. Los pagos se reducirían un 20% para sumas de entre 150.000 y 200.000 euros, un 40% para sumas de entre 200.000 y 250.000 y un 70% para sumas de entre 250.000 y 300.000. Pero teniendo en cuenta que el borrador de reglamento permite a los agricultores deducir los salarios de la suma de pagos directos a percibir, es probable que la propuesta afecte a muy pocas grandes explotaciones. El analista agrícola Alan Matthews estima que actualmente el pago máximo de 300.000 euros equivaldría aproximadamente a una explotación de 1.200 hectáreas, afirmando que “si dicha explotación tiene 10 trabajadores que ganen, por ejemplo, 30.000 euros anuales, el umbral real de los pagos sería de 600.000 euros (es decir, el teórico más 10 x 30.000 euros)”. En consecuencia, la posibilidad de deducir los salarios de los pagos directos máximos protegerá de hecho de los recortes propuestos a muchas grandes explotaciones. Matthews concluye que la fijación de umbrales máximos „es probable que tenga un valor simbólico más que real“.⁸⁴

El reglamento de la Comisión sobre la Organización Común de Mercados (OCM única) propone mantener y prolongar instrumentos de apoyo de mercado que seguirán estimulando la producción excedentaria y las exportaciones. Intervención podrá seguir comprando trigo común, cebada, maíz, arroz, carne de vacuno, mantequilla y leche en polvo descremada. Además, estos productos figuran en una lista más amplia de productos que pueden percibir ayudas para almacenamiento privado. Peor aún si cabe, la Comisión sigue manteniendo las restituciones a la exportación, un instrumento especialmente distorsionador del comercio. El borrador de reglamento permite la concesión de subvenciones a la exportación para los cereales, el arroz, el azúcar, la carne de vacuno, de porcino y de ave, la leche y otros productos lácteos, así como para otros productos procesados derivados de las citadas mercancías. Para todos estos productos, el Artículo 133 de la OCM estipula que: “En la medida que resulte necesario para permitir las exportaciones sobre la base de las cotizaciones o precios en el mercado mundial (...), podrá compensarse la diferencia entre esas

cotizaciones o precios y los precios registrados en la Unión mediante una restitución por exportación”.⁸⁵

Un borrador de reglamento relacionado sobre medidas “que establecen determinadas ayudas y restituciones” menciona una serie de aspectos a tener en cuenta al fijar las restituciones a la exportación, como „la necesidad de evitar perturbaciones“ en el mercado de la Unión.⁸⁶ Sin embargo, no se contempla la necesidad de evitar perturbaciones en los mercados de terceros países, donde los productos subvencionados de la UE podrían competir ventajosamente con los productores locales. Garantizar los mercados de los pequeños agricultores en el exterior no será un criterio a tener en cuenta por los funcionarios de la UE a la hora de decidir si conceden subvenciones a la exportación. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, advierte de las repercusiones nefastas de esta política: “Las principales víctimas son los agricultores del mundo en desarrollo, expulsados de sus propios mercados por la entrada de productos occidentales subvencionados”. Señala también la incoherencia de estas medidas con los objetivos de desarrollo de la UE: “La PAC es una contradicción de 50.000 millones de euros respecto al compromiso de la UE de ayudar a recuperarse a la agricultura del mundo en desarrollo, y lo seguirá siendo de aplicarse la reforma prevista actualmente”.⁸⁷

Las propuestas de la Comisión carecen de instrumentos para evitar los excedentes, la caída de los precios internos a los productores y las exportaciones de alimentos. Muy al contrario, la propuesta de reglamentos no sólo mantiene la progresiva eliminación de las cuotas lácteas para 2015 (decidida en el marco de la reforma del Chequeo Médico de 2008), sino que propone poner fin a las cuotas de azúcar antes del 30 de septiembre 2015.⁸⁸ La supresión de estas cuotas supondrá el fin de las limitaciones a la producción, que podría hacer que los excedentes provocasen una caída todavía mayor de los precios a los productores, generando exportaciones a terceros países a

85 European Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation)’, Draft, Bruselas 2011, pg. 118.

86 European Commission, ‘Proposal for a Council Regulation determining measures on fixing certain aids and refunds related to the common organisation of the markets in agricultural products’, Bruselas 2011, COM(2011) 629, p 10.

87 Olivier De Schutter, ‘CAP reform must put an end to dumping’, Nota de prensa, Bruselas, 12 Octubre 2011, <http://www.srfood.org/index.php/en/component/content/article/1674-cap-reform-must-put-an-end-to-dumping-un-expert>

88 European Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation)’, Draft, Bruselas 2011.

84 Alan Matthews, ‘Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development – A Review of Legislative Proposals’, International Centre for Trade and Development (ICTSD), Issue Paper No. 39, pg. 8.

precio de *dumping*. Las actuales propuestas suponen que la Comisión sigue ignorando los llamamientos de los ganaderos de leche y de otros productores que reclaman mecanismos para una gestión flexible de la oferta, evitando así los excedentes y las exportaciones a bajo precio (véase capítulo 4).

Los ganaderos de leche europeos y de otras regiones están sufriendo ya las consecuencias de los excedentes de leche de la UE, pero la eliminación progresiva de las cuotas de azúcar puede llevar a un aumento similar de la producción de remolacha azucarera y la consiguiente caída de los precios al productor. Según las simulaciones llevadas a cabo por economistas agrarios en la Universidad de Gantes, la supresión de la cuota de azúcar en 2015/16 podría llevar a un aumento de la producción interna de azúcar hasta los 15,8 millones de toneladas, comparadas con los 13,3 millones de toneladas previstos de mantenerse la cuota. De eliminarse la cuota, el precio interno del azúcar caería a 370 euros, frente a 431 euros si se mantiene.⁸⁹ El resultado podría ser un descenso de las importaciones y un aumento de las exportaciones de la Unión Europea, que afectarían negativamente a los productores de caña de azúcar de los países menos desarrollados (PMD) y de los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) que en la actualidad exportan azúcar en bruto a la UE en régimen preferencial. Estos dos grupos de países han expresado su preocupación por los planes de la Comisión Europea, afirmando que una bajada de los precios del azúcar en el mercado de la UE podría reducir de forma grave sus ingresos por exportación. Los proveedores de azúcar de los países ACP y LDC afirman que “está plenamente justificado el mantenimiento de las cuotas hasta al menos 2020”.⁹⁰

En vez de regular la oferta de productos agrícolas para evitar excedentes y estabilizar los precios al productor, la Comisión quiere que los agricultores de la UE se protejan a sí mismos individualmente frente al riesgo de volatilidad de los precios. El Artículo 37 de la propuesta de reglamento sobre desarrollo rural amplía el paquete de herramientas para gestión de riesgos, que actualmente consiste en contribuciones financieras de la PAC para el pago de seguros de cosechas y animales, añadiendo un “instrumento de estabilización de las rentas”. Este instrumento subvencionará las primas

a mutualidades “que ofrezcan compensación a los agricultores cuyas rentas experimenten una acusada disminución”.⁹¹ Además de la dificultad de muchos agricultores para pagar un seguro de ingresos, este instrumento no aborda las verdaderas causas de la caída de los precios al productor, como la desregulación, la concentración de los mercados y los excedentes estructurales. Según Vía Campesina, la propuesta se reduce a subvencionar a la industria financiera: “Abordar el problema de la volatilidad de los precios únicamente mediante planes de seguros, supone privatizar la gestión de los mercados y otorgar fondos públicos a las empresas de seguros, al tiempo que el coste de los daños del proceso de desregulación recae sobre los productores y sobre los contribuyentes.”⁹²

En su propuesta de marco financiero plurianual para 2014-2020, presentada en Junio 2011, la Comisión Europea dejó prácticamente intacto el volumen de los fondos asignados a la PAC. Las líneas de financiación se distribuyen entre varias partidas presupuestarias. En conjunto, el gasto agrícola asciende a unos 440.000 millones de euros en términos nominales para el periodo 2014-2020, una media de más de 62.000 millones anuales.⁹³ Aunque algunos observadores consideran que el mantenimiento de un nivel elevado de gasto representa todo un éxito para el Comisario Ciolos y para los intereses agrícolas tradicionales, la persistencia del énfasis de las propuestas actuales de la Comisión en la productividad y las exportaciones seguirá generando muchos perdedores entre los agricultores europeos y del mundo en desarrollo. “Demasiado dinero público está siendo invertido todavía en el empeño de mantener una agricultura europea competitiva internacionalmente”, en palabras de Olivier De Schutter.⁹⁴

89 Stephan Nolte et al., ‘Modelling the Effects of an Abolition of the EU Sugar Quota on Internal Prices, Production and Imports’, Documento preparado para el 114th EAAE Seminar ‘Structural Change in Agriculture’, 15-16 Abril 2010, Berlin.

90 ‘ACP and LDC sugar suppliers deplore EC’s CAP proposals’, African, Caribbean, and Pacific Group of States, Nota de prensa, 18 Octubre 2011, <http://www.acp.int/pt-pt/content/press-release-acp-and-ldc-sugar-suppliers-deplore-ecs-cap-proposals>

91 European Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Bruselas 2011, COM(2011) 627/3.

92 European Coordination Via Campesina, ‘Legislative proposals for the CAP 2014-2010: first reaction of ECVC’, Bruselas, 12 Octubre 2012, <http://www.eurovia.org/spip.php?article508>

93 European Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy’, 2011, COM(2011) 625/3, Table 1, pg. 81.

94 Olivier De Schutter, ‘CAP reform must put an end to dumping’, Nota de prensa, Bruselas, 12 Octubre 2011, <http://www.srfood.org/index.php/en/component/content/article/1674-cap-reform-must-put-an-end-to-dumping-un-expert>

4 REPERCUSIONES DE LA PAC EN EL SUR GLOBAL

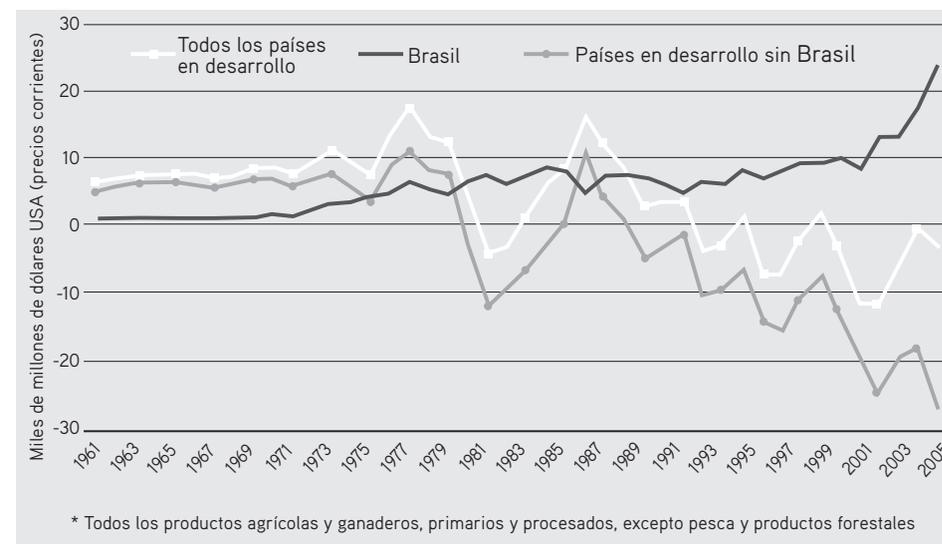
4.1 Dependencia de importaciones y déficit de alimentos

Uno de los principales problemas de los países que carecen de seguridad alimentaria hoy en día es su creciente dependencia de las importaciones alimentarias, un proceso que comenzó en la década de 1980. La Política Agrícola Común (PAC) y el *dumping* de productos alimentarios europeos en los mercados mundiales contribuyeron a este problema y acrecentaron enormemente la inseguridad alimentaria en muchas regiones del mundo.

La liberalización comercial y los programas de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial y por el FMI minaron los tradicionales resultados excedentarios de la balanza comercial agrícola de los países en desarrollo. Las políticas de las agencias de desarrollo y de las instituciones financieras internacionales obligaron a los gobiernos del Sur a recortar las ayudas destinadas a la agricultura, a desmantelar los entes públicos de comercialización de productos agrarios, a abrir sus mercados a las importaciones de alimentos y a reorientar una agricultura que producía alimentos básicos para los mercados locales hacia cultivos de exportación para los mercados mundiales. Estas políticas, sumadas al abandono de la agricultura por parte de los gobiernos y de la ayuda al desarrollo, provocaron un déficit comercial agrícola creciente en los países del Sur. Hasta 1985 la balanza comercial agrícola de los países en desarrollo presentaba un superávit neto de más de 10.000 millones de dólares anuales. En las siguientes décadas, este balance excedentario se transformó en un déficit importante, que ascendía a casi 30.000 millones de dólares en 2005 (véase gráfico 5).

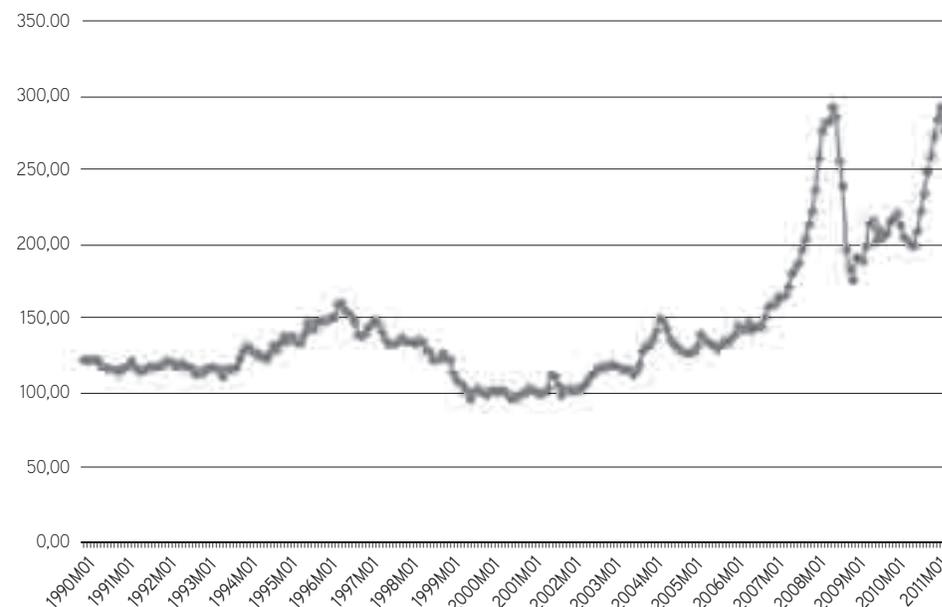
Debido al estancamiento de la demanda y al declive de los precios de las frutas y bebidas tropicales (café, cacao, té, plátanos, etc.), el cambio a cultivos de exportación no produjo suficientes ingresos que compensaran el aumento de las importaciones de productos alimentarios básicos, como los cereales, productos lácteos, carne y aceites vegetales. Las proyecciones de la FAO indican una dependencia cada vez más acusada de las importaciones de los países en desarrollo en los próximos años, independientemente de que algunos mercados emergentes, como Brasil, Argentina o Indonesia, hayan incrementado sus exportaciones de alimentos básicos como los cereales y los aceites vegetales.⁹⁵

Gráfico 5 Balance comercial agrícola neto: países en desarrollo, 1961-2004



Fuente: FAO, *World agriculture: towards 2030/2050, Interim report*, Roma 2006

Gráfico 6 Índice (mensual) de precios alimentarios. Enero 1990-Mayo 2011 (2000=100)



Fuente: High Level Panel of Experts, *Price volatility and food security, HLPE Report 1*, Julio 2011

95 FAO, *World agriculture: towards 2030/2050, Interim report*, Roma 2006, pp. 30-65.

Las dos terceras partes de los países en desarrollo son actualmente importadores netos de alimentos, adquiriendo en el mercado mundial principalmente alimentos básicos como cereales, productos lácteos, oleaginosas, carne y azúcar. Los cereales constituyen el principal producto importado. Pero los cereales siguen constituyendo el principal componente de la dieta humana, principalmente en el Sur donde el consumo de trigo, maíz, arroz, sorgo o mijo proporciona el 54% de las calorías totales.⁹⁶ En palabras del botánico Paul Mangelsdorf, “estas plantas se interponen, literalmente, entre la humanidad y la muerte por inanición”.⁹⁷ Sin embargo, los principales exportadores de cereal son un puñado de países industrializados como EEUU, la UE, Canadá y Australia, mientras que el conjunto de los países en desarrollo tienen una fuerte dependencia del mercado mundial. En 2010/11 las importaciones mundiales de cereales ascendieron a 275 millones de toneladas, de las cuales 212 millones fueron adquiridas por los países en desarrollo, según estimaciones de la FAO.⁹⁸

La excesiva dependencia de unos pocos países exportadores de cereales entraña graves riesgos, pues las decisiones sobre las políticas, la evolución de los mercados y los posibles sucesos climáticos adversos en estos países pueden afectar negativamente la disponibilidad y los precios de los cereales en el mercado mundial, como ocurrió en la vertiginosa subida de precios en 2007/08 y está ocurriendo en la subida actual iniciada en la segunda mitad de 2010 (véase gráfico 6). En general, la volatilidad y niveles de los precios de los alimentos se han incrementado en los últimos años, de manera que el nivel de fluctuación de dichos precios es muy acusado (el doble de la media en 1990-2006), ocasionando privaciones y penuria a millones de consumidores en los países dependientes de las importaciones.⁹⁹

La dependencia de importaciones ha aumentado sobre todo en las regiones más pobres del mundo, particularmente en los 48 Países Menos Desarrollados (PMD)¹⁰⁰ y en los Países de Renta Baja con Déficit de Alimentos (PRBDA).¹⁰¹ Más de la mitad de los PRBDA tienen una elevada dependencia de importaciones de cereales, necesitando importar más del 30% de su consumo de cereal.

96 Ibid., pg. 23.

97 Paul C. Mangelsdorf, ‘Genetic Potentials for Increasing Yields of Food Crops and Animals’, in: National Academy of Sciences, *Prospects of the World Food Supply – A Symposium*, Washington 1966, pp. 66-71.

98 FAO, ‘Food Outlook’, Junio 2011.

99 HLPE, ‘Price volatility and food security’, Report of the High Level Panel of Experts (HLPE) on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, HLPE Report 1, Roma, Julio 2011.

100 <http://www.unohrls.org/en/ldc/25/>

101 <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc.asp>

En más de 20 PRBDA la proporción importaciones/consumo supera incluso el 50%, como es el caso del Congo, Mauritania, Liberia, Somalia, Costa de Marfil, Senegal, Yemen, Georgia, Mongolia, Papua Nueva Guinea y Haití.¹⁰²

En la actualidad, muchos de estos países están pagando el precio de su pérdida de auto-suficiencia alimentaria. Entre 2002 y 2008, la factura de las importaciones de alimentos de los PMD se multiplicó por más de dos, aumentando de 9.000 millones de dólares a 24.000 millones, y se estima¹⁰³ que para 2011 su factura de importaciones alcanzará los 33.000 millones de dólares -un incremento de más de tres veces respecto a 2002. Sin embargo, la FAO alerta de que “la escalada del montante de las facturas que estos grupos de países tienen que pagar no implica necesariamente mayor disponibilidad de alimentos, puesto que en gran número de PMD y PRBDA la creciente adquisición de productos alimentarios básicos, especialmente alimentos básicos comprados en los mercados mundiales, compensará exclusivamente la caída de la oferta interna”.¹⁰⁴ En otras palabras, aunque cada vez paguen más por las importaciones, muchos países seguirán siendo incapaces de proporcionar suficientes alimentos a la población debido a la falta de abastecimiento interno.

Mientras los precios mundiales de los alimentos permanecieron relativamente bajos, como ha sido el caso durante 25 años a partir de mediados de la década de 1970, la creciente dependencia de las importaciones ayudaba a los gobiernos a proporcionar alimentos a precios asequibles a los consumidores, particularmente en zonas urbanas, sin tener que invertir en la producción local de alimentos básicos. Las dos décadas y media de precios agrícolas bajos ha servido a las agencias de desarrollo de oportuna excusa para reducir sus presupuestos de desarrollo rural, mientras que los países desarrollados presentaban sus crecientes exportaciones de alimentos al Sur como una contribución a la seguridad alimentaria mundial. Sin embargo actualmente, con unos precios alimentarios al alza y cada vez más volátiles como telón de fondo, el abandono de la agricultura y la falta de producción interna de alimentos básicos generada por la dependencia de importaciones contribuyen a la seguridad alimentaria cada vez más deteriorada y la creciente vulnerabilidad de muchas regiones del Sur.

102 FAO, ‘Crop Prospects and Food Situation’, Junio 2011.

103 UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*, New York/Geneva 2010, pg. 16.

104 FAO, ‘Food Outlook’, Junio 2011.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, critica como punto débil de las decisiones sobre las políticas agrícolas europeas la difícil situación en la que se encuentran los países dependientes de importaciones: “El debate sobre la reforma de la PAC no presta suficiente atención a sus repercusiones sobre el derecho a la alimentación en los países en desarrollo, particularmente en los países pobres importadores de alimentos que se encuentran en situaciones especialmente vulnerables”.¹⁰⁵ El principal reto de estos países sería asegurar que avanza hacia sistemas alimentarios re-localizados, con ingresos rurales más altos y una limitada dependencia de los mercados internacionales. De Schutter asevera que “la UE tiene la responsabilidad de facilitar este avance, lo que supondría alentar a los países en desarrollo, que dependen actualmente de las importaciones de alimentos, a alimentarse a sí mismos para así reducir gradualmente dicha dependencia”.¹⁰⁶ Pero desde hace casi 4 décadas la PAC ha tenido el efecto contrario, acrecentando la dependencia de los países del Sur de las importaciones para asegurarse mercados para sus exportaciones y ganancias para la industria alimentaria europea.

El agronegocio europeo ha sido y continúa siendo un gran beneficiario de la dependencia importadora de los países en desarrollo. Mientras que el conjunto de los países en desarrollo perdía en gran parte su cuota del mercado agrícola, la UE incrementaba enormemente su participación en los mercados mundiales de exportación. Se estima que el 80% del incremento de la demanda del Sur Global durante la década de 1970 fue satisfecho por la Comunidad Europea y Estados Unidos.¹⁰⁷ En esta época precisamente la Comunidad Europea pasó de importador neto a exportador neto de productos agrícolas importantes, como cereales, leche, carne y azúcar debido a la sobreproducción estimulada por unos precios garantizados elevados y las subvenciones a la exportación de la PAC (véase capítulo 3). Sin embargo, la transformación de la CEE en potencia agrícola comercial provocó conflictos con EEUU, que perdió cuotas de mercado frente a sus competidores europeos. Para defender sus posiciones comerciales en los mercados de terceros países, ambas potencias se lanzaron a una costosa carrera de subvenciones que desplazó a millones de agricultores en el Sur.

105 Olivier de Schutter, ‘The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realisation of the right to food’, Comments and Recommendations by the United Nations Special Rapporteur on the right to food, 17 Junio 2011, pg. 1.

106 Ibid., pg. 3

107 Pat Ivory, ‘Food Import Growth in the Developing Countries’, Trócaire Development Review, Dublin, 1990, pp. 59-71.

4.2 La colonización de los alimentos: exportaciones de cereales de la UE

El apoyo de la PAC ha permitido a los productores europeos incrementar drásticamente sus exportaciones de trigo al mercado mundial. Durante las décadas de los 70 y los 80, las exportaciones europeas de trigo se multiplicaron por tres, aumentando de 10 millones a casi 30 millones de toneladas, desafiando así la posición dominante de EEUU en el mercado mundial.¹⁰⁸ En aquel momento, el Norte de África era el principal campo de batalla en la guerra por el mercado del trigo. Para conquistar estos mercados, la subvención a la exportación de trigo de la UE se disparó a 120 dólares la tonelada, con frecuencia una cifra mayor que el propio precio mundial de este producto. Gracias a estas subvenciones, la cuota de mercado de la UE en el Norte de África aumentó del 2% en 1977 al 42% a principios de los 80, mientras que la participación de EEUU cayó prácticamente a la mitad, del 42 al 26%.¹⁰⁹

EEUU respondió en 1985 poniendo en marcha el Programa de Mejora de las Exportaciones (Export Enhancement Program, EEP), un plan de subvenciones destinadas a las exportaciones de trigo. Entre 1985 y 1988, los estadounidenses gastaron alrededor de 1.600 millones de dólares para hacerse de nuevo con sus cuotas de mercado en Algeria, Marruecos, Egipto y Túnez.¹¹⁰ Para contrarrestar los esfuerzos de EEUU, la UE incrementó a su vez las subvenciones a la exportación de cereales, que se dispararon a 2.700 millones de ECU en 1989.¹¹¹

Para defender su régimen de subvenciones durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay, los políticos europeos llegaron a proponer la creación de un cartel mundial para los cereales que dividiese el mercado mundial en “zonas de influencia” entre los principales exportadores.¹¹² Según la propuesta, a Europa le hubiese correspondido el continente africano, a Australia el Sudeste Asiático y a los Americanos América Latina.¹¹³ Lamentablemente, esta idea se hizo realidad al menos en parte. En la actualidad la UE es el segundo mayor exportador mundial de trigo, y ha controlado el 17% del mercado

108 Guilia Listorti, ‘Testing international price transmission under policy intervention. An application to the soft wheat market’, Associazione Alessandro Bartola, PhD Studies Series, Volume 6, Ancona 2009.

109 Brian Gardner, *European Agriculture – Policies, production and trade*, London/New York 1996, pg.75-78.

110 Ibid., pg. 78.

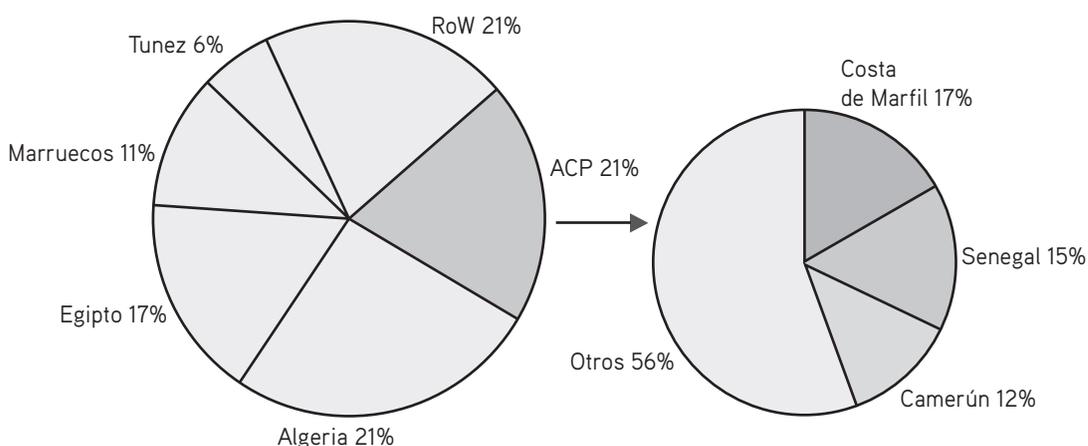
111 Rudolf Buntzel-Cano, ‘The Historic Development of Antidumping Provisions within the Framework of the GATT’, in: Germanwatch, ‘Stop Dumping – Promote Food Security!’, Berlin/Bonn 2004, pg. 13-21.

112 Brian Gardner, *European Agriculture – Policies, production and trade*, London/New York 1996, pg. 81.

113 Rudolf Buntzel-Cano, ‘The Historic Development of Antidumping Provisions within the Framework of the GATT’, in: Germanwatch, ‘Stop Dumping – Promote Food Security!’, Berlin/Bonn 2004, pg. 13-21.

de trigo en los últimos tres años comerciales (2008/09 a 2010/11).¹¹⁴ África se ha convertido en el principal destino de las exportaciones de trigo de la UE, adquiriendo más de las tres cuartas partes de los cereales europeos vendidos en el mercado mundial, desempeñando un papel cada vez más importante el África sub-sahariana (véase gráfico 7). Según Euroflour, una institución comercial de la industria harinera de la UE, más de la mitad de la harina de trigo de la UE se destina al África subsahariana.¹¹⁵

Gráfico 7 Exportaciones de trigo y morcajo de la UE



Fuente: FAO, *The agricultural dimension of the ACP-EU Economic Partnership Agreements, Commodities and Trade Technical Paper 8, Roma 2006*

La conquista del mercado mundial con trigo subvencionado por la UE hizo caer los precios mundiales de este cereal, así como los ingresos de los agricultores, particularmente en aquellos países que no pueden permitirse un apoyo similar. Según el analista agrícola Brian Gardner, la carrera de subvenciones de la UE-EEUU puso en marcha un "círculo vicioso, que hace que las subvenciones aumenten a medida que descienden los precios mundiales".¹¹⁶ Se ha calculado que de no haber existido las subvenciones de la PAC, el precio mundial del trigo en los 80 hubiera sido entre un 9 y un 12% más alto.¹¹⁷ Estas subvenciones tuvieron una repercusión directa en un sinnúmero de familias campesinas y productores de alimentos, que perdieron su medio de

subsistencia. El *dumping* europeo de trigo contribuyó también a cambiar los patrones alimentarios del Sur, promoviendo la producción y el consumo de productos derivados de este cereal a expensas de cultivos locales como la mandioca, el sorgo, el mijo, el maíz y el arroz.

Cambiar los hábitos alimentarios: la harina de trigo invade Kenia

Kenia, por ejemplo, importa harina de trigo barata de Egipto y de la República de Mauricio, gran parte de la cual ha sido elaborada a partir de trigo subvencionado de la UE. Los tres países pertenecen al Mercado Común para el África Occidental y del Sur (COMESA, por sus siglas en inglés), que establece un acceso comercial preferencial a la harina de trigo para sus miembros siempre y cuando se respeten las normas de origen de esta organización.¹¹⁸ Mercy Karanja, del Sindicato Nacional de Agricultores de Kenia, describe cómo afectó la repentina entrada de trigo y de harina de trigo en 2001 a los productores locales de trigo: "de pronto, Egipto empezó a vender harina muy barata, llevando a una situación de crisis a los productores de trigo. El mercado se vio inundado por enormes excedentes, obligando a los agricultores a vender su trigo a precios muy bajos."¹¹⁹

Las fábricas de harina del país se negaron a comprar trigo local, puesto que les resultaba imposible competir con la harina barata importada. El resultado fue la ruina de muchos agricultores, al caer los precios del trigo más de un 30%. La escasa competitividad local frente a los productos de trigo importados hizo que los agricultores que sobrevivieron a la caída de precios cambiaran su actividad por otras, como el cultivo de maíz o la producción lechera. "Ello ha agravado el declive de la producción interna de trigo e incrementado la dependencia de importaciones de este cereal", concluye un estudio realizado por el Instituto para la Investigación y Análisis de las Políticas Públicas de Kenia (Kenia Institute for Public Policy Research and Analysis, KIPPRA).¹²⁰ Esta institución alerta, asimismo, de que en un futuro las fuentes de suministro de las importaciones de trigo "pueden ser imprevisibles".¹²¹

118 Raphael Gitau, Samuel Mburu, Mary K. Mathenge, 'Trade and Agricultural Competitiveness for Growth, Food Security and Poverty Reduction: A Case of Wheat and Rice Production in Kenia', Draft Report, Nairobi 2010.

119 Citado en: Action Aid, 'Farmgate – The developmental impact of agricultural subsidies', London 2002, pg. 16.

120 Hezron Nyangito, Moses M Ikiara, Eric E. Ronge, 'Performance of Kenia's Wheat Industry and Prospects for Regional Trade in Wheat Products', Kenia Institute for Public Policy Research and Analysis, KIPPRA Discussion Paper No. 17, Noviembre 2002, pg. 39.

121 Ibid., pg. 7.

114 Daniel O'Brien, 'World Wheat Market Supply-Demand Trends', Kansas State University, 4 Marzo 2011, www.agmanager.info

115 J. Rossy, Euroflour, Presentation, Seminar DG Agri, 25 Junio 2007, Bruselas.

116 Brian Gardner, *European Agriculture – Policies, production and trade*, London/New York 1996, pg. 79.

117 Ibid.

El gobierno de Kenia reaccionó a la escalada de importaciones invocando la cláusula de salvaguarda de COMESA, que permite establecer de forma temporal un gravamen a la importación de harina de trigo de países miembros de esta organización de mercados. Pero la medida de salvaguarda resultó ser demasiado débil para proteger eficazmente a los agricultores y fábricas de harina locales, que siguieron quejándose en los años siguientes de la entrada al país de trigo subvencionado de la UE vía Egipto. A principios de 2011, la asociación local de fábricas de harina Kenian Cereal Millers Association afirmaba que “ha sido difícil competir con la harina de Egipto porque casi la mitad de su cereal se importa de países europeos que subvencionan fuertemente sus productos agrícolas”.¹²² La República de Mauricio podría llegar a importar de la UE la totalidad de su suministro de trigo (en grano), y continuaría exportando su harina a Kenia sin gravamen alguno.

Colonos venidos de Inglaterra introdujeron el cultivo de trigo en Kenia en tiempos del dominio colonial británico. La producción experimental de trigo en Kenia fue iniciada en 1895 por la Church Missionary Society, mientras que fue Lord Delamere, un agricultor pionero, quien comenzó su producción a escala comercial en 1904. Grandes extensiones de pastizales, propiedad de los pastores Maasai anteriormente, fueron transformadas en explotaciones comerciales que producían trigo y otros cultivos. La mayor parte de la producción de trigo se destinaba a alimentar a la población urbana de ciudades como Mombasa y Nairobi. En la década de 1920, el gobierno colonial designó al Comité Browning para proteger y promover la producción alimentaria de los colonos europeos y desarrollar legislación prohibiendo la comercialización de alimentos producidos por los africanos.¹²³

Tras su independencia en 1963, el gobierno de Kenia devolvió las explotaciones de los colonos a los africanos, hambrientos de tierras. Como muchos pequeños productores reorientaron sus tierras hacia el cultivo de maíz y la producción de leche, el abastecimiento de trigo no creció al mismo ritmo que la demanda interna, por lo que Kenia pasó a convertirse en importador neto de este cereal a partir de 1973. La reducción del apoyo gubernamental a la agricultura, particularmente a la producción campesina de alimentos básicos, en

respuesta a las medidas de ajuste estructural y de liberalización impuestas, incrementó notablemente el nivel de las importaciones de trigo, particularmente a partir de la década de los 90. Entre 1992 y 2009 las importaciones, tremendamente volátiles, aumentaron de 100.000 a 780.000 toneladas,¹²⁴ y el país produce actualmente menos del 40% de sus necesidades de trigo, importando el resto, mientras su dependencia sigue creciendo.¹²⁵

La introducción del trigo por los británicos supuso asimismo la colonización de los hábitos alimentarios africanos, de manera que productos elaborados a partir del trigo, como la harina, el pan, los fideos y las galletas cobraron una gran importancia en la dieta keniana. En términos de consumo energético, el trigo figura actualmente como el segundo alimento básico, detrás del maíz. Los kenianos obtienen 183 kilocalorías diarias del trigo, lo que representa una cifra muy elevada comparada con la media de 78 kilocalorías obtenida en las regiones del África Occidental, donde siguen teniendo mayor peso en la dieta productos tradicionales sustitutivos de este cereal, como la mandioca, el plátano, el mijo o el sorgo.¹²⁶ En las zonas urbanas de Kenia, el trigo ha alcanzado incluso al maíz como alimento básico. Entre 1995 y 2003, el porcentaje dedicado al trigo del gasto total de los hogares en los cuatro alimentos básicos (maíz, trigo, arroz y plátanos para cocina) aumentó del 35 al 44%.¹²⁷

El cambio de hábitos de consumo ha dificultado asimismo el desarrollo de iniciativas para recuperar la siembra de cultivos locales resistentes a la sequía, que mitigarían el riesgo de escasez de alimentos. En un informe para la FAO, el antiguo Secretario Permanente del Ministerio de Trabajo de Kenia, Kang’ethe Gitu, deploraba que “el mercado no ha sido demasiado receptivo (...) a las variedades locales de cultivo de mijo, mandioca, sorgo y judías. Cada vez es más difícil asimismo convencer a los consumidores de que sus cultivos y verduras tradicionales no sólo son muy adecuados en las condiciones climáticas locales, sino que son muy nutritivos”.¹²⁸

124 Kang’ethe W. Gitu, ‘Agricultural Development and Food Security in Sub-Saharan Africa (SSA): Building a Case for more Public Support – The Case of Kenia’, Food and Agriculture Organisation (FAO), Policy Assistance Series, Working Paper No. 03, Roma 2006.

125 Raphael Gitau, Samuel Mburu, Mary K. Mathenge, ‘Trade and Agricultural Competitiveness for Growth, Food Security and Poverty Reduction: A Case of Wheat and Rice Production in Kenia’, Draft Report, Nairobi 2010.

126 USDA, ‘Kenia Wheat Report’, GAIN Report, 12 Julio 2011.

127 Milu Muyanga et al., ‘Staple Food Consumption Patterns in Urban Kenia: Trends and Policy Implications’, Tegemeo Institute of Agricultural Policy and Development, Working Paper 16, Nairobi 2005.

128 Kang’ethe W. Gitu, ‘Agricultural Development and Food Security in Sub-Saharan Africa (SSA): Building a Case for more Public Support – The Case of Kenia’, Food and Agriculture Organisation (FAO), Policy

122 George Omondi, ‘Millers get boost as turmoil batters Egyptian exports’, *Business Daily*, 11 Enero 2011.

123 David W. Makanda, James F. Oehmke, ‘Promise and Problem in the Development of Kenia’s Wheat Agriculture’, Michigan State University, Department of Agricultural Economics, Staff Paper No. 93-33, Julio 1993, PN-ABS-773.

La dependencia de trigo de Kenia aumentó en una época en que los precios de los cereales eran relativamente bajos tanto en el mercado mundial como en el nacional. Entre 1995 y 2003, el precio interno de la harina de trigo descendió un 24% y el del pan de trigo un 12%.¹²⁹ En la actualidad, sin embargo, los consumidores de Kenia se enfrentan a una inseguridad alimentaria creciente debido a unos precios más altos y volátiles en el mercado mundial, como se puso en evidencia durante la escalada de precios de 2007/08. Entre 2003 y 2008 el gasto nacional en importaciones de trigo sin moler se incrementó un 128%. Los elevados precios del mercado mundial contribuyeron a que se disparara el precio nacional del trigo, que prácticamente se dobló. Entre 2006 y 2009, el precio de un saco de trigo subió de 1.700 a más de 3.500 chelines de Kenia.¹³⁰

El riesgo de condiciones climáticas adversas, como la actual sequía del Cuerno de África, aumenta enormemente la vulnerabilidad de Kenia, puesto que el país depende de las exportaciones de cultivos comerciales (principalmente té, café y horticultura) para financiar sus importaciones. En consecuencia, el apoyo gubernamental a la producción de cultivos comerciales en detrimento de los alimentos básicos no fortaleció la seguridad alimentaria, sino todo lo contrario, como confirma Kang'ehte Gitu: "La cantidad de alimentos disponibles per capita ha descendido, a pesar del éxito logrado en términos de expansión de los cultivos de exportación."¹³¹

Según una encuesta sobre los hogares llevada a cabo por la Universidad de Nairobi, la inflación del precio de los cereales, que ha afectado al maíz así como a otros granos, ha incrementado los índices de pobreza y de inseguridad alimentaria de la población. La mayoría de los hogares de Kenia -tanto urbanos como rurales- son compradores netos de alimentos, y la comida representa entre el 40 y el 62% del gasto familiar. La escalada de precios de los alimentos de 2008 provocó un aumento del 31% del número de hogares pobres entre la población urbana, del 23% entre los ganaderos nómadas, del 19% entre la población agro-ganadera pobre y del 13% entre los campesinos

pobres de las zonas marginales. Muchos de los afectados intentaron hacer frente a la escalada de precios reduciendo la frecuencia de las comidas o comprando alimentos más baratos pero menos nutritivos, incrementándose por ello el riesgo de desnutrición y de enfermedades.¹³²

El escándalo del precio de los cereales en África Occidental

El África Occidental se enfrenta a riesgos similares. La región, que padece un creciente déficit de cereales, ha pasado a tener una fuerte dependencia de las importaciones de trigo de Europa. A diferencia de los agricultores de Kenia, los campesinos del África Occidental generalmente no cultivan trigo, de manera que la creciente demanda ha de satisfacerse casi exclusivamente con suministros del exterior. Entre 1990 y 2007, las importaciones de trigo y de harina de trigo de los 15 países miembros de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) se multiplicaron por más de tres, aumentando de 1,3 millones a 4,9 millones de toneladas.¹³³ Exceptuando Nigeria y Gana, el suministro de los países de esta región viene principalmente de los productores europeos.¹³⁴ Las importaciones de los 8 miembros de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) procedentes de la UE se dispararon en los últimos 15 años (véase gráfico 8).

Pero en tiempos de escalada de precios, una facturación cada vez más abultada por las importaciones supone una pesada carga para los presupuestos de los estados y repercute de forma grave en el poder adquisitivo de los consumidores, incrementando el coste de los alimentos en su conjunto. La Red para la Prevención de las Crisis Alimentarias (Food Crisis Prevention Network, FCPN), una entidad que hace el seguimiento de la situación alimentaria de África Occidental y del Sahel descubrió que "desde 2006/07, el aumento de precios de los productos alimentarios importados, particularmente el arroz y el trigo, ha influido en los precios de las cosechas de cereales locales. La velocidad de este proceso depende del nivel de dependencia de las importaciones de una determinada región".¹³⁵ Algunos países de la costa Atlántica, como Senegal y Mauritania, se vieron particularmente afectados

Assistance Series, Working Paper No. 03, Roma 2006, pg. 10.

129 Milu Muyanga et al., 'Staple Food Consumption Patterns in Urban Kenya: Trends and Policy Implications', Tegemeo Institute of Agricultural Policy and Development, Working Paper 16, Nairobi 2005.

130 Raphael Gitau, Samuel Mburu, Mary K. Mathenge, 'Trade and Agricultural Competitiveness for Growth, Food Security and Poverty Reduction: A Case of Wheat and Rice Production in Kenya', Tegemeo Institute, Draft Report, Nairobi 2010.

131 Kang'ethe W. Gitu, 'Agricultural Development and Food Security in Sub-Saharan Africa (SSA): Building a Case for more Public Support - The Case of Kenya', Food and Agriculture Organisation (FAO), Policy Assistance Series, Working Paper No. 03, Roma 2006, pg. xii.

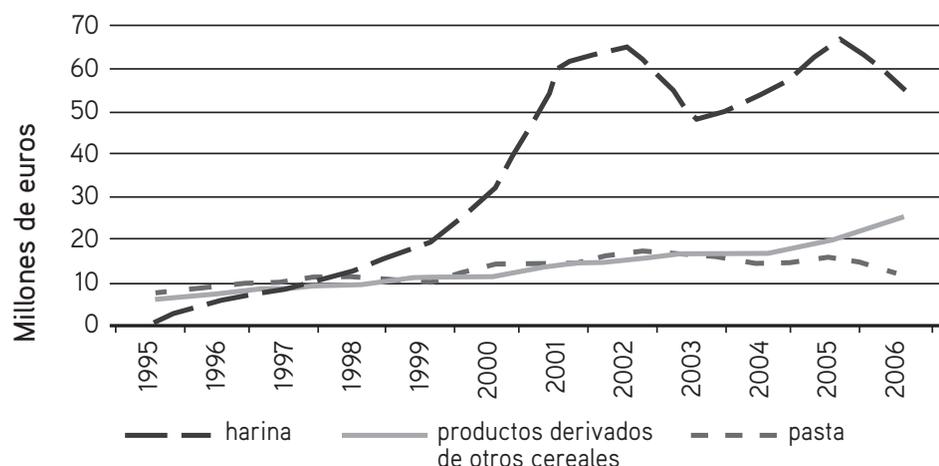
132 Julius J. Okello, 'The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya', Discussion Paper, FAO Trade and Markets Division, Junio 2009.

133 Roger Blein, Bio Goura Soulé, 'La céréaliculture ouest africaine: situation actuelle et évolutions récentes, initiatives des organisations paysannes, principaux enjeux et défis à relever', Note de synthèse, ROPPA/SOS Faim, Noviembre 2010.

134 ECOWAS, 'Cadre de Politique Agricole pour l'Afrique de l'Ouest', Document de Référence, Julio 2004.

135 Food Crisis Prevention Network, 'A paradox: good harvest forecasts and exceptionally high cereal prices in West Africa', Food Security Information Note, No. 28, Febrero 2009.

Gráfico 8 Importaciones de harina de trigo en África Occidental. 1995-2006



Fuente: Aline Mosnier, *Réformes de la PAC et présence européenne sur les marchés des PED*, CERDI-CNRS, Junio 2008

debido a su fuerte dependencia de las importaciones.

En Senegal las importaciones de cereal -principalmente arroz y trigo- contribuyeron a un crecimiento espectacular del déficit comercial del país. Entre 2006 y 2008, la factura de importaciones de trigo se duplicó, subiendo de 78 millones a 158 millones de dólares. La vecina Mauritania salió peor parada incluso, pues el coste de sus importaciones de trigo se disparó de 43 millones a 109 millones de dólares.¹³⁶ La escalada de precios provocó una caída del poder adquisitivo de los consumidores, con una inflación que alcanzó el 7% en Senegal tras oscilaciones de alrededor del 3% durante los 10 años anteriores.¹³⁷ La Red para la Prevención de las Crisis Alimentarias alertó de que en toda la región de África Occidental “el coste de los cereales básicos está alcanzando niveles prohibitivos, haciendo que sean prácticamente inaccesibles para los hogares más pobres”.¹³⁸

Sin embargo, las recientes y vertiginosas subidas de precios en África Occidental han estimulado también la búsqueda de alternativas a las importaciones de cereal, un empeño conocido ya como la „descolonización del

pan”.¹³⁹ En Camerún, una coalición de organizaciones de la sociedad civil ha puesto en marcha una campaña de cero productos alimentarios importados (Zero produit alimentaire importé) para fortalecer la soberanía alimentaria nacional, reduciendo las importaciones y superando las reservas de productores y consumidores hacia los cultivos locales. La coalición está reclamando al gobierno que apoye la fabricación de pan con un contenido de al menos un 20% de harinas de tubérculos locales como el ñame, las batatas o la mandioca. Esta medida ahorraría al país unos 17 millones de euros en importaciones de trigo, generando 96.000 empleos rurales para producir las 79.000 toneladas adicionales de tubérculos necesarias para la producción de pan.¹⁴⁰

El gobierno senegalés inició en 2008 un proyecto que pretende sustituir en una primera fase el 15% del trigo por harinas locales fabricadas a partir de mijo y maíz, y tiene previsto formar a los panaderos y potenciar el cultivo de mijo de manera que el porcentaje de harinas locales utilizadas llegue al 30% en fases posteriores.¹⁴¹

Cuadro 2

La descolonización de los alimentos:

El pan Koumba en Camerún

Los panaderos de Camerún siguen adelante con la descolonización de los alimentos africanos. Han demostrado ya indiscutiblemente la viabilidad de mezclar harina de trigo con cantidades variables de harinas locales, añadiendo a la masa entre un 10 y un 20% de ingredientes producidos localmente. Para la producción de pan y de pastas “Koumba” utilizan hasta un 50% de harina de batata. Los consumidores confirmaron el sabor excelente del pan de batata en una feria de alimentos locales. “He probado las pastas. Me dicen que contienen un 40% de harina de batata, y tengo que admitir que son exquisitas”, afirmaba un visitante.¹⁴² Al ministro de comercio de Camerún le gustó la idea y ha anunciado el inicio de un proyecto que estudiará las posibilidades de utilizar harinas fabricadas a partir de productos locales.¹⁴³

139 Christina Lionnet, ‘Pour la ‘décolonisation’ du pain!’, Jeune Afrique, 25 Marzo 2010.

140 ACDIC et al., ‘Zéro produit alimentaire importé au comice’, Livre blanc, 2010.

141 Koffigan E. Adigbli, ‘Bientôt un pain composé de la farine des céréales locales’, IPS, 18 Julio 2008.

142 Maurice Oudet, ‘Sweet potato flour – a substitute for wheat?’, ‘Let us de-colonise our eating habits!’, SEDELAN, Newsletter 403, 3 Enero 2011, and Newsletter 404, 8 Enero 2011.

143 Christina Lionnet, ‘Pour la ‘décolonisation’ du pain!’, Jeune Afrique, 25 Marzo 2010.

136 UN Comtrade, International Trade Statistics Yearbook 2008, <http://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?y=2008>

137 Dorothee Boccanfuso, Luc Savard, ‘The Food Crisis and its Impacts on Poverty in Senegal and Mali: Crossed Destinies’, Université de Sherbrooke, CRÉDI, Working Paper 08-20, Noviembre 2008.

138 Food Crisis Prevention Network, ‘A paradox: good harvest forecasts and exceptionally high cereal prices in West Africa’, Food Security Information Note, No. 28, Febrero 2009.

Acuerdos de Partenariado Económico (APE): asegurarse mercados para las exportaciones

Mientras que los movimientos campesinos y de consumidores africanos luchan por reducir su dependencia de importaciones de trigo y “descolonizar” su pan, organizaciones europeas de comercio de cereales como COCERAL y Euroflour presionan a la Comisión Europea para que mantenga los mercados africanos abiertos y asegure la eliminación de las barreras arancelarias a los cereales de la UE a través de acuerdos bilaterales de libre comercio. Refiriéndose al creciente mercado mundial, COCERAL, integrada por organizaciones que representan a algunas de las mayores empresas mundiales del comercio de granos, como Archer Daniels Midland, Bunge y Cargill¹⁴⁴, reclama „apoyo para los exportadores Europeos para capitalizar este potencial de mercados de exportación”. Según este grupo de comerciantes de cereales, “es preciso que la PAC siga apoyando la competitividad de la producción agrícola después de 2013, inclusive mediante el desmantelamiento de los obstáculos y barreras al comercio”.¹⁴⁵

En un simposio sobre exportaciones agroalimentarias celebrado en Bruselas, Euroflour no tuvo reparos en atacar los aranceles extremadamente bajos de la harina de trigo en África Occidental, que muy raras veces exceden el 20%, reclamando „un gravamen de importación aceptable no mayor del 5%”. Euroflour aspira a “un apoyo activo a la posición de los exportadores de harina de la UE” en el marco de los Acuerdos de Partenariado Económico (APE) actualmente en negociación entre la UE y 75 países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Refiriéndose a la reducción de las restituciones de la UE a la exportación, este lobby ha instado a la Comisión a defender las exportaciones de harina de la UE como compensación.¹⁴⁶

La propia Comisión Europea ha escuchado tradicionalmente las demandas de estas empresas. Mantener los mercados de los países en desarrollo abiertos para los exportadores europeos de alimentos es uno de los objetivos fundamentales de su política comercial, complementaria a la Política Agrícola Común y sus generosas subvenciones. El objetivo de promover una industria alimentaria capaz de conquistar los mercados mundiales sería inalcanzable sin unas barreras comerciales bajas en los países del Sur. El apoyo interno

a la agricultura de la UE y el apoyo externo, desmantelando las barreras comerciales, van de la mano. Las subvenciones de la PAC y los acuerdos de libre comercio de la UE son dos caras de la misma moneda -unidas inextricablemente para defender las ganancias del agronegocio europeo.

Los Acuerdos de Partenariado Económico (APE) de la UE amenazan particularmente con limitar la capacidad política de los países ACP para proteger y desarrollar sus sectores agrícolas. Hasta la fecha, solamente uno de los siete grupos regionales que están negociando actualmente con la UE, el grupo del Caribe (Cariforum), ha finalizado un APE de amplio alcance, mientras que unos veinte países han llegado a acuerdos interinos, que abarcan exclusivamente el comercio de bienes, con “cláusulas de revisión” que prevén la reanudación de las negociaciones más adelante. Sin embargo, hasta la fecha una mayoría de los países ACP no han firmado ningún APE interino.¹⁴⁷

La UE exige la eliminación total de los aranceles y de las barreras no arancelarias para al menos el 80% de las líneas de producción de los países ACP, incluyendo las mercancías agrícolas. Aunque sería posible por lo tanto la exclusión de algunos productos sensibles, como los cereales, Europa ha impuesto una “cláusula de *status quo*”¹⁴⁸ en una mayoría de los APE interinos, prohibiendo la introducción de nuevos aranceles o el incremento de los existentes. Los APE de varios países y regiones amplían esta congelación arancelaria también a los productos sensibles que han sido excluidos del proceso liberalizador. Aunque Camerún, Gana, Costa de Marfil y la Comunidad de África Occidental excluyeron los cereales del proceso de liberalización, ya no se les permitirá subir los aranceles de los cereales debido a la cláusula de *status quo*.¹⁴⁹ Para agravar la situación si cabe, las cláusulas de salvaguardia que los países podrían utilizar para proteger su sector agrícola de la escalada de precios son también muy débiles, imponiéndose condiciones muy onerosas para su uso y pudiendo aplicarse solamente durante un tiempo limitado.¹⁵⁰

Sin embargo, la Comisión Europea afirma que las exportaciones de la UE no suponen amenaza alguna para los sectores agrícolas del Sur, puesto que

147 ODI/ECDPM, ‘The Interim Economic Partnership Agreements between the EU and African States – Contents, challenges and prospects’, Overseas Development Institute/European Centre for Development Policy Management, Julio 2009.

148 Nota de la traductora: la denominada “cláusula de *status quo*” (*standstill*) prohíbe la introducción de medidas restrictivas.

149 Ibid.

150 Oxfam, ‘Oxfam International Concerns with Initialled ‘Interim EPA’ texts’, 7 Diciembre 2007.

144 Véase, por ejemplo, the members list of Germany’s grain trader association Verein der Getreidehändler (VdG): <http://www.vdg-ev.de>

145 COCERAL, ‘Position Paper on the Future of the CAP’, Bruselas, 24 Febrero 2011.

146 J. Rossy, Euroflour, Presentation, Seminar DG Agri, 25 Junio 2007, Bruselas.

el apoyo a los cereales ha sido recortado desde las primeras reformas importantes de la PAC en 1991, de manera que las distorsiones de los precios del mercado mundial habrían desaparecido prácticamente. El precio de intervención del trigo panificable, por ejemplo, descendió un 75% entre 1991 y 2009, según datos de la Comisión Europea. La Comisión afirma que „son los precios mundiales los que marcan los precios de la UE, no los precios de garantía. La intervención ha sido reducida o suprimida en todos los sectores“.¹⁵¹ Pero aunque el nivel de apoyo de la PAC haya descendido con los años, los agricultores y exportadores de la UE siguen beneficiándose de instrumentos de mercado (las compras de intervención y las subvenciones a la exportación) así como de pagos directos que permiten la exportación de los derivados de trigo europeos a precio de *dumping*.

Para demostrar la enorme magnitud del apoyo existente todavía, el analista en temas agrarios Jacques Berthelot ha calculado el “índice de *dumping*” de todos los cereales y derivados de cereales exportados en 2006, consistente en el porcentaje de subvenciones con respecto al valor total de la exportación. Durante ese año la UE exportó 27 millones de toneladas de cereales procesados y sin procesar, así como derivados de cereales (incluyendo la harina de trigo, malta, piensos, almidón, pan, etc.), que representaban el 10% de su producción total de cereales. El valor de estas exportaciones ascendió a 3.580 millones de euros, habiendo recibido subvenciones por importe de 1.960 millones de euros, lo que supondría un índice de *dumping* del 54,7%. Solo un pequeño porcentaje del total de las subvenciones concedidas a las exportaciones de cereal, alrededor de 206 millones de euros, consistió en subvenciones directas a la exportación, siendo el grueso pagos directos por un importe de unos 1.640 millones de euros.¹⁵² Teniendo en cuenta el enorme apoyo que la PAC sigue otorgando a los exportadores de cereal, resulta extraño que afirme que las distorsiones comerciales han desaparecido y que los países en desarrollo pueden por tanto abrir sus mercados a los comerciantes de grano europeos sin riesgo alguno.

4.3 Las exportaciones de leche de la UE: abrir las compuertas para evitar la inundación

Las enormes subvenciones proporcionadas por la UE benefician no solo a los exportadores de cereales, sino también a la industria ganadera europea, puesto que más de la mitad de la producción cerealista europea va a parar a

alimentación animal. La industria ganadera constituye una parte importante del agronegocio europeo, representando la carne, la leche, los huevos y otros productos animales el 40% del valor total de la producción agraria de la UE en 2009.¹⁵³ Los productos cárnicos y lácteos representan casi un cuarto de las exportaciones totales de la UE,¹⁵⁴ siendo esta región el mayor exportador mundial de lácteos y de porcino y el tercer mayor exportador de productos avícolas, gran parte de los cuales terminan en los mercados de los países en desarrollo.¹⁵⁵

Además de aprovecharse de las subvenciones a los cereales, la industria ganadera se ha beneficiado también de medidas como los precios de garantía, los pagos directos y las restituciones a la exportación, si bien en diferente grado dependiendo de los productos. La producción de lácteos y de carne de vacuno figura entre los sectores fuertemente subvencionados por todo el espectro de instrumentos de la PAC, mientras que las aves de corral y el porcino han gozado de un apoyo menor. No ha existido nunca un apoyo directo a los precios del porcino y de los productos avícolas, y rara vez se han empleado los mecanismos de almacenamiento de intervención. Sin embargo, ambos sectores se han beneficiado de los cereales subvencionados para piensos, de las restituciones a la exportación y de las ayudas a la inversión. Cantidades importantes de las ayudas a la inversión del pilar de desarrollo rural de la PAC, por ejemplo, se han destinado a la modernización de las grandes granjas industriales.¹⁵⁶

Jacques Berthelot ha calculado el volumen de subvenciones de la PAC concedidas a los productos animales exportados, como carne de bovino, porcino y de ave así como lácteos, incluyendo en sus estimaciones los apoyos vía intervención, los pagos directos, las restituciones a la exportación y los piensos subvencionados. El resultado de estos cálculos es que entre 2006 y 2009 la UE exportó una media de productos animales por valor de 12.800 millones de euros anuales, que recibieron subvenciones por importe de 4.300 millones de euros (véase Tabla 6). El índice de *dumping* de todos los

153 FEFAC, 'Feed & Food – Statistical Yearbook 2009', Fédération Européenne des Fabricants d'Aliments Composée, Bruselas.

154 CIAA, 'Data & trends of the European Food and Drink Industry 2009', Confédération des industries agro-alimentaire de l'UE, Bruselas, Marzo 2010.

155 International Dairy Federation, 'The World Dairy Situation 2010', Bulletin of the International Dairy Federation 446/2010, Brussel 2010, pg. 27. USDA, 'Livestock and Poultry: World Markets and Trade', United States Department of Agriculture, Octubre 2010.

156 Friends of the Earth, 'Feeding the beast – How public money is propping up factory farms', Briefing, Abril 2009.

151 European Commission, *The EU's Common Agricultural Policy (CAP): on the move in a changing world – How the EU's agriculture and development policies fit together*, Luxembourg 2010, pg. 12.

152 Jacques Berthelot, 'The dumping rate of the EU-27 exported cereals in 2006', Solidarité, 17 Mayo 2010.

productos animales exportados, es decir el porcentaje de subvenciones por exportación, sería del 33,9%. Es decir, los productos ganaderos vendidos en el mercado mundial percibieron una media de subvenciones equivalente a la tercera parte de su valor de exportación. Las restituciones a la exportación representaban una pequeña parte del apoyo total recibido, consistente principalmente en subvenciones internas (alrededor del 86%). El índice de *dumping* de las exportaciones de carne de vacuno era especialmente elevado, ascendiendo a más del 58%. Las cifras de Berthelot demuestran asimismo la gran sobreoferta europea de productos ganaderos. Más del 10% de la producción europea de carne de ave, el 15% de los productos lácteos y el 18% de la carne de porcino terminan vendiéndose en el mercado mundial.¹⁵⁷

	Producción	Exportaciones	% del total de las exportaciones	Subvenciones	Índice de dumping, %
Productos lácteos	40,610	6,249	15.39	2,004	32.07
Carne de vacuno	25,699	591	2.30	346	58.55
Carne de porcino	25,735	4,709	18.30	1,430	30.37
Carne de ave	12,279	1,291	10.51	571	44.23
Total/Media	104,323	12,840	12.31	4,351	33.89

Fuente: Jacques Berthelot, *Solidarité* 2011

Ateniéndonos a su valor, los productos lácteos, como la leche, la mantequilla, el queso, la nata o el yogur representan el mayor porcentaje de productos animales europeos vendidos en el mercado mundial. Las exportaciones lácteas están fuertemente subvencionadas y tienen profundas repercusiones en el sector lácteo de muchos países en desarrollo. El régimen lácteo de la PAC se compone de medidas de intervención en el mercado, pagos directos y subvenciones a la exportación, así como de un régimen de cuotas lácteas nacionales cuyo objetivo es limitar la producción lechera, apoyar los precios percibidos por los productores y mantener a raya el gasto presupuestario. Sin embargo el Chequeo Médico de la PAC de 2008, uno de los elementos más cuestionados de la reforma, hacía referencia a la desaparición gradual de las cuotas lácteas, prevista para Abril 2015.

El régimen de cuotas, introducido en 1984, asignaba una cantidad máxima

de producción a cada uno de los Estados miembro. Si la producción nacional de leche superaba esta cuota, los productores tenían que abonar una multa -denominada la super-tasa. El objetivo de la cuota era reducir los excedentes de leche de la UE, que ejercían una fuerte presión a la baja sobre los precios percibidos por los ganaderos. Compensar, incluso parcialmente, la caída de los precios de la leche suponía que el presupuesto de la PAC debía hacerse cargo de los costes adicionales. El régimen de cuotas logró reducir los gastos de apoyo al mercado del sector lácteo de la UE, manteniendo unos precios más o menos estables al productor -al menos nominalmente. Sin embargo, teniendo en cuenta la inflación general de este periodo, en realidad los precios percibidos por los ganaderos disminuyeron entre 1984 y la vertiginosa subida de 2007/08, obligando a muchos ganaderos a cerrar. La Corte Europea de Auditores subrayaba el prolongado descenso de los ingresos de los productores de leche en un informe publicado en 2009: "El hecho de que los precios nominales al productor se mantuvieran tras la introducción de las cuotas lácteas enmascaró la realidad de que éstos sufrieran un notable deterioro en términos reales. Durante un periodo muy prolongado, en realidad los productores de leche no se beneficiaron en términos reales de la estabilidad de los precios."¹⁵⁸

Con el fin de promover un mayor ajuste estructural en el sector y fortalecer la competitividad de la industria láctea, en marzo 2008 el Consejo Europeo decidió incrementar un 2% las cuotas lácteas, decisión que provocó protestas airadas por parte de los ganaderos, temerosos de una sobreoferta y la consiguiente caída de los precios. Las organizaciones agrarias organizaron huelgas de leche en varios países de la UE, como Alemania, Bélgica, Italia, Francia y la República Checa. Los ministros de agricultura mantuvieron esta política a pesar de las protestas, acordando en su decisión del Chequeo Médico de Noviembre 2008 lo que se denominó un "aterrizaje suave" para los ganaderos de leche, incrementando las cuotas lácteas un 1% durante 5 años consecutivos, hasta la liquidación del régimen de cuotas en 2015.¹⁵⁹ La decisión de aumentar todavía más la oferta de leche de la UE agravó la caída de precios originada por la crisis financiera global, que hizo que se colapsara la demanda global. A partir de la segunda mitad de 2008 los precios pagados al productor de la UE por la leche y los productos lácteos experimentaron un importante descenso debido a la sobreproducción, que continuó en 2009,

158 European Court of Auditors, *Have the Management Instruments Applied to the Market in Milk and Milk Products Achieved Their Main Objectives?*, Special Report No. 14, 2009.

159 European Commission, 'Evolution of the market situation and the consequent conditions for smoothly phasing out the milk quota system', Report from the European Commission to the European Parliament and the Council, COM(2010) 727 final, Bruselas, 8 Diciembre 2010.

provocando más protestas. La Comisaria de Agricultura Mariann Fischer Boel reconoció la situación difícil de los ganaderos de leche, pero aseguró que el único causante de esta situación era la caída de la demanda de los consumidores, y no la sobreoferta impulsada por las políticas, declarando a los protagonistas de las protestas ganaderas que „la razón de la bajada de precios es que los consumidores están comprando menos productos lácteos que anteriormente, debido a que también ellos se ven afectados por la crisis económica“.¹⁶⁰ En consecuencia la Comisión hizo caso omiso a todas las propuestas de organizaciones agrarias como el Consejo Europeo para la Leche (European Milk Board, EMB) en el sentido de regular la oferta láctea.

Cuadro 3

Evitar los lagos de leche

El Consejo Europeo para la Leche reclama un ajuste flexible del volumen de producción

Fundado en 2006, el Consejo Europeo para la Leche (European Milk Board, EMB) aspira a organizar a los ganaderos de leche en un frente unido capaz de enfrentarse al poder de una industria láctea muy concentrada y unas empresas minoristas que intentan presionar a la baja los precios pagados al productor para asegurarse un suministro barato de leche. EMB cuenta con miembros en 14 países europeos, que representan a unos 100.000 productores de leche. A diferencia de las federaciones tradicionales de agricultores que apoyan los intereses de la agroindustria, como COPA-COGECA, EMB aboga por una reorientación de la producción lechera para satisfacer principalmente la demanda interna, evitando la producción de excedentes y las exportaciones a precio de saldo al mercado mundial. Para ello, la EMB propone la creación de una entidad europea de seguimiento compuesta por productores, procesadores, políticos y consumidores, encargada de regular el volumen de producción y de establecer una franja de precios que aseguren una remuneración que cubra los costes de producción de los ganaderos. Según la EMB “es imprescindible llevar a cabo un control de la producción”. El órgano de seguimiento sería “un mecanismo eficaz para evitar los excedentes”, permitiendo a los ganaderos ganar una retribución digna por su trabajo”.¹⁶¹

En vez de poner freno al exceso de oferta de leche, la Comisión se ha plegado a los intereses de la industria láctea y de los comerciantes de alimentos. Los representantes de empresas como la Asociación Europea de Empresas Lácteas (European Dairy Associations, EDA) presionaron para la reintroducción de las restituciones a la exportación que habían sido eliminadas en Junio 2007, plegándose la Comisión a estas presiones y reintroduciendo temporalmente en enero 2009 las subvenciones a la exportación de mantequilla, de queso, de leche en polvo entera y descremada, apoyando así la búsqueda de nuevos mercados de exportación de los operadores del sector lácteo de la UE a la vista de la caída de la demanda interna.¹⁶²

Aunque las restituciones para estos productos fueron eliminadas de nuevo en Noviembre 2009, esta decisión subrayó el firme compromiso de los responsables políticos de la UE de apoyar a la industria láctea europea sin tener en cuenta a los productores de terceros países que podrían ser desplazados de sus mercados por las exportaciones europeas subvencionadas. Las exportaciones lácteas de la UE aumentaron considerablemente a partir de la reintroducción de las restituciones a la exportación, agravando la difícil situación de los agricultores en aquellos países que vienen padeciendo el *dumping* europeo desde hace mucho tiempo. Por ejemplo, en 2010 la UE-27 incrementó sus exportaciones de leche en polvo descremada más del 63% con respecto a 2009¹⁶³, un crecimiento tendencial que se ha mantenido en el primer trimestre de 2011.¹⁶⁴

Inundar los mercados africanos

Dado que la leche es un producto perecedero, únicamente el 7% de la producción mundial se comercializa en los mercados internacionales. Entre los principales productos vendidos en el mercado mundial cabe citar la leche en polvo, el queso y la mantequilla, representando la leche en polvo el mayor porcentaje de productos lácteos comercializados. La UE es el segundo mayor exportador de lácteos, después de Nueva Zelanda, ostentando un 24% de las exportaciones mundiales.¹⁶⁵ Más de las dos terceras partes de estas ventas van a parar a los países en desarrollo, y la cuarta parte al continente

160 Jennifer Rankin, 'EU to pay dairy farmers early', *European Voice*, 26 Mayo 2009.

161 European Milk Board, 'The European Dairy Market – Supply Management with the Aid of a Monitoring Body', 21 Enero 2011. <http://www.europeanmilkboard.org/emb.html>

162 Katy Humphries, 'Tensions mount over EU dairy subsidies', *just-food.com*, 19 Enero 2009.

163 AMA, 'Marktbericht –Milch und Milchprodukte', AgrarMarkt Austria, Dezember 2010, 12. Ausgabe, 25 Febrero 2011.

164 AMA, 'Marktbericht –Milch und Milchprodukte', AgrarMarkt Austria, März 2011, 3. Ausgabe, 24 Mayo 2011.

165 International Dairy Federation, 'The World Dairy Situation 2010', Bulletin of the International Dairy Federation 446/2010, Brusel 2010, pg. 27.

africano.¹⁶⁶ En lo que se refiere a leche en polvo, África constituye el principal destino de las exportaciones europeas, absorbiendo la mitad de todas las ventas de leche en polvo descremada de la UE en el exterior, siendo Algeria, Nigeria y Egipto sus mayores mercados.¹⁶⁷ La cuota de las exportaciones europeas de leche en polvo del África Subsahariana aumentó constantemente en la pasada década, superando a las demás regiones en desarrollo y convirtiéndose en su principal destinatario.¹⁶⁸

Las exportaciones subvencionadas de productos lácteos afectan a los productores de los países en desarrollo por tres vías: 1) disminuyendo el precio del mercado mundial y los ingresos de los productores; 2) desplazando a los exportadores de los países en desarrollo en los mercados de terceros países; y 3) perturbando los mercados locales en los países del Sur. Las exportaciones lácteas de la UE a países africanos tienen un impacto particularmente grave, puesto que dificultan el desarrollo de las industrias lácteas locales que podrían mejorar de forma importante la subsistencia de millones de ganaderos pobres.

El número de personas afectadas potencialmente por el *dumping* europeo de leche es enorme. Se estima que aproximadamente el 12-14% de la población mundial, entre 750 a 900 millones de personas, viven en hogares dedicados a la producción de leche, siendo la mayor parte de ellos pequeños productores empobrecidos. Teniendo en cuenta el rápido crecimiento de la demanda de leche en el mundo en desarrollo -con unos índices de crecimiento medio anual del 3,5-4% entre 1995 y 2005-, el sector lácteo podría ser una poderosa herramienta para la reducción de la pobreza si esta demanda fuese satisfecha con la venta de leche fresca por pequeños productores locales.¹⁶⁹ Un informe reciente de la FAO destaca que “la producción de leche a pequeña escala no solo mejora la seguridad alimentaria de los hogares productores, sino que contribuye a la creación de numerosas oportunidades de empleo en toda la cadena láctea, por ejemplo en empresas rurales de procesamiento a pequeña escala e intermediarios”.¹⁷⁰ Si los pequeños productores abasteciesen el crecimiento

anual de la demanda global de leche de 15 millones de toneladas, podrían crearse 3 millones de empleos solo en la producción primaria, según este informe.

Entre los muchos impedimentos a la producción de leche de los pequeños productores (inversiones insuficientes, falta de apoyo gubernamental), la FAO destaca en primer y muy destacado lugar las “enormes intervenciones de las políticas (apoyo vía precios, cuotas lácteas, pagos directos, programas de ayuda a la inversión, subvenciones a la exportación, etc.) de los países desarrollados” que están creando una ventaja competitiva para los productores de leche de los países ricos. “Ello perjudica a los productores lácteos de los países en desarrollo, donde los gobiernos no pueden permitirse tales políticas de apoyo”. La FAO alerta también de que “la liberalización comercial expone crecientemente a los pequeños productores de leche a la competencia de grandes corporaciones lácteas”.¹⁷¹

Todas estas amenazas se han materializado en África, donde a partir de la década de 1980 los programas de ajuste estructural y la liberalización comercial han provocado un aumento de las importaciones lácteas, un 70% de las cuales proceden de la Unión Europea.¹⁷² Cabe citar entre las importaciones leche en polvo, leche condensada, mantequilla, yogur y queso, con una fuerte prevalencia de la leche en polvo subvencionada. En África muchos procesadores lácteos y de alimentos utilizan leche en polvo barata importada en vez de leche sin pasteurizar producida localmente, recombiniéndola para producir leche, yogur, mantequilla, queso y helados. La leche en polvo también sirve de sustituto de leche fresca a nivel del consumidor final. La facilidad de uso y gran durabilidad de la leche en polvo (hasta 6 meses en el caso de la leche en polvo entera, y 3 años para leche en polvo descremada) favorecen esta sustitución.

Los mercados africanos están dominados por marcas de las grandes empresas procesadoras europeas. Los productos europeos a la venta en países africanos incluyen leche en polvo producida por Nestlé (marca “Nido”) y FrieslandCampina (marca “Peak”), leche condensada y evaporada de FrieslandCampina (“Bonnet Rouge”, “Three Crowns”), mantequilla y queso de Lactalis (“Bridel”, “Président”) y Parmalat (“Parmalat”, “Bonnita”), así como yogur del Grupo Danone (“Danone”) y Sodial (“Yoplait”).¹⁷³

166 Oxfam Deutschland, ‘Hintergrundinfos EU-Milch-Politik’, 2/2009.

167 International Dairy Federation, ‘The World Dairy Situation 2010’, Bulletin of the International Dairy Federation 446/2010, Brusel 2010, pg. 32.

168 Aline Mosnier, ‘Réformes de la PAC et présence européenne sur les marchés des PED’, CERDI-CNRS, Junio 2008.

169 FAO, Status of and Prospects for Smallholder Milk Production – A Global Perspective, by T. Hemme and J. Otte, Roma 2010, pg. 160-162.

170 Ibid., pg. 160.

171 Ibid., pg. 161.

172 CTA, Agritrade News, Dairy sector, <http://agritrade.cta.int/en/content/view/full/265/offset/60>

173 ACDIC (Association citoyenne de défense des intérêts collectifs), ‘Filière laitière au Cameroun’, Collectif Alimentterre (CFSI, SOS Faim), Junio 2006. Maurice Odet, ‘La révolution blanche est-elle possible au Burkina Faso, et plus largement en Afrique de l’Ouest?’, Misereor, Julio 2005, Aachen.

Tabla 7		Los mayores procesadores lácteos europeos	
Compañía	País	Facturación, en miles de millones de euros	
Nestle S.A.	Suiza	16,9	
Grupo Danone	Francia	9,2	
Grupo Lactalis	Francia	9,2	
Royal FrieslandCampina N.V.	Holanda	9,1	
Arla Foods amba	Dinamarca	6,4	
Parmalat Finanziaria S.p.A.	Italia	3,6	
Bongrain S.A.	Francia	3,4	
Grupo Sodiaal	Francia	2,8	
Dairy Farmers of America Inc.	EEUU	2,3	
Nordmilch AG	Alemania	2,3	
Theo Müller GmbH & Co. KG.	Alemania	2,2	
Humana Milchunion e.G.	Alemania	2,2	
Tine BA	Noruega	2,0	
Grupe Bel	Francia	2,0	
Glanbia plc	Irlanda	1,8	

Fuente: *Baking + Biscuit, Issue 4, 2009, pg. 32*

La venta de productos lácteos europeos en los países africanos está estrechamente relacionada también con la expansión de los supermercados no solo en los centros urbanos sino también en las zonas rurales. Por ejemplo, en Camerún los supermercados que abrieron en zonas rurales y que ofrecían latas de leche condensada y leche en polvo europea socavaron eficazmente los intentos de establecer un mercado para la leche fresca producida localmente.¹⁷⁴ Del mismo modo, la expansión de cadenas de supermercados sudafricanas a países vecinos como Namibia, Botswana o Zambia sirvió de canal de distribución para los productos lácteos europeos, así como para derivados de la leche en polvo europea producidos en Sudáfrica.¹⁷⁵

La creciente utilización de productos lácteos importados es una tragedia, dado el enorme potencial sin explotar de muchos países africanos con climas propicios para la cría de ganado y para los grandes rebaños de los

pastores nómadas pobres y de los pequeños productores sedentarios, cuya producción comparativamente baja de leche podría aumentar sustancialmente con inversiones mínimas.¹⁷⁶ Los sistemas tradicionales de producción de leche nunca han recibido un apoyo adecuado que permitiese aprovechar su enorme potencial de reducción de la pobreza y de seguridad alimentaria. Por ejemplo, los gobiernos y las agencias de desarrollo han descuidado durante mucho tiempo los sistemas ganaderos de las tribus nómadas como los Maasai en Kenia y Tanzania, los Borana en Etiopía y los Tuareg y los Fulani en África Occidental, a pesar de que contribuyen de forma importante a la producción de leche en sus respectivos países.¹⁷⁷

Los ganaderos de vacuno también contarían con suficiente demanda interna. La demanda de leche y de productos lácteos en África aumentó a un ritmo medio del 4% anual entre 1990 y 2004, mientras que la producción crecía solamente un 3,1%. Desgraciadamente, una parte importante del abismo entre producción y consumo se está cubriendo ahora con importaciones, suministradas en gran parte por la industria láctea europea.¹⁷⁸

Leche en polvo en Camerún

En Camerún el sector ganadero nómada tradicional, con sus razas locales alimentadas en base a pastos, domina la producción interna de leche, mientras que las granjas industriales modernas con razas más productivas alimentadas con piensos representan solamente el 2% de la producción total. Los ganaderos nómadas, pertenecientes principalmente a la tribu semi-nómada de los Fulani, poseen el 75% de los 6 millones de cabezas de ganado del país, destinándose un 20% de las mismas a la producción de leche.¹⁷⁹ Aunque la producción de las vacas Fulani es muy baja (solamente 1-3 litros al día comparado con los 35-40 litros de las razas europeas más productivas), representan el 90% de la producción de leche de Camerún, proporcionando importantes ingresos adicionales a las familias Fulani.¹⁸⁰ Aunque los hombres se ocupan normalmente de pastorear el ganado, las mujeres se suelen encargar del

176 SOS Faim, 'Milk production in the framework of globalisation', Farming dynamics, Number 13, Diciembre 2006.

177 IIED, SOS Sahel, *Modern and mobile – The future of livestock production in Africa's drylands*, 2010.

178 O. A. Ndambi, T. Hemme, U. Latacz-Lohmann, 'Dairying in Africa – Status and recent developments', Livestock Research for Rural Development, Volume 19, Article 111, 2007.

179 ACDIC (Association citoyenne de défense des intérêts collectifs), 'Filière laitière au Cameroun', Collectif Alimentaire (CFSI, SOS Faim), Junio 2006.

180 Brot für die Welt, EED, 'Milk Dumping in Cameroon', Facts 02, Stuttgart, Bonn, 10/2009.

174 Brot für die Welt, EED, 'Milk Dumping in Cameroon', Facts 02, Stuttgart, Bonn, 10/2009.

175 Germanwatch/FIAN/Both Ends/UK Food Group, 'Consequences of the EU Trade and Agriculture Policy for Zambia's Dairy Farmers', Octubre 2009.

ordeño, procesado y venta de leche en los mercados locales, y controlan el dinero ganado con las ventas.¹⁸¹

Pero las exportaciones europeas de leche en polvo socavan constantemente el potencial de desarrollo del sector lácteo camerunense, que proporcionaría a los ganaderos locales unos ingresos que éstos necesitan desesperadamente. Las importaciones de lácteos, compuestas en sus dos terceras partes por leche en polvo, aumentaron un 120% entre 1996 y 2003. Al menos un 75% de las importaciones provienen de la UE, siendo Bélgica, Holanda, España y Francia los principales proveedores.¹⁸² Un 40-50% del suministro de leche en Camerún está cubierto actualmente por las importaciones, suponiendo una pesada carga para la balanza de pagos del país. Entre 1996 y 2006, Camerún gastó 334 millones de euros de moneda extranjera para el pago de las importaciones de leche.¹⁸³

La leche producida a partir de leche en polvo se ha vendido generalmente mucho más barata que la leche sin pasteurizar de los productores locales o de los ganaderos Fulani. El precio de la leche fabricada en Camerún a partir de leche en polvo es de 0,34 euros/litro, mientras que las empresas pagan el litro de leche sin pasteurizar a 0,45 euros en la época de lluvias y a 0,61 euros en la estación seca. La oferta de leche disminuye durante la estación seca debido a la falta de pastos, que obliga a los ganaderos nómadas a trasladar sus rebaños a zonas de pastoreo más alejadas de los centros urbanos. Debido a la gran disparidad de precios, una mayoría de las industrias lácteas de Camerún -tanto las pequeñas cooperativas como las industrias de mayor tamaño- utilizan casi exclusivamente leche en polvo importada, privando a decenas de miles de productores pobres de una salida para su leche sin pasteurizar. Se estima que unas doscientas mil personas trabajan en la producción lechera en el medio rural. Una vez satisfechas las necesidades de auto-consumo de las familias, los productores venden alrededor de la mitad de su leche en los mercados locales.¹⁸⁴

181 O. A. Ndambi, I. Tchouamo, P. H. Bayemi, T. Hemme, 'Milk production amongst Fulani grazers in the Western highlands of Cameroon: Constraints and development perspectives', *Livestock Research for Rural Development*, Volume 20, Article 13, 2008.

182 ACDIC (Association citoyenne de défense des intérêts collectifs), 'Filière laitière au Cameroun', *Collectif Alimenterre (CFSI, SOS Faim)*, Junio 2006.

183 Brot für die Welt, EED, 'Milk Dumping in Cameroon', *Facts 02*, Stuttgart, Bonn, 10/2009.

184 ACDIC (Association citoyenne de défense des intérêts collectifs), 'Filière laitière au Cameroun', *Collectif Alimenterre (CFSI, SOS Faim)*, Junio 2006.

La reintroducción temporal de las subvenciones europeas a la exportación en 2009 para eliminar los excedentes de leche agravó todavía más la situación de los productores de leche de Camerún, al contribuir a un considerable descenso de los precios de la leche en polvo. A principios de 2008 el precio de un kilo de leche en polvo importada en el mercado de Camerún era de 3,40 euros, pero para el verano de 2009 había bajado a unos 1,60 euros. Dada la enorme inestabilidad de los precios y las constantes importaciones a precio de *dumping*, resulta imposible crear una industria láctea viable basada en el suministro local de leche fresca. Tilder Kumichii, de la Asociación para la Defensa de los Intereses Ciudadanos (Association for the Defense of Citizen's Interests, ACDIC) ha afirmado con razón que "las subvenciones a la exportación de la UE (...) envían un mensaje claro a los posibles inversores locales: no aventurarse en la producción láctea y dejar que el mercado mundial se aproveche de las enormes oportunidades que ofrece el mercado de lácteos de Camerún".¹⁸⁵

El *dumping* europeo contribuye asimismo al fracaso de los proyectos de desarrollo que pretenden fortalecer la cadena láctea local en los países africanos. En las últimas dos décadas, varios proyectos han intentado establecer industrias lácteas utilizando leche local sin pasteurizar, pero muchos de ellos se vinieron abajo a causa de un suministro irregular, de falta de infraestructuras y de la competencia sin trabas de las importaciones baratas. Incluso las empresas que intentan procesar al menos una pequeña proporción de leche local sin pasteurizar junto con la leche en polvo, se enfrentan a enormes dificultades para sobrevivir.

Sotramilk, por ejemplo, una empresa fundada en 1993 en Bameda, al noroeste de Camerún, utilizaba un 20% de leche local en su producción de yogur y de queso, pero no pudo enfrentarse a la competencia de precios de Camlait, la principal gran empresa láctea. Camlait, que utiliza exclusivamente leche en polvo europea barata, introdujo yogur a bajo precio en el mercado regional de Sotramilk, en el noroeste de Camerún. En un principio, Sotramilk intentó defender su posición en el mercado bajando los precios del yogur y reduciendo la proporción de leche local utilizada al 5-10%. Pero en 2008 la empresa ya no pudo resistir la presión, y se vio obligada a cerrar. "El cierre definitivo es una catástrofe para los productores de leche", afirma Wajiri Ndanerie, uno de los proveedores de Sotramilk. "Pero no podíamos vender más barata nuestra leche a Sotramilk. Tenemos que dar de comer al ganado; hemos invertido en instalaciones; tenemos que llevar la leche en perfectas condiciones a la empresa láctea. Todo ello nos cuesta una cantidad enorme de dinero".¹⁸⁶

185 Brot für die Welt, EED, 'Milk Dumping in Cameroon', *Facts 02*, Stuttgart, Bonn, 10/2009, pg. 7.

186 *Ibid.*, pg.2.

Cuadro 4 Recuperar los mercados locales

La creación de mini-empresas lácteas por las mujeres Fulani en Burkina Faso

Los productores de Burkina Faso también padecieron la inundación de sus mercados locales por importaciones de leche, más de la mitad procedente de la UE. Las importaciones de lácteos representan cerca de la mitad del mercado doméstico. En las grandes ciudades de Burkina Faso, como Ouagadougou o Bobo-Dioulasso, la población consume casi exclusivamente productos lácteos importados, privando a más de un millón de ganaderos tradicionales, muchos de ellos de la etnia Fulani, de una salida comercial para su leche.¹⁸⁷

Sin embargo, varios ganaderos locales se negaron a seguir aceptando su exclusión de los mercados, creando sus propias mini-empresas lácteas para procesar y vender su leche. Korotoumou Gariko, una mujer Fulani propietaria de un pequeño rebaño de vacas, estableció en 2002 una red de mujeres ganaderas y fundó una de las primeras mini-empresas lácteas “femeninas” para transformar la producción local de leche en yogur y en leche pasteurizada. Como explica Gariko, para las mujeres Fulani la leche es la única fuente de ingresos: “A diferencia de otras etnias de Burkina Faso, las mujeres Fulani no tienen derecho a dedicarse a la venta de otros productos alimentarios. Se alimentan y viven de la leche”. La mini-empresa láctea de Gariko también tuvo problemas con la leche europea a bajo precio. “Tenemos que enfrentarnos a la competencia de esta leche, que llega aquí a un precio de venta de 0,30 euros el litro, mientras que nosotras tenemos que vender la nuestra a 0,45 euros”. Debido a ello, las mujeres tienen que reducir al mínimo su margen de ganancia, para poder vender su yogur y su leche.¹⁸⁸

Para defender mejor los intereses de los ganaderos y productores locales de leche, la empresa de Gariko fue una de las 23 que se unieron en 2007 para crear la „Federación Nacional de Mini-Empresas Lácteas y Productores de Leche Local“. A sus miembros se les exige procesar exclusivamente leche local suministrada por pequeños productores, como los ganaderos Fulani. La federación ha creado su propia marca, BurkinaLait, para comercializar sus productos. El fortalecimiento de las cadenas lácteas locales y la lucha contra la competencia desleal de la leche en polvo importada figuran entre sus principales objetivos. Korotoumou Gariko fue elegida primera presidenta de la federación.¹⁸⁹

Libre comercio y lucha contra la escalada de importaciones

Mientras los ganaderos y productores de leche africanos intentan proteger sus mercados de las importaciones baratas (véase Cuadro 4), los acuerdos de libre comercio de la UE siguen respaldando los agresivos intereses de los exportadores europeos de productos lácteos. Los Acuerdos de Partenariado Económico, por ejemplo, amenazan con socavar los esfuerzos locales por desarrollar sectores lácteos nacionales viables en el continente africano, como demuestra el análisis de algunos de los APE interinos.

Camerún es el único de los 8 países que componen la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) que ha firmado hasta ahora un acuerdo EPA interino. El país aplica a las importaciones los aranceles fijados por la CEMAC para la entrada de productos del exterior, que oscilan entre el 5 y el 30% dependiendo del nivel de procesamiento de la mercancía. Mientras que el arancel fijado por la CEMAC para productos lácteos finales como el yogur, el queso y la mantequilla es del 30%, el arancel para la leche en polvo es muy bajo, de solo el 5%, según el acuerdo EPA interino entre la UE y Camerún.¹⁹⁰ Camerún incluyó los productos lácteos en su lista de productos exentos de las obligaciones de liberalización.¹⁹¹ Sin embargo, la cláusula de *status quo* del Artículo 21(2) del APE, aplicable a todos los aranceles, establece que no se introducirá ningún gravamen aduanero nuevo, ni se incrementarán los existentes. Por lo tanto, debido al tipo arancelario muy bajo (5%) sobre la leche en polvo, será virtualmente imposible establecer unas condiciones equitativas de competencia para los productores lácteos de Camerún con respecto a los exportadores europeos.

De los quince miembros de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), solo dos, Costa de Marfil y Gana, han firmado un APE interino con la UE. El acuerdo de ambos países también contiene una cláusula de *status quo* tremendamente restrictiva (el Art. 16 en ambos casos).¹⁹² Si

190 'Interim Agreement with a view to an Economic Partnership Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Central Africa Party, of the other part', Official Journal of the European Union, 28.2.2009, L57/2-L57/360.

191 ODI/ECDPM, 'The new EPAs: comparative analysis of their content and challenges for 2008', Overseas Development Institute/European Centre for Development Policy Management, 31 Marzo 2008, p 12.

192 'Stepping Stone Economic Partnership Agreement between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part'. 'Stepping Stone Economic Partnership Agreement between Côte d'Ivoire, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part', Official Journal of the European Union, 3.3.2009, L59/3-L59/273.

187 Maurice Oudet, 'La révolution blanche est-elle possible au Burkina Faso, et plus largement en Afrique de l'Ouest?', Misereor, Julio 2005, Aachen.

188 Frédéric Janssens, 'If we cannot sell our milk, we are finished!', 13 Julio 2007, www.abcburkina.net

189 Véase: <http://www.burkinlait.org>

esta clausula fuera incorporada a un APE para toda la ECOWAS, sus estados miembros perderían la capacidad de incrementar sus aranceles sobre las importaciones lácteas. Ello sería sin duda una mala noticia para los ganaderos de vacuno y las mini-empresas lácteas de Burkina Faso que luchan contra las importaciones de leche en polvo europea a precios artificialmente bajos. Como en el caso de Camerún, el arancel de Burkina Faso sobre la leche en polvo es tan solo del 5%, demasiado bajo para compensar la ventaja en términos de precio de la leche fabricada a partir de leche en polvo importada.¹⁹³

Korotoumou Gariko, de la Unión Nacional de Mini-Empresas Lácteas y Productores de Leche Local, está haciendo campaña por unos aranceles más altos junto con otras organizaciones agrarias de África Occidental: "Es absolutamente necesario que protejamos la producción local. Si se importa leche, ello tiene que contribuir de algún modo a ayudar a la producción local, mediante un gravamen más alto a la importación. ¡Para nosotros no se trata solo de defender nuestros intereses, sino de defender nuestras vidas!".¹⁹⁴ No es de extrañar que Gariko condene rotundamente los Acuerdos de Partenariado Económico de la UE: "Es necesario que nos protejamos para poder salvar nuestra soberanía alimentaria. Pero nos enfrentamos sencillamente a la extinción de la producción a pequeña escala, en particular con los Acuerdos de Partenariado Económico. (...) Los APE luchan contra los pobres, no contra la pobreza".¹⁹⁵

Camerún, Ghana, Costa de Marfil y posiblemente muchos otros países africanos no podrán en el futuro subir sus aranceles sobre los lácteos debido a los compromisos liberalizadores adquiridos en los APE, particularmente la citada clausula de *status quo*, tremendamente restrictiva, perdiendo así un instrumento muy importante para proteger y desarrollar un sector lechero nacional viable. Por el contrario, el haber conservado la capacidad de fijar un nivel adecuado de protección arancelaria ha demostrado ser de gran ayuda en los casos de Kenia y de la India.

El sector lácteo de Kenia se compone principalmente de 625.000 pequeños productores, que representan el 70% de la producción anual total de

leche.¹⁹⁶ Tras la liberalización de su sector lácteo en los años 90, Kenia experimentó una escalada de importaciones de leche en polvo y otros productos lácteos entre 1990 y 2002, lo que hizo que cayese la demanda de leche fresca de la industria láctea, bajando considerablemente la producción nacional. Las importaciones de leche en polvo aumentaron de 48 toneladas en 1990 a 2.500 toneladas a finales de esta década. Convertido a su equivalencia en leche fresca, este incremento suponía un aumento de 400.000 a 21 millones de litros. Las importaciones provocaron una caída de precios, descendiendo la producción en casi un 70%.¹⁹⁷ Los pequeños productores que fueron privados de una salida para su leche fresca experimentaron una reducción de ingresos, aumentando los niveles de pobreza. Una encuesta realizada entre los productores de leche keniatas reveló que el 63% de los hogares registró una disminución de sus ingresos, el 56% se vio obligado a reducir las inversiones y el 47% tuvo que recortar los gastos destinados a la educación de los hijos, como tasas de matrícula o la compra de material escolar.¹⁹⁸

Las importaciones, procedentes principalmente de la UE, provocaron una enérgica protesta de los productores afectados que, a principios de 2002, convencieron al gobierno para que aumentase del 35 al 60% los aranceles aplicados a los productos lácteos importados.¹⁹⁹ Esta iniciativa no suponía un incumplimiento de las obligaciones de Kenia en el seno de la OMC, puesto que el nuevo tipo arancelario no superaba el techo del 100% del arancel consolidado²⁰⁰ que Kenia está obligada a aplicar a las mercancías agrícolas. La diferencia entre el tipo aplicado realmente y el arancel consolidado permitía aumentarlo caso de producirse distorsiones comerciales.

Un resultado importante del aumento de aranceles de Kenia fue una notable disminución de las importaciones de leche en polvo a partir de 2002, permitiendo de nuevo la comercialización competitiva de leche fresca local en el mercado nacional. Además de esta medida, el gobierno restableció la

196 Rosemary Atieno, Karuti Kanyinga, 'The Politics of Policy Reforms in Kenia's Dairy Sector', Future Agriculture, Policy Brief 19, Febrero 2008.

197 Aileen Kwa, 'EU Set to Milk Africa With Subsidised Goods?', IPS, Nairobi, 15 Noviembre 2007.

198 Tom R. Wambua, Fred Miencha, 'An Analysis of the Impact of Import Surges on Rural Poverty in Kenia: The Case of the Dairy Sub-sector', Study for Action Aid International Kenia, Junio 2007.

199 Ibid.

200 Nota de la traductora: Un arancel consolidado es un compromiso arancelario específico adquirido por un miembro de la OMC. El arancel consolidado es el tipo máximo de arancel aplicable a las importaciones de un determinado producto. Con el fin de permitir ajustes, el arancel consolidado normalmente es más elevado que el tipo de arancel realmente aplicado. Si un miembro de la OMC aumenta el arancel aplicado por encima del nivel del consolidado, otro miembro puede presentar una queja e iniciar un procedimiento de solución de diferencias en el seno de la OMC.

193 Maurice Oudet, 'L'impact de la libéralisation sur les agriculteurs de l'Afrique Occidentale (CEDEAO) et les Accords de Partenariat Economique (APE)', Réseau Afrique-Europe Foi et Justice (AEFJN), SEDELAN, Enero 2009.

194 Frédéric Janssens, 'If we cannot sell our milk, we are finished!', 13 Julio 2007, www.abcburkina.net

195 Ibid.

empresa estatal de producción y comercialización láctea, Kenia Co-operatives Creameries Limited (KCC), que prácticamente había desaparecido tras la liberalización del sector y la entrada de empresas privadas en el mercado lácteo keniano. Antes de la liberalización, KCC estaba obligada a aceptar todos los suministros de leche locales entregados en sus plantas procesadoras. Para cumplir con su mandato, la empresa había establecido una red nacional de recogida de leche, así como instalaciones de refrigeración y procesado. Este sistema de comercialización controlado por el Estado proporcionó a los productores de leche de Kenia una salida fiable para sus productos, sirviendo de colchón frente a las oscilaciones de precios del mercado.²⁰¹

El refuerzo de KCC (llamada ahora Nueva KCC) a través de mejoras en la estructura de gestión, y la subida de aranceles de 2002 contribuyeron a un notable aumento del volumen de producción local y de los productos lácteos procesados en Kenia en los siguientes años. La Nueva KCC pudo hacerse cargo sin problemas de grandes cantidades de leche fresca procedente de las cooperativas de pequeños productores, gracias a sus instalaciones de fabricación de leche en polvo. El Consorcio para la Agricultura del Futuro (Future Agriculture Consortium), una red de investigadores de instituciones británicas y africanas, ha ensalzado el éxito de estas reformas: “Se ha conseguido una espectacular recuperación de la KCC, del sector lácteo en general y de la suerte de los pequeños productores en particular. (...) A nivel nacional el volumen de leche procesada ha aumentado de 173 millones de litros en 2002 a 332 millones en 2005. La recogida de leche de la KCC se ha multiplicado por 10, de 40.000 litros diarios en 2002 a 400.000 litros en 2006. La recuperación de las cooperativas de leche ha estimulado el desarrollo de nuevos negocios, como el abastecimiento de piensos y la provisión de servicios veterinarios, de reproducción y de inseminación artificial, así como servicios financieros”.²⁰²

El sector lácteo de la India también se vio inundado de importaciones europeas de leche en polvo descremada en 1999 y 2000, tras haber eliminado los aranceles sobre leche en polvo en cumplimiento de los compromisos de liberalización acordados en la Ronda de Uruguay del GATT que llevó a la creación de la OMC. Los productores de la India se quejaron de que no podían competir con la leche en polvo subvencionada de la UE, lo que llevó al gobierno a renegociar

el gravamen cero sobre este producto y a introducir en 2000 un contingente de importaciones de leche deshidratada sujeto a un arancel que se adapta periódicamente desde entonces según las necesidades. En 2004, la cuota de leche en polvo desnatada y entera permitía importaciones de 10.000 toneladas con un gravamen aduanero del 15%, mientras que las importaciones superiores a esta cuota estaban sujetas a un arancel del 60%.²⁰³

En los años siguientes el gobierno de la India adaptó el régimen de importaciones, reduciendo el arancel de la cuota al 5%. En marzo 2010 liberalizó más todavía el comercio, permitiendo un contingente de importación de 30.000 toneladas de leche en polvo sin gravamen alguno, mientras que permanecía inalterado el tipo arancelario del 60% para las importaciones fuera de la cuota.²⁰⁴ A pesar de la reciente liberalización, el régimen de cuotas hizo que bajasen las importaciones lácteas y ayudó a mantener al sector lechero nacional.²⁰⁵ La adaptación flexible del contingente de importación protegió los logros del exitoso programa lácteo de la India, Operación Inundación, que durante sus diversas fases de aplicación entre 1970 y 1996 había conseguido crear una próspera cadena láctea nacional, vinculando una inmensa red de cooperativas de pequeños productores de leche con los consumidores. Gracias a este programa la India triplicó su producción de leche, consiguiendo auto-abastecerse e incluso generando excedentes y transformándose en exportador. Según el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (International Food Policy Research Institute, IFPRI), una de las lecciones fundamentales de Operación Inundación fue que la producción puede incrementarse “mediante restricciones a importaciones clave para que no perturben los mercados internos”.²⁰⁶

Sin embargo, las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre la India y la Unión Europea, iniciadas en Junio 2007, están haciendo resurgir los temores entre los productores de leche de este país. Los negociadores de ambas partes han acordado ya que el TLC eliminará los aranceles de al menos el 90% de todos los bienes comercializables. Actualmente están discutiendo el alcance de esta cifra y la lista negativa de productos que quedarán exentos de la obligación de liberalización.

203 K.G. Karmakar, G.D. Banerjee, ‘Opportunities and Challenges in the Indian Dairy Industry’, Technical Digest, Issue 9, 2006, pp. 24-27.

204 USDA, ‘India – Dairy and Products Annual 2011’, GAIN Report Number IN1112, 12 Enero 2011.

205 Bhaskar Goswami, ‘Can Indian Dairy Cooperatives Survive in the New Economic Order?’, Forum for Biotechnology & Food Security, Paper presented at the WTO Public Forum 2007, 4-5 Octubre 2007, Geneva.

206 Kenda Cunningham, ‘Rural and Urban Linkages – Operation Flood’s Role in India’s Dairy Development’, International Food Policy Research Institute, IFPRI Discussion Paper 00924, Noviembre 2009.

201 Tom R. Wambua, Fred Miencha, ‘An Analysis of the Impact of Import Surges on Rural Poverty in Kenia: The Case of the Dairy Sub-sector’, Study for Action Aid International Kenia, Junio 2007.

202 Rosemary Atieno, Karuti Kanyinga, ‘The Politics of Policy Reforms in Kenia’s Dairy Sector’, Future Agriculture, Policy Brief 19, Febrero 2008, pp. 4-5.

Una exigencia clave de la UE es la eliminación de los productos lácteos, entre otros, de la lista de exenciones de la India. Parece que el gobierno indio estaría dispuesto a acceder a esta demanda, según informaciones aparecidas en la prensa.²⁰⁷ La industria alimentaria de la UE ha ejercido fuertes presiones para que el desmantele los aranceles lácteos de la India. La asociación europea de comerciantes de lácteos Eucolait se queja del “mercado protegido” de la India²⁰⁸, mientras que la Asociación Europea de Productos Lácteos (European Dairy Association, EDA) ha denunciado que “unos aranceles tan elevados pecan de poco realistas e impiden cualquier importación de importancia”.²⁰⁹ Las dos asociaciones han instado a garantizar una mejora del acceso de los exportadores lácteos europeos al mercado de la India a través del TLC.

Sin embargo, acceder a las exigencias de la industria europea supondría graves riesgos para millones de pequeños productores de la India. El sector lácteo de la India proporciona empleo a 90 millones de personas, de las cuales 75 millones son mujeres. La mayor parte de ellas son pequeños agricultores que poseen menos de 2 hectáreas de terreno, o carecen de tierra. Estos pequeños productores son propietarios del 75% del ganado de la India, incluyendo decenas de millones de vacas lecheras. Los productos lácteos, que representan el 70% de la producción total del sector ganadero, suponen la tercera parte de los ingresos brutos de los hogares rurales y casi la mitad de los ingresos de las familias campesinas sin tierra. La producción de leche se considera por tanto uno de los sectores más importantes para la población pobre de la India.²¹⁰

Varios representantes indios de este sector han expresado su preocupación por el entre la UE y la India. La Asociación India de Productos Lácteos (Indian Dairy Association) que reúne a cooperativas del sector público y privado, ha afirmado que abrir el mercado sin una protección adecuada generaría “una competencia tremendamente desigual en términos muy desequilibrados, alterando las vidas y el sustento de los pequeños agricultores y los productores marginales indios”.²¹¹ En la misma línea, el Comité Coordinador de Movimientos

Campeños de la India denunciaba que „el entre la UE y la India será inevitablemente un trato injusto porque no tocará las subvenciones europeas, mientras que nuestros gravámenes sufrirán drásticos recortes”. Los movimientos campesinos también han expresado su preocupación de que „se renegocie y reduzca todavía más” la lista negativa de mercancías exentas de las obligaciones acordadas, que actualmente incluye determinados productos lácteos.²¹²

4.4 Las exportaciones europeas de aves de corral: Europa despluma a África

La producción de carne de aves de corral de la UE ha ocasiona también graves perturbaciones en los mercados de los países en desarrollo. Las granjas avícolas de la UE han conquistado la tercera parte del mercado mundial de aves de corral, beneficiándose del apoyo de la PAC a través de las ayudas a la inversión, apoyo a la comercialización, restituciones a la exportación y precios subvencionados de los cereales que reducen los costes de la alimentación animal. Las subvenciones a los cereales favorecieron especialmente la expansión mundial del sector, dado que representan hasta el 70% de los costes de producción de las granjas avícolas.²¹³ Las exportaciones europeas de aves de corral crecieron un impresionante 130% entre 1990 y 2009, contribuyendo a ello principalmente la carne de pollo, que representa el 80% de las remesas exportadas. Holanda domina las exportaciones de carne de pollo de la UE, con una cuota del 29%, seguida de Francia, Bélgica, el Reino Unido y Alemania.²¹⁴ El África Subsahariana es uno de los destinos más importantes, absorbiendo entre un 20 y un 25% de las ventas de aves de corral de la UE.²¹⁵

A partir de mediados de los 90, los países de África Occidental y Central experimentaron una enorme escalada de las importaciones de carne de pollo, procedentes en su mayoría de la UE. Anteriormente las importaciones de pollo en esta región eran casi insignificantes (véase gráfico 9). Entre 1996 y 2006 las remesas exportadas a países como Ghana, Costa de Marfil, Senegal, Camerún y Benin se multiplicaron por 4, perturbando el mercado de miles de personas que crían gallinas en su patio trasero, en pequeñas granjas avícolas o en unas cuantas granjas semi-industriales en zonas urbanas y en las afueras de las ciudades. Las exportaciones de la UE a África consisten principalmente

207 Pallavi Aiyar, 'India, EU take another step towards FTA', Business Standard, 25 Septiembre 2010.

208 Jack Baines, 'Dairy Trade Offensive Interests', Eucolait, Presentation, 25 Junio 2007.

209 Rik Ladders, 'Consultation on EU Agri-Food Export Interests', European Dairy Association (EDA), Intervención en Bruselas, 25 Junio 2007.

210 Bhaskar Goswami, 'Can Indian Dairy Cooperatives Survive in the New Economic Order?', Forum for Biotechnology & Food Security, Paper presented at the WTO Public Forum 2007, 4-5 Octubre 2007, Ginebra.

211 N R Bhasin, President's Desk, Indian Dairyman Magazine, Mayo 2010 Issue, Vol 62, No. 5.

212 Indian Coordinating Committee of Farmers Movements, 'India's Farmer Organisations oppose EU-India FTA', letter to Prime Minister Shri Manmohan Singh, 28 Abril 2010.

213 FAO, 'Agribusiness Handbook – Poultry, Meat & Eggs', Roma 2010.

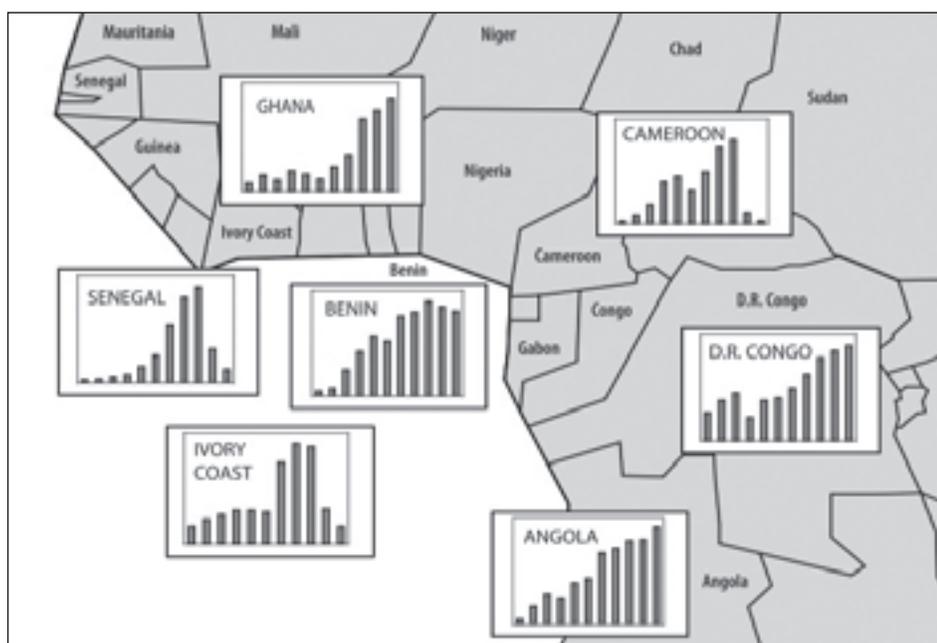
214 Hans-Wilhelm Windhorst, 'Patterns and Dynamics of global and EU poultry meat production and trade', Lohmann Information, Vol 46 (1), Abril 2011, pp. 28-37.

215 FranceAgriMer, 'Le marché des produits avicole dans l'Union Européenne', 2009.

en trozos de pollo congelados, como alas, patas, cuellos y menudillos. El creciente comercio de estos cortes de pollo considerados de inferior calidad se debe al cambio de los hábitos alimentarios del consumidor europeo, cuyas preferencias han cambiado de la carne roja de vacuno a la carne blanca de ave, supuestamente más saludable por su contenido menor en grasas. Además de ello, los consumidores se han aficionado a comprar el pollo fresco despiezado -especialmente las pechugas-, más fácil de preparar, en lugar de pollos enteros. Debido a ello la industria avícola amasa grandes ganancias en Europa con la venta de pechugas de pollo, que le permiten vender las demás partes a precios sumamente bajos en los mercados africanos.²¹⁶

Las importaciones han tenido unos efectos devastadores, afectando particularmente a los pequeños productores de África Occidental, incapaces de competir con los precios artificialmente bajos de los trozos de pollo europeos. La cría de gallinas a pequeña escala está muy extendida en las zonas rurales y en las afueras de las ciudades de África Occidental, constituyendo la producción de aves de corral y de huevos una importante fuente complementaria de nutrición y de ingresos para millones de familias pobres. El sector

Chart 9 Exportaciones de carne de pollo al África Occidental 1996-2006



Fuente: EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, 'No more chicken, please', Noviembre 2007

216 EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, 'No more chicken, please', Noviembre 2007.

avícola semi-industrial, que experimentó un rápido crecimiento con anterioridad, particularmente en países costeros como Senegal y Costa de Marfil, también se ha visto afectado negativamente por la inundación de importaciones, que ha llevado a la quiebra a numerosos negocios de nueva creación. La integración regional de África Occidental y la aplicación de un Arancel Externo Común (AEC) en muchos países favorecieron asimismo la entrada de pollo de la UE. Los 8 miembros de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (OEMOA), que pertenecen también a la agrupación de países más amplia de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), introdujeron el AEC en el año 2000, mientras que los restantes miembros de CEDEAO lo hicieron en 2005. El AEC obligaba a establecer un tipo muy bajo, del 20%, para los aranceles a la importación de bienes de consumo finales, incluyendo la carne de pollo, lo que implicaba una importante reducción arancelaria en la mayoría de los países.²¹⁷

Gran parte del sector avícola de Ghana ha sido virtualmente borrado del mapa por las importaciones a bajo precio que se iniciaron a finales de los 90. Las importaciones de cuellos, alas y otras partes menores de pollo congeladas procedentes de la UE aumentaron un 476% entre 2000 y 2009.²¹⁸ En las décadas anteriores el gobierno de Ghana había potenciado el sector avícola nacional para solucionar la escasez de proteína animal. La producción local creció rápidamente durante la década de los 80 y de los 90, hasta abastecer el 95% de la demanda interna de carne de pollo y de huevos. Sin embargo, debido a la escalada de importaciones y los cada vez más limitados apoyos estatales, el sector experimentó un declive muy pronunciado y en 2008 solo abastecía el 10% de la demanda local. "La mayoría de los productores pequeños y de mediana escala han cerrado", confirma un informe del Ministerio de Agricultura de EEUU.²¹⁹

El pollo importado se vendía a 1,50 euros el kilo, frente a los 2,60 euros del pollo local. Los pequeños productores de pollo que no podían competir cerraron, o reconvirtieron su producción a la cría de gallinas ponedoras para venta de huevos. Willian Quashie, miembro de la Asociación Tema de Criadores

217 Kate Schneider, Robert Plotnick, 'Poultry Market in West Africa: Overview & Comparative Analysis', Evans School Policy Analysis and Research, EPAR Brief No. 82, 16 Julio 2010.

218 Katherine Killebrew, Mary Kay Gugerty, Robert Plotnick, 'Poultry Market in West Africa: Ghana', Evans School Policy Analysis and Research, EPAR Brief No. 83, 28 Mayo 2010.

219 USDA, 'Ghana - Poultry and Products Annual 2008', USDA Foreign Agricultural Service, GAIN Report, 28 Agosto 2008.

de Pollo en Ashaiman, un suburbio de Accra, la capital de Ghana, se queja: “Los trozos de pollo son más baratos que mis aves. Siempre que llegaba una remesa de trozos de pollo, las visitas de las vendedoras para comprar mis aves se reducían a la mitad”. Hoy día los productores tendrían que “correr tras las vendedoras del mercado” para poder vender sus pollos.²²⁰ La pérdida de ingresos aumenta la vulnerabilidad de las familias de los productores de pollo a la pobreza y el hambre, como confirman Marc Akamenko y Francis Mac Tengey, otros dos miembros de la asociación Tema. Mientras que la familia de Akamenko se veía obligada a reducir la cantidad y la calidad de la comida consumida, la familia de Mac Tengey podía permitirse únicamente dos comidas al día.²²¹

En Camerún, donde las importaciones de carne de pollo de la UE aumentaron vertiginosamente, de 820 toneladas en 1996 a casi 19.000 toneladas en 2004, la carne importada costaba solo 1,44 euros el kilo, frente a los 2,40 euros del pollo local. Para medir el impacto económico de estos precios artificialmente bajos, la Asociación para la Defensa de los Intereses Ciudadanos (Association for the Defense of Citizen's Interest, ACDIC) seleccionó una muestra al azar de 100 productores avícolas en activo en 1996, comprobando que sólo 8 de ellos seguían con el negocio seis años después. Pero no solo perdieron su trabajo los criadores de aves, sino los agricultores que les proporcionaban el pienso, así como los carniceros que mataban, desplumaban y vendían los pollos en los mercados locales. Durante la crisis desaparecieron 120.000 empleos en toda la cadena de producción, según estimaciones de ACDIC.²²²

Cuadro 5

“He perdido todo”.

Margaret Nkume, criadora de pollos en Camerún.

Margaret Nkume, madre de 4 hijos, es una de las muchas mujeres que criaban pollos en Camerún y que ha perdido sus ingresos a raíz de las importaciones que inundaron el mercado. “Cuando abrí mi granja de pollos, en 1995, el negocio iba muy bien. Invertí 106 euros, criando 100 pollos en dos meses, que vendí por 230 euros, lo que en aquel momento suponía un buen negocio. Animada por el éxito, hice planes para ampliar la producción y adquirí un préstamo. (...). En 2002 conseguí otro préstamo para incrementar mis ingresos. Pero para entonces cada vez entraba en los mercados más pollo congelado a precios muy, muy bajos. Mis clientes compraban esta carne barata. Y ya no pude vender mi producción, perdiendo todo. Mis hijos ya no pueden ir a la escuela con regularidad, porque no podemos pagar las tasas escolares”.²²³ Como Margaret Nkume, muchos productores de pollos no solo han perdido sus ingresos, sino que han acumulado deudas al no poder devolver los préstamos adquiridos para poner en marcha sus pequeños negocios de pollo.

Las importaciones de pollo congelado en Senegal aumentaron de 500 toneladas en 1996 a 16.600 toneladas en 2002, el 70% procedente de la UE. Una pequeña parte de estas remesas son aves enteras, representando los trozos de pollo el 86% del total importado. Respecto al bajo precio del pollo europeo, un comerciante de Dakar, la capital senegalesa, afirmaba que “algunos proveedores están ofreciendo productos prácticamente a coste cero”.²²⁴ La gran disparidad de precios, 1,50 euros para la carne importada frente a 2,30 euros para la producción local, ha afectado tanto a las granjas de pequeño tamaño como a las grandes explotaciones.²²⁵ La producción semi-industrial de pollos de engorde en las afueras de las ciudades disminuyó un 30% entre 2001 y 2003, provocando la pérdida de entre 1.500 y 2.000 empleos.²²⁶ El impacto en

223 Citado en: EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, ‘No more chicken, please’, Noviembre 2007, pg.6.

224 Citado en: Guillaume Duteurtre, Pape Nuhine Dièye, Djiby Dia, ‘L’impact des importations de volailles et de produits laitiers sur la production locale au Sénégal’, Institute sénégalais de recherches agricoles (ISRA), Etudes et documents, Vol. 8, No 1, 2005, pg. 24.

225 SOS Faim et al., ‘Chicken Exports: Europe plucks Africa! – A campaign for the right to protect agricultural markets’, 2004.

226 Denis Horman, ‘Chicken Connection – Le poulet africain étouffé par l’Europe’, Groupe de Recherche pour une Stratégie économique alternative (GRESEA), Octobre 2004.

220 Citado en: Mohammed Issah, ‘Right to food of tomato and poultry farmers – Report of an investigative mission to Ghana’, FIAN, Send Foundation, Both Ends, Germanwatch, UK Food Group, Noviembre 2007, pg. 18.

221 Ibid.

222 Ibid.

el sector de pequeños productores fue todavía mayor. La federación de productores de aves de corral de Senegal (Fédération des Acteurs de la Filière Avicole, FAFA) ha calculado que el 70% de las granjas tuvieron que cerrar por culpa del *dumping*. La aplicación del Arancel Externo Común (AEC) de la CEDEAO en el 2000 facilitó la avalancha de importaciones. El arancel senegalés sobre las importaciones de pollo bajó del 55 al 20% debido al AEC.²²⁷

La salud pública en riesgo

Las importaciones de pollo congelado no solo generan perturbaciones económicas, sino que suponen graves riesgos sanitarios para los consumidores africanos debido a la inexistencia de cadenas de frío fiables en muchos países. En general, los pollos producidos localmente se venden vivos, la forma más higiénica de comercialización, mientras que los trozos de pollo congelados se someten a largos desplazamientos sin refrigeración adecuada una vez descargados en los puertos africanos. Las deficiencias del almacenamiento en frío y los cortes de luz suponen asimismo que el producto sufre varias fases de descongelado. A pesar de las temperaturas tropicales, el pollo se vende frecuentemente en los mercados sin equipos de refrigeración, en condiciones que favorecen la contaminación por virus y bacterias.²²⁸

Un inspector senegalés de sanidad describía las condiciones existentes en los siguientes términos: “¡Vaya Vd. a los mercados! Allí verá a las vendedoras que ofrecen muslos de pollo expuestos al calor. Puede que el producto que no se vende se guarde en un frigorífico al caer la tarde. Pero volverá a estar expuesto al calor al día siguiente”.²²⁹ El Centro Pasteur de Yaundé, la capital de Camerún, ha analizado muestras de carne de pollo congelada de varios puntos de venta del país. Los resultados fueron alarmantes: el 83,5% de las muestras de pollo no cumplían las normas sanitarias micro-biológicas, no siendo aptas para el consumo humano. El 15% estaban contaminadas por salmonella y un 20% por la bacteria *campylobacter*, que provoca diarreas, vómitos, calambres y fiebre.²³⁰

La confederación europea de ONG Concord afirma que en lo que se refiere a impactos sanitarios de las exportaciones de carne de pollo congelada, “la UE se ha negado a asumir responsabilidades fuera de sus fronteras. (...) Aunque aumenta constantemente los estándares sanitarios para sus ciudadanos, no hace nada por evitar que sus exportaciones alimentarias representen un riesgo para la salud de los ciudadanos africanos en países con deficiencias probadas en lo que se refiere a control sanitario y normas de higiene en sus cadenas de frío para la carne congelada.”²³¹

Restricciones a la importación y fisuras legales

El *dumping* de pollo europeo ha provocado cierta resistencia entre los criadores de aves y agricultores africanos, empujando a algunos gobiernos a imponer restricciones a la importación, por ejemplo en Nigeria, Camerún, Senegal y Costa de Marfil. Nigeria, el mayor mercado de África Occidental, con 140 millones de habitantes, estableció en 2002 una prohibición a las importaciones de pollo que reducía considerablemente la competencia extranjera en el mercado interno.²³² Sin embargo, esta decisión beneficiaba también a la empresa avícola a gran escala Obasanjo Farms Limited, perteneciente al entonces presidente, Olusegun Obasanjo. El presidente de Nigeria fue acusado posteriormente de desviar fondos estatales para apuntalar su negocio de aves.²³³

Una exitosa campaña coordinada por ACDIC en 2004 obligó al gobierno de Camerún a controlar el cumplimiento de su contingente de importación, que limitaba las importaciones de pollo a 5.000 toneladas, pero que nadie había hecho respetar hasta la fecha. Los importadores, para quienes la entrada de pollo barato constituía un negocio muy lucrativo, habían sobornado a los funcionarios de aduanas para burlar la cuota, importando hasta 5 veces el límite legal establecido. La retirada de las licencias de importación por el gobierno, así como unos gravámenes e impuestos más elevados, permitió la regeneración del sector avícola nacional.²³⁴ En Senegal la escalada de importaciones llevó a la creación de la federación de productores avícolas,

227 Guillaume Duteurtre, Pape Nuhine Dièye, Djiby Dia, ‘L’impact des importations de volailles et de produits laitiers sur la production locale au Sénégal’, Institute sénégalais de recherches agricoles (ISRA), Etudes et documents, Vol. 8, No 1, 2005.

228 EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, ‘No more chicken, please’, Noviembre 2007.

229 Denis Horman, ‘Chicken Connection – Le poulet africain étouffé par l’Europe’, Groupe de Recherche pour une Stratégie économique alternative’ (GRESEA), Octubre 2004, pg. 97.

230 Ibid., pg. 96.

231 Concord, ‘Spotlight on Policy Coherence’, Report 2009, Bruselas 2009, pg. 16.

232 Katherine Killebrew, Mary Kay Gugerty, Robert Plotnick, ‘Poultry Market in West Africa: Nigeria’, Evans School Policy Analysis and Research, EPAR Brief No. 87, 14 Junio 2010.

233 Sowore Omoyele, Jonathan Elendu, ‘War on Corruption: Is Obasanjo for Real?’, Elendu Reports, 7 Diciembre 2005. Ademola Adegbamigbe, ‘Corruption in Nigeria under Obasanjo’, eWASH, <http://assemblyonline.info/?p=1302>

234 EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, ‘No more chicken, please’, Noviembre 2007.

FAFA, que orquestó diversas protestas contra la liberalización del sector.²³⁵ En 2006, el gobierno senegalés paralizó finalmente todas las importaciones de pollo, respondiendo así a la presión ciudadana y a los riesgos sanitarios asociados a la gripe aviar. Como consecuencia, las importaciones bajaron del 22% del consumo interno en 2004 al 1,4% en 2007.²³⁶

Sin embargo, las fronteras de otros países de la región, como Ghana y Benin, han seguido abiertas a las importaciones de pollo a precios artificialmente bajos, mientras que parte de ellas se limitaban a trasladarse hacia el sur, inundando los mercados de la República Democrática del Congo y de Angola.²³⁷ A pesar de las constantes protestas, el gobierno de Ghana insistió en la necesidad de respetar las importaciones para cumplir la normativa de comercio internacional y para asegurar a la población una oferta barata de proteína animal.²³⁸ En un reciente foro en Accra, los productores avícolas se quejaban de que nunca se hubiera aplicado la ley aprobada por el parlamento para aumentar los aranceles sobre el pollo congelado, por presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI).²³⁹ Refiriéndose a las importantes prohibiciones aplicadas en países vecinos, el presidente de la Asociación Nacional de Productores Avícolas de Ghana (Ghana National Association of Poultry Farmers, GNAPF), Kwadwo Asante, se preguntaba por qué no se podía aplicar en su país la misma política, destacando que sería “la única solución para mantener la industria avícola del país”.²⁴⁰

Benin representa con mucho el mayor destino de las exportaciones europeas de pollo. 114.000 de las 291.000 toneladas de pollo despiezado vendido en África en 2010 (el 39%) fueron a parar a Benin.²⁴¹ Sin embargo, gran parte de las importaciones de pollo de Benin se re-exportan a otros países del África Sub-sahariana, particularmente al vecino Nigeria. Aunque la prohibición de Nigeria a las importaciones sigue vigente, es frecuente que los comerciantes

sobornen a los funcionarios aduaneros del país para que el pollo procedente de Europa cruce la frontera ilegalmente desde Benin. La prohibición por tanto ha reducido en parte la entrada de trozos de pollo congelado, sin eliminarla.²⁴² El 90% de las importaciones de ave de Benin se re-exportan de forma ilegal a Nigeria, según estimaciones del Banco Mundial.²⁴³

Pero para el gobierno de Benin estas re-exportaciones no regladas son una importante fuente de ingresos. Se calcula que el destino del 75% de las mercancías descargadas en el puerto de Cotonou es Nigeria, y que los ingresos aduaneros representan hasta el 65% del presupuesto de Benin.²⁴⁴ Sin embargo, es discutible el que estas entradas compensen el grave daño ocasionado a los productores de aves de Benin y de otros países de África Occidental. Como en Senegal, el colapso de muchas granjas de pollo en Benin dio lugar a la creación de una asociación de productores avícolas, la Asociación Nacional de Avicultores de Benin (Association Nationale des Aviculteurs du Benin, ANAB) que está luchando por conseguir apoyo del gobierno y la prohibición de las importaciones a precio de *dumping*.²⁴⁵

Los productores avícolas de África Occidental han manifestado también su preocupación por los posibles impactos de los Acuerdos de Partenariado Económico (APE) que se están negociando con la Unión Europea. Los granjeros de Gana, cuyo gobierno acordó un APE interino en diciembre de 2007, temen que los compromisos de liberalización debiliten todavía más el frágil sector avícola nacional. El presidente de la Asociación Nacional de Agricultores y Pescadores de Ghana (Ghana National Farmers and Fishermen Association), John Dzivoronu, afirmaba que los productores avícolas caminan hacia la ruina porque “no pueden competir con los productos importados de la UE”. Ken Quartey, de la Asociación de Productores Avícolas de Ghana (Poultry Farmers Association of Ghana) afirmaba asimismo que los APE generarán una competencia desleal.²⁴⁶

235 Guillaume Duteurtre, Pape Nuhine Dièye, Djiby Dia, ‘L’impact des importations de volailles et de produits laitiers sur la production locale au Sénégal’, Institute sénégalais de recherches agricoles (ISRA), Etudes et documents, Vol. 8, No 1, 2005. FAFA, Plan D’Actions, 2010-2012, Fédération des Acteurs de la Filière Agricole, Dakar.

236 Katherine Killebrew, Mary Kay Gugerty, Robert Plotnick, ‘Poultry Market in West Africa: Senegal’, Evans School Policy Analysis and Research, EPAR Brief No. 86, 24 Mayo 2010.

237 EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, ‘No more chicken, please’, Noviembre 2007.

238 KG Aning, ‘The Structure and Importance of Commercial and Village Based Poultry in Ghana’, Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Final Review Report, Accra, Agosto 2006.

239 Ekow Quandzie, ‘Ghana’s poultry industry in crisis – National Best Farmer’, Ghana Business News, 3 Agosto 2011.

240 ‘Cheap Imports Damaging Ghana’s Poultry Industry’, ThePoultrySite.com, 2 Agosto 2010.

241 EED, ‘Exportwahn ohne Grenzen’, Nota de prensa, 22 Marzo 2011.

242 Katherine Killebrew, Mary Kay Gugerty, Robert Plotnick, ‘Poultry Market in West Africa: Nigeria’, Evans School Policy Analysis and Research, EPAR Brief No. 87, 14 Junio 2010.

243 Soamiliy Andriamananjara et al., ‘Assessing the Economic Impacts of an Economic Partnership Agreement on Nigeria’, The World Bank, Policy Research Working Paper 4920, Abril 2009.

244 Moussa El-Hadji Mama, ‘Relations Commerciale Benin-Nigeria: Quels défis avec la mise en vigueur du TEC-CEDEAO?’, Journal Fraternité, 2 Noviembre 2011. ‘La suspension des réexportations vers le Nigeria’, AFP, 28 Octubre 2004, <http://www.izf.net/pages/comm-nigeria/5817/>

245 Syfia International, ‘Enquête – Impact des importations de volailles en Afrique de l’Ouest’, Bruselas, Abril 2004.

246 Suleiman Mustapha, ‘The dying state of Ghana’s poultry’, The Statesman, 1 Febrero 2008.

Expertos de Camerún presentes en el Foro Social de Dakar de febrero 2011 expresaban también su preocupación por la posibilidad de que a raíz del APE interino de 2007 se ejerzan presiones para levantar las restricciones a las importaciones de ave impuestas por el gobierno de Camerún. Temen que los compromisos de liberalización puedan llevar a una eliminación progresiva y temprana de estas medidas de protección, a pesar de la vulnerabilidad existente en el sector avícola.²⁴⁷ Por ejemplo, en un futuro la clausula de *status quo* ampliada introducida en el APE de Camerún podría prohibir a este país la utilización de este tipo de medidas, alerta Concord.²⁴⁸ El Centro Técnico para la Cooperación Agrícola y Rural ACP-UE confirma que las disposiciones del APE que restringen la utilización de algunas medidas y políticas de mercado, como las licencias de importación, pueden “limitar la capacidad de los gobiernos para actuar, protegiendo determinados mercados nacionales de interés para los exportadores de la UE”. Este riesgo prevalecería también “a pesar de la exclusión de la carne de ave de los compromisos de eliminación de aranceles” y su inclusión en la lista de productos sensibles, como en el caso de los APE interinos de Ghana y de Camerún.²⁴⁹

4.5 Las Importaciones de soja de la UE: alimentar a las granjas industriales

Un importante requisito para que la industria alimentaria europea pueda exportar sus productos a los mercados mundiales a precios competitivos es el suministro de materias primas agrícolas a bajo precio. Esta exigencia es especialmente importante para la industria ganadera, cuya enorme demanda de piensos representa hasta el 70% de sus costes de producción. La Política Agrícola Común ha apoyado el crecimiento de la industria ganadera europea no solo mediante subvenciones a los cereales utilizados en alimentación animal, sino a través de los precios de garantía, los pagos directos, las restituciones a la importación y las ayudas a la inversión destinadas a la construcción de granjas a escala industrial (véase capítulo 3).

“Ciertos tipos de pagos de la PAC -particularmente los pagos por cabeza de ganado y el apoyo vía precios a productos como la carne de vacuno y la leche- han sido clave para el desarrollo de determinados patrones y prácticas

247 Agritrade, ‘Poultry farmers in Ghana express concerns over imports and impact of IEPA commitments’, Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA), 10 Junio 2011.

248 Concord, ‘Spotlight on Policy Coherence’, Report 2009, Bruselas 2009.

249 Agritrade, ‘EU poultry exports to selected ACP countries booming’, Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA), 25 Diciembre 2010.

de producción, incentivando una producción mayor y más intensiva”, según el Instituto para la Política Ambiental Europea. Aunque las recientes reformas han reducido la influencia de la PAC sobre las decisiones productivas, los ganaderos “siguen recibiendo del erario público cantidades sustanciales de apoyo, principalmente como apoyo a la renta”.²⁵⁰ El resultado es un importante proceso de concentración de la producción ganadera, como señala el Observatorio del Agua y la Alimentación (Food & Water Watch): “Durante las dos décadas pasadas ha aumentado el número de cabezas de ganado, ha descendido el número de explotaciones y se ha disparado el tamaño de las granjas avícolas y de porcino”.²⁵¹

Pero los proveedores de las inmensas cantidades de piensos baratos requeridos por las mega-granjas promovidas por las subvenciones de la PAC no son únicamente los productores de cereal europeos, sino en gran medida los países exportadores. En consecuencia, la carrera por abaratar el abastecimiento de piensos también provoca ajustes estructurales, concentración de la producción y apropiaciones de tierras en aquellas regiones del mundo que suministran crecientes cantidades de piensos a la ganadería europea, especialmente en América del Sur.

En la actualidad, unos 88 millones de cabezas de vacuno, 152 millones de cerdos, 102 millones de ovejas y cabras²⁵², 390 millones de gallinas ponedoras y más de 5.000 millones de pollos de engorde²⁵³ son alimentados en la UE-27. La alimentación animal se compone principalmente de forraje y de piensos compuestos. Alrededor del 30% de la alimentación ganadera consumida en las granjas de la UE es producida por la industria de piensos compuestos.²⁵⁴ La UE es el segundo mayor productor de piensos compuestos, siguiendo de cerca a los EEUU con una producción de 148 millones de toneladas en 2009. Debido a la creciente producción de carne y de productos lácteos, el consumo de piensos y la facturación de la industria de piensos compuestos de la UE ha crecido aceleradamente en los últimos años, particularmente desde 2005 (véase gráfico 10).

250 Justin Bartley, Kaley Hart, Vicki Swales, ‘Exploring Policy Options for More Sustainable Livestock and Feed Production – Final Report for Friends of the Earth’, Institute for European Environmental Policy, Marzo 2009, pg. 74.

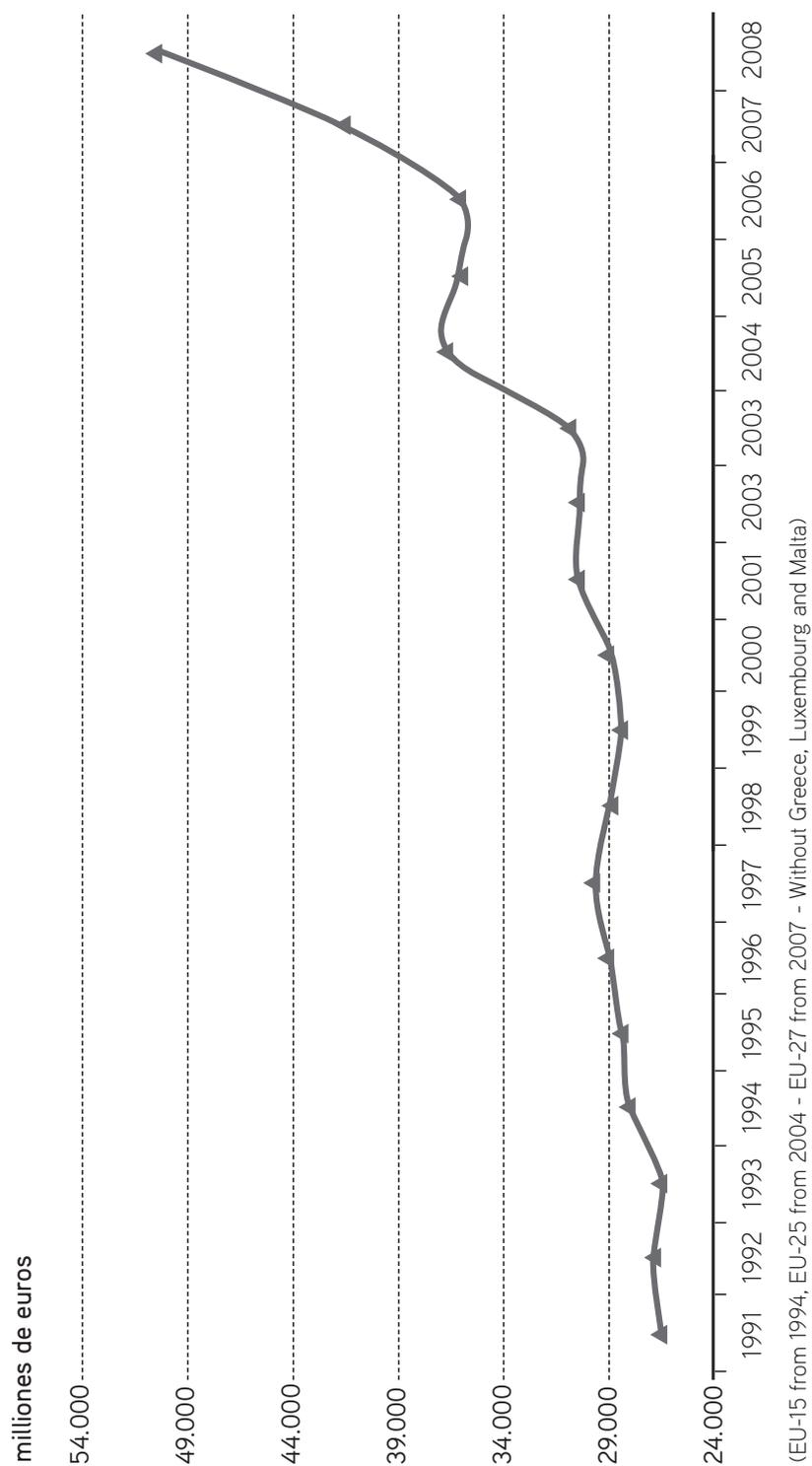
251 Food & Water Watch, ‘The Perils of the Global Soy Trade – Economic, Environmental and Social Impacts’, Febrero 2011, pg. 10.

252 FEFAC, ‘Feed & Food – Statistical Yearbook 2009’, Fédération Européenne des Fabricants d’Aliments Composée, Bruselas, pg. 64.

253 Compassion in World Farming, Factsheets, ‘Laying Hens’ (Abril 2010) and ‘Meat Chickens’ (Marzo 2010), www.cifw.org.uk

254 FEFAC, ‘FEFAC welcomes EU decision on GMO traces’, Nota de prensa, 22 Febrero 2011.

Gráfico 10 Facturación de la industria de piensos compuestos de la UE



Fuente: FEFAC, Feed & Food – Statistical Yearbook 2009, Bruselas

Varias empresas europeas figuran entre las mayores compañías mundiales de alimentación animal, muchas de ellas holandesas, como Nutreco, Provimi, De Heus y Cehave Landbouwbelang (véase Tabla 8). La industria está experimentando un proceso de concentración, en el que algunas de las mayores compañías intentan asimismo aumentar su presencia internacional. Nutreco, por ejemplo, ha adquirido recientemente emplazamientos para producir en Brasil y Vietnam, mientras que AB Abri y Cehave se hacían con fábricas de pienso en China.²⁵⁵ Provimi ya tiene una gran presencia fuera de Europa, por ejemplo en Argentina, Brasil, Colombia, Sudáfrica, China, la India y Vietnam.²⁵⁶

Tabla 8	Las mayores empresas europeas de piensos, 2009	
	Sede central	Volumen (millones de toneladas)
Nutreco	Holanda	8,7
AB Agri	Reino Unido	4,7
Glond	Francia	3,6
DLG	Dinamarca	3,5
Provimi	Holanda	3,0
De Heus	Holanda	3,0
Veronesi	Italia	2,8
InVivo NSA	Francia	2,7
Agravis Raiffeisen	Alemania	2,6
Cehave Landbouwbelang	Holanda	2,6

Fuente: FEFAC, Feed & Food – Statistical Yearbook 2009, Bruselas²⁵⁷

La industria de piensos de la UE, como todo el sector ganadero, tiene una fuerte dependencia de materia prima importada, particularmente de materia rica en proteína. La alimentación animal constituye con mucho el epígrafe de importaciones agrícolas más importante de la UE. La insuficiencia europea en lo que se refiere a producción de proteína para alimentación animal supone que las tres cuartas partes del consumo de

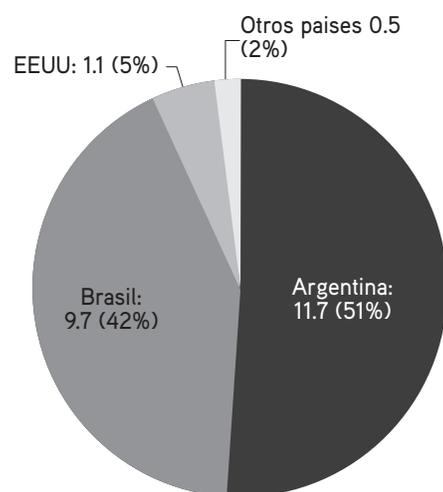
255 Peter Best, 'Top feed companies report positive market signals', in: Feed International, Septiembre/Octubre 2010, pp. 13.

256 www.provimi.com

257 Derived of Feed International's ranking. Véase: Peter Best, 'Top feed companies report positive market signals', in: Feed International, Septiembre/Octubre 2010, pp. 12-15.

Gráfico 11

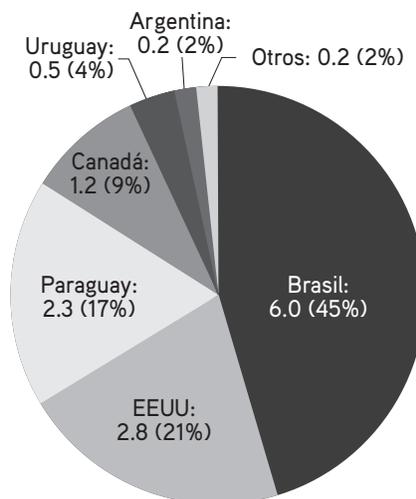
Procedencia importaciones europeas habas de soja (23,0 millones de toneladas)



Fuente: Product Board MVO, Factsheet Soy, Rijswijk, Agosto 2011

Gráfico 12

Procedencia de las importaciones europeas de soja (13,4 millones de toneladas)



Fuente: Product Board MVO, Factsheet Soy, Rijswijk, Agosto 2011

piensos ricos en proteína proceden de fuera. El 68% de la materia prima proteica utilizada en alimentación animal en la UE se compone de harina de soja, de la cual solo un 2% se produce en la UE.²⁵⁸ La UE es con mucho el mayor importador mundial de harina de soja, y el segundo mayor importador de habas de soja, precedido por China. En 2010 compró 23 millones de toneladas de harina de soja y 13,4 millones de toneladas de habas de soja en el mercado mundial. Las importaciones de harina de soja, especialmente, han experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años, aumentando de 13 millones de toneladas en 1997 a 23 millones de toneladas actualmente.²⁵⁹

La harina y las habas de soja se importan principalmente de Brasil, Argentina y EEUU, donde la mayor parte de la cosecha se produce en grandes monocultivos sembrados con variedades modificadas genéticamente (OMG). En Brasil alrededor del 60% de la superficie de soja se siembra con

258 FEAC, 'Feed & Food – Statistical Yearbook 2009', Fédération Européenne des Fabricants d'Aliments Composée, Bruselas, pg. 53-54.

259 Product Board MVO, 'Fact sheet Soy', Product Board for Margarine, Fats and Oils, Agosto 2011.

variedades modificadas genéticamente²⁶⁰, en EEUU el 93%²⁶¹ y en Argentina la práctica totalidad.²⁶² Argentina es el principal proveedor de harina de soja de la UE, con una cuota del 51% de las importaciones totales en 2010, seguido de Brasil con un 41%. El principal origen de las habas de soja es Brasil (45%), seguido de EEUU y Paraguay (véase gráficos 11 y 12). Paraguay se ha convertido en un importante proveedor en los últimos años, aumentando sus exportaciones de soja a la UE de 0,37 millones de toneladas en 2002 a 2,3 millones de toneladas en 2010.²⁶³

Para entender las razones del déficit proteico europeo y su consiguiente dependencia de importaciones hay que retrotraerse a principios de la década de 1960, cuando la Comunidad Económica Europea estableció la Política Agrícola Común, imponiendo aranceles muy elevados sobre el cereal importado, una decisión que afectó a las posibilidades exportadoras de terceros países. Estados Unidos en particular intentó asegurarse el acceso al mercado común europeo para sus exportaciones agrícolas, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). Finalmente, durante la Ronda Dillon del GATT (1960-61), la CEE hizo una concesión trascendental, otorgando un arancel cero sobre las importaciones de soja, harinas proteicas y otras oleaginosas, así como un arancel cero o muy bajo para otros alimentos animales. Posteriormente, la Comisión Europea fue incapaz de modificar este compromiso arancelario durante las sucesivas rondas de negociaciones. En consecuencia, los fabricantes de piensos de la UE han sustituido progresivamente los cereales y cultivos proteicos europeos por importaciones baratas de soja y de otros alimentos animales, en un principio principalmente de Estados Unidos y más tarde de países Sudamericanos.²⁶⁴

De forma similar, el Acuerdo de Blair House de 1992, un trato negociado entre EEUU y la UE para salir del punto muerto en el que se encontraban la

260 CERT ID, 'Cert ID certified non-GMO soy meal and other soy products : Volumes available from South America and Worldwide, Porto Alegre, 1 Julio 2010. However, figures on the GMO share of the soybean area are differing. Particularly industry sources tend to announce higher shares. For a higher estimate Véase, e.g.: Alexandre Inacio, 'Transgénicos ocupam área recorde', Valor Econômico, 17.1.2011.

261 USDA, National Agricultural Statistics Service, 'Acreage', 30 Junio 2010.

262 Grain, 'Las consecuencias inevitables de un modelo genocida y ecocida – Trece años de de soja en Argentina', in: Biodiversidad – Sustento y Culturas, Nº 61, Julio 2009, pp. 23-26.

263 Product Board MVO, 'Fact sheet Soy', Product Board for Margarine, Fats and Oils, Agosto 2011.

264 Ken A. Ingersent, 'Agriculture in the Uruguay Round: A European Perspective', University of Minnesota, Department of Agricultural and Applied Economics, Staff Paper P90-2, Enero 1990. CTA, 'Oilseed', Agritrade, Executive brief, Diciembre 2008.

Ronda de Uruguay del GATT, contiene una disposición que limita la superficie cultivable de oleaginosas (principalmente colza, girasol y soja) de la UE para proteger los intereses de los exportadores de soja de EEUU. El escándalo de las vacas locas contribuyó asimismo al aumento de las importaciones de piensos. La Unión Europea prohibió en 2001 la utilización de harinas animales en los piensos, desencadenando una transformación profunda de la composición de los piensos compuestos y un aumento de las importaciones vegetales como alternativa a las harinas animales ricas en proteínas, principalmente la soja.

Dada la gran dependencia importadora, la industria alimentaria y la Comisión Europea intentaron suprimir cualquier obstáculo que pudiera afectar al suministro de soja. Dado que gran parte de la soja importada en la UE procede de cultivos modificados genéticamente, los grupos de presión de la industria, como la Federación Europea de Fabricantes de Piensos (European Feed Manufacturers' Federation, FEFAC), reclaman una mayor liberalización de la de por sí débil legislación sobre OMG de la UE para asegurarse un abastecimiento de materia prima barata para los piensos. FEFAC ha hecho frente común con el lobby de la biotecnología y de la industria de procesado de alimentos para presionar a la Comisión Europea, a los parlamentarios y a los estados miembros para abandonar la denominada "política de tolerancia cero" en lo que se refiere a trazas de variedades modificadas genéticamente no aprobadas en las importaciones de la UE destinadas a piensos.²⁶⁵

Aunque la Comisión Europea ha autorizado ya una serie de variedades modificadas genéticamente para su utilización en alimentación animal, hasta la fecha no permite la importación de materia prima para piensos que contenga material modificado genéticamente que no haya sido autorizado en la UE. Unas 200.000 toneladas de soja procedente de EEUU fueron bloqueadas en los puertos europeos en el verano de 2009 porque contenían pequeñas trazas de variedades de maíz modificado genéticamente no aprobado en la UE.²⁶⁶ La industria alimentaria y de los piensos utilizó este bloqueo para difundir afirmaciones, infundadas en su mayor parte, de que la política de tolerancia cero entorpecería el abastecimiento necesario y provocaría una subida vertiginosa de los precios de la alimentación animal, socavando la competitividad de los sectores ganaderos y de la industria europea de piensos Europabio, la organización que agrupa a la industria biotecnológica europea, advirtió de que "la producción ganadera se vería obligada a

re-localizarse fuera de la UE", refiriéndose a unos "animales hambrientos" que "estarían a favor" de los OGM.²⁶⁷ Pero los casos de contaminación por OGM no autorizados son de hecho sumamente raros y desde mediados de septiembre 2009 no ha vuelto a bloquearse ninguna otra remesa.²⁶⁸

No obstante, en febrero 2011 la Comisión Europea se plegó a las demandas de la industria, derogando su política de tolerancia cero y aprobando una propuesta que establece un umbral de tolerancia. Según dicha propuesta, las remesas de importaciones podrán en el futuro contener hasta un 0,1% de variedades genéticamente modificadas que no hayan sido sometidas todavía al proceso de evaluación de seguridad de la UE. Los estados miembros y el Parlamento Europeo todavía tienen que ponerse de acuerdo sobre esta propuesta de la Comisión.²⁶⁹ Esta decisión constituye una victoria clara de la industria alimentaria y de piensos, que puede aprovecharse ahora del éxito conseguido para intentar forzar regulaciones similares que faciliten la utilización de OMG en los productos alimentarios para consumo humano.

La Comisión Europea ataca también las medidas de política comercial de los países productores susceptibles de afectar el suministro o los precios de la soja. Su informe reciente sobre "Comercio y Barreras a la Inversión" afirma que "Brasil y Argentina están entorpeciendo asimismo el comercio a través de diversas medidas que restringen la exportación de materias primas". En lo que se refiere a las mercancías agrícolas "para algunos productos como las habas de soja, los impuestos a la exportación de Argentina son muy elevados, ascendiendo hasta el 35% ... Junto con "unos trámites de exportación sumamente onerosos", estas medidas tendrían "un efecto considerablemente negativo sobre los productores europeos de toda la cadena alimentaria, y en última instancia sobre los consumidores".²⁷⁰ El impuesto diferencial de Argentina a las exportaciones, que constituye una fuente importante de ingresos para el gobierno, grava en mayor medida la soja no procesada que los productos procesados, como la harina o el aceite de soja. Suprimir este gravamen es uno de los objetivos de la Comisión en las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur (que comprende Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) reiniciadas en mayo 2010.²⁷¹

267 EuropaBio, 'Farm Animals say yes to Low Level Presence of GM', Green Biotech Fact Sheet, Bruselas 2008.

268 Greenpeace, 'EU allows untested GM crops into the food chain', Nota de prensa, 22 Febrero 2011.

269 'EU experts approve trace GM in feed imports: Official', EurActiv.com, 23 Febrero 2011.

270 European Commission, 'Trade and Investment Barriers - Report 2011', 2011, COM(2011) 114, pg. 8.

271 Product Board MVO, 'Fact sheet Soy', Product Board for Margarine, Fats and Oils, Agosto 2011.

265 Corporate Europe Observatory, 'Animal feed industry attempts to break down EU zero tolerance GM policy', Enero 2011.

266 Michael Hogan, 'GMO approvals won't unblock EU soybean imports-trade', Reuters, 2 Noviembre 2009.

La UE, acaparadora de tierras

La soja es con mucho el producto agrícola más importante importado por la Unión Europea. Se estima que las importaciones europeas de soja requieren 19,24 millones de hectáreas de tierra cultivable en el extranjero, una superficie equivalente a la de Inglaterra y Escocia sumadas. Las habas de soja representan aproximadamente el 40% de la superficie “virtual” de terrenos importada por la Unión Europea (véase tabla 9).

Tabla 9		Importaciones “virtuales” de tierras de la UE 2007/2008, en millones de hectáreas
	Cultivos de azúcar	0,44
	Arroz	0,53
	Otros	0,54
	Verduras	0,56
	Cereales secundarios	1,40
	Maíz	2,48
	Trigo	2,57
	Palma (frutos)	2,61
	Frutas	3,31
	Café, cacao, té	6,72
	Otras oleaginosas	8,59
	Soja	19,24
	Total	48,99

Fuente: Von Witzke/Noleppa 2010²⁷²

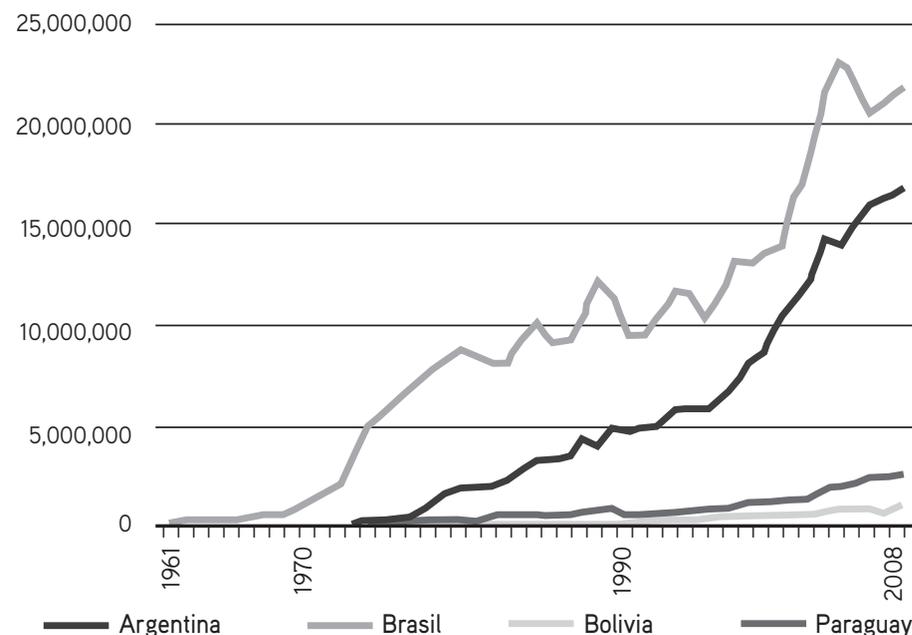
Las mayores superficies de cultivos para consumo europeo se encuentran en Brasil y Argentina, de donde proceden alrededor del 80% de las importaciones de soja y de harina de soja de la UE, aunque algunos países vecinos como Paraguay, Bolivia y Uruguay, desempeñan un papel cada vez más importante como proveedores.

La superficie plantada con soja en Sudamérica crece continuamente. En conjunto la superficie de soja de Brasil, Argentina, Paraguay y Bolivia se multiplicó por dos y medio entre 1988 y 2008, de 17 millones de hectáreas

272 Harald von Witzke, Steffen Noleppa, ‘EU agricultural production and trade: Can more efficiency prevent increasing ‘land-grabbing’ outside of Europe?’, Research Report, Humboldt University Berlin/agripol,

a 42 millones (véase gráfico 13).²⁷³ Se estima que en la próxima campaña de siembra 2011/2012 Brasil aumentará sus cultivos de soja hasta 25 millones de hectáreas, y Argentina hasta más de 19 millones de hectáreas.²⁷⁴ En conjunto, la superficie de soja de estos dos países es casi tan grande como Suecia (45 millones de hectáreas). Pero la expansión de las plantaciones de soja en Sudamérica tiene un descomunal coste social y ecológico. Un reducido número de inversores y de operadores agrícolas se está haciendo con la propiedad de la tierra, mientras que se expulsa de sus tierras a pequeños campesinos y pueblos indígenas; el cultivo de la soja modificada genéticamente, intensivo en pesticidas, supone una amenaza para los suelos, las aguas y la salud humana; y hace avanzar la frontera agrícola, destruyendo sabanas, bosques y otros hábitats naturales valiosos.²⁷⁵

Gráfico 13 Superficie cultivada de soja, Sudamérica (hectáreas). 1961-2008



Fuente: WWF, Soya and the Cerrado: Brazil’s forgotten jewel, 2011

273 WWF, ‘Soya and the Cerrado: Brazil’s forgotten jewel’, 2011.

274 ‘La region tendrá una mayor área sembrada con soja’, Panorama Agropecuario, <http://www.sudesteagropecuario.com.ar/2011/06/23/la-region-tendra-una-mayor-area-sembrada-con-soja/>

275 Food & Water Watch, ‘The Perils of the Global Soy Trade – Economic, Environmental and Social Impacts’, Febrero 2011.

El monocultivo de soja constituye uno de los ejemplos más llamativos de un modelo de producción que se ha descrito como “agricultura sin agricultores”. Millones de familias rurales han sido expulsadas de sus tierras para dejar paso al cultivo de soja, pero solo una minoría encuentra trabajo en las plantaciones. Aunque en 2005 el cultivo de soja ocupaba el 44% de la superficie agraria de Brasil, solamente proporcionaba el 5,5% del empleo en la producción agraria primaria. Independientemente de la constante expansión territorial de este cultivo, el empleo en este sector ha seguido bajando. En 1985, 1,7 millones de trabajadores rurales brasileños producían 18 millones de toneladas de soja, mientras que en 2004 solo se necesitaban 335.000 trabajadores para cosechar casi 50 millones de toneladas de este cultivo.²⁷⁶

En Argentina el modelo sojero de producción altamente mecanizada requiere anualmente solo dos trabajadores por cada mil hectáreas, llevando el desempleo y la pobreza a las zonas rurales. La falta de diversidad de la producción alimentaria dificulta también el acceso de la población local a una dieta variada y nutritiva. En los cinco años anteriores a 2005, el cultivo de soja se expandió a 4,6 millones de hectáreas de tierras que anteriormente eran utilizadas para la producción de leche, frutas, verduras y granos, además de la cría de ganado. Al tiempo que descendía la producción de patatas, alubias, guisantes, lentejas, leche y huevos, aumentaba el número de personas sin acceso a la canasta alimentaria básica -utilizada por el gobierno como indicador de pobreza.²⁷⁷

La expansión de la soja acelera la concentración en muy pocas manos de la tierra y provoca numerosos conflictos, con frecuencia violentos. En Paraguay, donde el 2,6% de la población es propietaria del 85% de la tierra, la soja es actualmente el cultivo más importante, sembrado en más de 2,5 millones de hectáreas. En paralelo al avance de la frontera de la soja, las mayores explotaciones consiguieron agrandar sus propiedades todavía más. Según el último censo agrario del gobierno, la superficie sembrada con soja se multiplicó casi por cinco entre 1991 y 2008, y el número de grandes fincas sojeras con más de 1.000 hectáreas subió de 26 a 482, suponiendo en conjunto 1,1 millones de hectáreas. En comparación, la gran mayoría de pequeños productores sojeros con menos de 20 hectáreas -se estima que unos 18.000- ocupa solamente 98.000 hectáreas.²⁷⁸

276 Sergio Schlesinger, *O grão que resceu demais – A soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente*, FASE, Rio de Janeiro, Mayo 2006, pp. 35-37.

277 Michael Antoniou et al., ‘GM Soy: Responsible? Sustainable?’, GLS Bank, ARGE Gentechnik-frei, Septiembre 2010.

278 Dirección de Censos y Estadísticas Agrarias, ‘Censo Agropecuario Nacional 2008 – Resultados Preliminares’, Presentation, Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2009.

La falta de títulos de propiedad de la tierra hace que los pequeños campesinos y los pueblos indígenas, como los Guaraní, los Toba y los Ayoreo, puedan ser expulsados fácilmente de las tierras que llevan cultivando desde hace muchas generaciones. Para forzar a abandonar sus tierras a quienes se resisten a ello se utilizan fumigaciones masivas de agroquímicos tóxicos y una represión brutal. Muchos campesinos desesperados intentan luchar contra el creciente despojo de tierras organizando protestas, bloqueos de carreteras y ocupaciones para recuperar el terreno perdido a los nuevos propietarios de las plantaciones, muchos de ellos brasileños atraídos por unos precios de la tierra comparativamente bajos en Paraguay. Es frecuente que los conflictos surgidos en las ocupaciones de tierra se agudicen cuando intervienen las fuerzas policiales para desalojar a los campesinos y destruir sus asentamientos. Los agricultores se quejan de que en los desalojos la policía maltrata a los sin tierra, quema sus chamizos y tiendas, roba sus pocas posesiones y mata a sus animales.²⁷⁹ Muchos campesinos padecen también agresiones y amenazas intimidatorias de las fuerzas de seguridad privadas de los grandes terratenientes. Florencio Martínez, un dirigente campesino del distrito de Capiivary, cuenta que fue secuestrado y torturado en 2004 y 2008 por orden de un terrateniente propietario de grandes haciendas en la región. “Muchos de nosotros fuimos capturados, y otros asesinados. Esto desmoviliza a nuestras bases”.²⁸⁰

Las plantaciones de soja son una de las principales causas de la deforestación, bien sea por la ocupación directa de tierras forestales o por la roturación de praderas utilizadas para cría de ganado, desplazando la actividad ganadera hacia zonas forestales y dando lugar a nuevas talas e incendios. Estos cambios indirectos del uso de la tierra provocados por la expansión sojera son uno de los principales culpables de la constante pérdida de zonas forestales en la Amazonía y en las sabanas de Sudamérica, como el Cerrado brasileño o la región del Chaco en el norte de Argentina, Paraguay y Bolivia. Gran parte de la tierra utilizada para soja en Argentina, Paraguay y Brasil proviene de la tala de al menos 64 millones de hectáreas de superficie de bosque natural en las últimas dos décadas. Entre 1990 y 2010 Brasil perdió 55,3 millones de hectáreas forestales, Argentina 5,2 millones y Paraguay 3,6 millones, según estimaciones bastante conservadoras de la

279 Stella Semino, Lilian Joensen, Javiera Rulli, ‘Paraguay Sojero – Soy Expansion and its Violent Attack on Local and Indigenous Communities in Paraguay’, Grupo de Reflexión Rural, Marzo 2006.

280 BASE Investigaciones Sociales, Repórter Brasil, ‘Los impactos socioambientales de la soja en Paraguay’, Asunción, Agosto 2010, pg. 35.

FAO.²⁸¹ Cuando se roturan bosques y praderas para cultivar soja se libera CO₂ a la atmósfera, contribuyendo así de forma directa al cambio climático. La deforestación es responsable de al menos el 12% de las emisiones globales de .²⁸²

Los ecosistemas forestales destruidos por la expansión de la soja constituyen también una fuente importante de subsistencia para las comunidades indígenas y para otros habitantes del bosque. Los Toba y los Wichí, por ejemplo, que viven en los bosques secos de la región del Chaco, que bordea el Norte de Argentina, Paraguay y Bolivia, están padeciendo la actual tala de quebrachos y de algarrobos para abrir paso a las plantaciones de soja. La destrucción forestal ha llevado a la pérdida de proteínas vegetales en la dieta de estos pueblos, como señala el coordinador de la organización de derechos humanos Centro Mandela de la provincia argentina del Chaco, Rolando Núñez: “El algarrobo simboliza prácticamente todo, porque los pueblos indígenas obtenían de su fruto la mayor parte de sus proteínas”.²⁸³

La desnutrición generalizada provocada por las menguantes posibilidades de recolectar y cazar ha generado enfermedades infecciosas como la tuberculosis y el mal de chágas. Al menos 22 personas de la etnia Tobas murieron de desnutrición en 2007, y 10 niños Wichí a principios de 2011. Solo en la provincia de Chaco padecen actualmente desnutrición más de 15.000 indígenas, según Núñez.²⁸⁴ El dirigente de la comunidad Wichí de la provincia de Salta se queja de las plantaciones de soja que rodean su aldea en los siguientes términos: “Tenemos niños que se mueren de hambre, y al lado hay toda esta comida. Me pregunto: ¿A dónde lleva esta locura?”.²⁸⁵

Cuadro 6 El rastro del dinero

Inversores europeos financian la apropiación de tierras para plantaciones de soja

Las importaciones de soja de la UE contribuyen a la ola actual de apropiación de tierras por inversores extranjeros, que en los últimos años se han hecho con miles de hectáreas de terrenos agrícolas en Sudamérica. Algunos fondos de inversión, bancos e individuos adinerados europeos y estadounidenses han invertido millones en la adquisición de tierras, en gran parte destinadas a plantaciones de soja. Muchos inversores extranjeros han comprado participaciones en compañías sojeras sudamericanas, o establecido empresas conjuntas con compañías locales.²⁸⁶

DWS Investment, el brazo inversor del Deutsche Bank alemán, es uno de los actores más activos en la nueva carrera por acaparar tierras. Los fondos del Deutsche Bank han invertido en varias de las empresas sojeras sudamericanas en expansión, como la SLC Agrícola de Brasil y Cresude en Argentina.²⁸⁷ SCL Agrícola ha recibido al menos 45 millones de euros de los fondos de inversión DWS, y Cresud y su filial brasileña Brasilagro más de 30 millones de euros.²⁸⁸

SLC Agrícola, propietaria de 262.000 hectáreas de tierras, adquirió recientemente 26.000 hectáreas del Cerrado brasileño en el estado de Piauí, al nordeste del país, la nueva frontera agrícola, donde los precios de la tierra son especialmente bajos.²⁸⁹ Transformar estos terrenos en plantaciones de soja supondrá aumentar la destrucción de esta región de gran valor en términos de biodiversidad. El operador agrícola Cresud, propietario de unas 800.000 hectáreas en Argentina y en Brasil, tiene asimismo una triste fama por haber talado grandes superficies del bosque de quebracho en la provincia de Salta, al norte de Argentina. A consecuencia de ello las comunidades indígenas Wichís, que utilizaban el bosque para cazar y recolectar alimentos, se han visto privadas de su fuente de subsistencia.²⁹⁰

281 FAO, Global Forest Resources Assessment 2010, Main Report, FAO Forestry Paper 163, Annex 3, Global Tables, Table 3, Roma 2010.

282 Corinne Le Quéré, Michael Raupach, Josep G. Canadell, Gregg Marland et al, 'Trends in the sources and sinks of carbon dioxide' In: Nature Geoscience, Vol. 2, No. 12, 2009, pp. 831-836.

283 Hernan Scandizzo, 'Argentina: Chaco - land clearance, undernutrition and death', Word Rainforest Movement, Bulletin, Issue 123, Octubre 2007.

284 'Muerte de 6 niños indígenas reaviva el flagelo de la desnutrición en el norte argentino', EFE, 8 Febrero 2011.

285 'Una mirada al corazón del hambre argentina', BBC Mundo, 26 Abril 2011.

286 Grain, 'Land Grabbing in Latin America', Against the grain, March 2010.

287 DWS Investment S.A, 'DWS Global - Semiannual Report 2010', DWS Investments, Deutsche Bank Group, Luxembourg.

288 Profundo, 'German investment funds involved in land grabbing', Research paper prepared for FIAN Germany, Draft, 25 October 2010.

289 SLC Agrícola expands land in Brazilian frontier', agrimoney.com, 21 October 2011.

290 Andrés Leake, María de Ecnomo, 'La deforestación de Salta 2004-2007', Fundación Asociada, March 2008, Salta. Defensor del Pueblo de la Nación, 'Deforestación en la Provincia de Salta - Consecuencias Biológicas y Sociales', Informe Especial, 2009.

Hay otra serie de bancos europeos que están financiando grandes explotaciones de soja en Sudamérica, por ejemplo el Rabobank de Holanda.²⁹¹ Rabobank ha suministrado financiación para las operaciones del Grupo brasileño André Maggi, cuyas plantaciones de soja en el estado brasileño de Mato Grosso han contribuido a la destrucción de grandes zonas de la selva húmeda amazónica.²⁹² En 2009 el Rabobank creó la rama inversora Rabo FARM, con el fin de canalizar más fondos hacia la adquisición de tierras.²⁹³

Un modelo de producción envenenado

Además de perder sus medios de subsistencia, los pequeños productores están expuestos a graves riesgos sanitarios debido a la toxicidad del modelo de producción. En el cultivo de soja en Brasil, Argentina y Paraguay predominan las variedades modificadas genéticamente "Roundup Ready" desarrolladas por la multinacional semillera estadounidense Monsanto, que hacen que el cultivo sea resistente al herbicida Roundup de esta compañía, cuyo principio activo es un compuesto muy tóxico, el glifosato. La modificación genética de estas variedades permite la fumigación de los campos con glifosato, aniquilando las malas hierbas y otras plantas, a excepción del propio cultivo. La patente estadounidense de Monsanto sobre el glifosato caducó en el año 2000, por lo que otras compañías agroquímicas también han empezado a producir este herbicida. El principal problema agronómico generado por la soja modificada genéticamente es la aparición y proliferación de malas hierbas resistentes al glifosato -denominadas también "super-malas hierbas"- debido al empleo abusivo de este compuesto tóxico.²⁹⁴

En Argentina, por ejemplo, la utilización de glifosato aumentó de 1 millón de litros en 1991 a 180 millones de litros en 2007.²⁹⁵ En la actualidad, para producir 50 millones de toneladas de habas de soja, se utilizan 200 millones de litros de herbicidas cuyo componente básico es el glifosato. En los últimos años se han identificado al menos 21 malas hierbas resistentes al glifosato

en todo el mundo.²⁹⁶ Su expansión está haciendo que los agricultores se vean obligados a aplicar más herbicidas, algunos de los cuales son más tóxicos que el glifosato, como el Dicamba, el 2,4-D, o el Paraquat fabricado por la compañía suiza Syngenta.

La respuesta de la industria a la proliferación de super-malas hierbas es aplicar todavía más productos químicos. Las compañías agroquímicas, entre ellas varias europeas como Syngenta, Bayer CropScience y BASF, están desarrollando nuevas variedades resistentes a sus propios herbicidas tóxicos. La alemana Bayer CropScience, por ejemplo, ha patentado una variedad de soja modificada genéticamente resistente a su herbicida Liberty, denominada soja LibertyLink o soja LL, cuyo componente químico activo es el glufosinato de amonio. La soja LibertyLink ha sido concebida como alternativa para los productores de soja con dificultades para controlar la proliferación de malas hierbas resistentes al glifosato.²⁹⁷

La espiral de dependencia química generada por el modelo productivo de la soja modificada genéticamente incrementa espectacularmente la utilización de todo tipo de agroquímicos. El crecimiento de los mercados sudamericanos de herbicidas, insecticidas y fungicidas supone grandes ganancias para las compañías agroquímicas como Syngenta, Bayer y BASF. El ingeniero agrónomo Walter Pengue subraya que este modelo está "potenciando también una mayor dependencia de insumos importados". En Argentina, por ejemplo, la producción local de pesticidas representa solamente el 17%, mientras que el 43% son importados y el restante 40% se produce localmente a partir de compuestos químicos importados.²⁹⁸

La fumigación de herbicidas desde avionetas o con grandes tractores hace que el viento los arrastre hacia los asentamientos humanos, afectando gravemente a la salud de las personas que viven cerca de las plantaciones de soja. Investigaciones recientes realizadas por el científico Andrés Carrasco han confirmado que las mujeres embarazadas expuestas a la fumigación con herbicidas dan a luz a niños con malformaciones o padecen abortos espontáneos. Según un estudio epidemiológico llevado a cabo en Paraguay, "las mu-

291 Jan Willem van Gelder, Jan Maarten Dros, 'Corporate actors in the South American soy production chain', A research paper prepared for World Wide Fund for Nature Switzerland, 26 November 2002.

292 Greepeace, 'Eating up the Amazon', Amsterdam 2006. Jan Willem van Gelder, 'Bank loans and credits to Grupo André Maggi', Profundo, 4 June 2004.

293 Rabobank Group, 'Report 2009', Utrecht, p. 27.

294 Charles M. Benbrook, 'Rust, Resistance, Run Down Soils, and Rising Costs - Problems Facing Soybean Producers in Argentina', Ag BioTech InfoNet, Technical Paper Number 8, Enero 2005.

295 Rosa Binimelis, Walter Pengue, Iliana Monterroso, "'Transgenic treadmill': Responses to the emergence and spread of glyphosate-resistant johnsongrass in Argentina', in: Geoforum (2009), doi:10.1016/j.geoforum.2009.03.009

296 <http://www.weedscience.org/summary/MOASummary.asp>

297 Michael Antoniou et al., 'GM Soy: Responsible? Sustainable?', GLS Bank, ARGE Gentechnik-frei, Septiembre 2010.

298 Walter A. Pengue, 'Transgenic Crops in Argentina: The Ecological and Social Debt', in: Bulletin of Science, Technology & Society, Vol. 25, No. 4, Agosto 2005, pp. 314-322.

eres expuestas a herbicidas durante el embarazo paren hijos con defectos de nacimiento, particularmente microcefalia (cabeza pequeña), anencefalia (ausencia parcial de parte del cerebro, cráneo y cuero cabelludo) y malformaciones craneales".²⁹⁹ En zonas afectadas por la fumigación con glifosato y otros herbicidas el índice de cáncer se triplica y los defectos de nacimiento casi se cuadruplican, según un informe del gobierno de la provincia argentina de Chaco.³⁰⁰

La subvención de mega granjas intensivas que consumen grandes cantidades de soja importada para piensos por la Política Agrícola Común, contribuye a la expansión de este desastroso modelo productivo de monocultivos de soja en Sudamérica. Sin embargo, un número creciente de movimientos sociales están instando actualmente a la UE a redirigir su apoyo, de las granjas industriales a explotaciones ganaderas más pequeñas y sostenibles, que respeten el bienestar animal y tengan una dependencia menor de piensos importados.³⁰¹

Los ganaderos más progresistas también reclaman que la reducción de la producción ganadera europea conlleve un cambio en la alimentación animal, sustituyendo la soja importada por cultivos proteicos producidos en la UE. El déficit proteico de la UE podría reducirse fácilmente promoviendo la producción de legumbres ricas en proteínas, como habas, guisantes o altramuces, cuya mejora y cultivo han descendido considerablemente en las pasadas décadas debido a las importaciones de soja barata.³⁰² "Los agricultores europeos pueden producir los cultivos proteicos que Europa necesita", asegura Gérard Choplin, de la Coordinadora Europea del movimiento campesino internacional La Vía Campesina, subrayando las demás ventajas de este tipo de estrategia: "Se debería exigir la rotación de estos cultivos proteicos y el mantenimiento de los pastos permanentes en todas las zonas donde sea posible, lo que reportaría grandes beneficios en términos de mejora de suelos y de biodiversidad, así como de reducción de las emisiones de carbono, que se almacenaría en los suelos".³⁰³

299 Michael Antoniou et al., 'GM Soy: Responsible? Sustainable?', GLS Bank, ARGE Gentechnik-frei, Septiembre 2010, pg. 7.

300 Ibid., pg. 8.

301 Friends of the Earth, 'What's feeding our food? - The environmental and social impacts of the livestock sector', Diciembre 2008.

302 Friends of the Earth Europe, 'Less soy, more legumes - how Europe can feed its animals without destroying the planet', Bruselas, Diciembre 2010.

303 Food & Water Watch, Nota de prensa, 7 Febrero 2011, <http://www.foodandwaterwatch.org/pressreleases/soya-dangerous-industrial-soya-trade/>

En marzo de 2011, el Parlamento Europeo aprobó una resolución reclamando una serie de medidas para reducir el déficit proteico de la UE, haciendo referencia particularmente a la próxima reforma de la PAC.³⁰⁴ Los parlamentarios instaban a la Comisión Europea a asegurarse de que "sus propuestas legislativas para la reforma de la PAC incluyen nuevas medidas e instrumentos adecuados y fiables que apoyen la mejora de los sistemas de rotación de cultivos por parte de los agricultores, con vistas a reducir sustancialmente el déficit proteico y la volatilidad de los precios actuales". Sin embargo, la resolución refleja también la potente influencia de la industria alimentaria, y exhorta a la Comisión a "asegurar el suministro de soja sin trabas al mercado de la UE, adoptando una solución técnica en lo que se refiere a la presencia de trazas de OMG en los cultivos proteicos importados destinados a piensos y alimentación humana".³⁰⁵ Esta resolución un tanto contradictoria demuestra la necesidad de ejercer presión política en las instituciones de la UE para que adopten unas políticas agrícolas más coherentes, que aligerarían la carga de la PAC sobre las comunidades rurales y al Sur Global.

304 <http://www.euractiv.com/en/cap/meps-want-protein-deficit-eu-livestock-news-502925>

305 European Parliament, Report, 'The EU protein deficit: what solution for a long-standing problem?', Committee on Agriculture and Rural Development, Rapporteur: Martin Häusling, A7-0026/2011, 4.2.2011, pp. 8-9.

5 RECOMENDACIONES

A pesar de las tres décadas de reformas, el desigual reparto de fondos de la Política Agrícola Común (PAC) sigue favoreciendo a una minoría de explotaciones industriales altamente racionalizadas y a la industria de procesamiento de alimentos orientada a la exportación, mientras que la gran mayoría de las explotaciones familiares se enfrenta a constantes recortes de los precios al productor que les llevan a la quiebra. Una de las principales causas de esta política viciada es la supremacía concedida al objetivo de mejorar la competitividad internacional de la industria alimentaria europea, suministrando materia prima barata a procesadores y minoristas. Sin embargo, esta carrera por hacerse con un suministro agrícola lo más barato posible destruye la fuente de subsistencia de millones de agricultores en todo el mundo y fomenta un modelo de producción insostenible basado en el monocultivo y en la utilización de pesticidas químicos.

El dogma de la competitividad internacional determina las relaciones comerciales tremendamente injustas que la Unión Europea mantiene con el resto del mundo. La búsqueda de materias primas y piensos baratos por parte de la UE, en tanto importador de productos agrícolas, promueve la expansión de la frontera agrícola, la apropiación de tierras de los pequeños productores y la tala de bosques y roturación de praderas. En lo que atañe a su papel como exportador, la materia prima barata conseguida de agricultores de todo el mundo permite a la industria alimentaria europea inundar los mercados de fuera, desplazando a millones de agricultores y productores de alimentos locales. La política comercial europea y los tratados bilaterales de libre comercio complementan la Política Agrícola Común, asegurando una fuente mundial de suministro de materias primas y forzando la apertura de mercados foráneos para los exportadores europeos. En consecuencia, la política agrícola europea sigue contribuyendo a la pobreza, al hambre y a la destrucción ambiental, independientemente de las numerosas reformas llevadas a cabo desde su creación.

El dumping de la UE socava los esfuerzos para limitar la dependencia de las importaciones por parte de los países con inseguridad alimentaria. La PAC, junto con unas políticas comerciales neoliberales, agudiza la dependencia de las importaciones del Sur para asegurarse mercados de exportación para la industria alimentaria europea. El objetivo preponderante de la UE de apoyar a los actores globales del negocio de exportación de

alimentos supone la consolidación y prolongación de la dependencia de importaciones en otras regiones del mundo. Teniendo en cuenta los precios al alza y cada vez más volátiles, la estrategia exportadora de la PAC no solo acepta, sino que promueve activamente la vulnerabilidad de los países importadores de alimentos frente a las escaladas de precios y las crisis alimentarias recurrentes. Del mismo modo, el objetivo de la UE de proporcionar materia prima barata a sus actores globales condena a los proveedores de materia prima y de piensos del Sur a transformar una superficie creciente de bosques, praderas y pequeñas fincas en plantaciones de cultivos para exportación a gran escala. En consecuencia, la competitividad global del negocio alimentario de la UE provoca la pérdida del sustento de innumerables pequeños productores.

Por todo ello, para que la UE contribuya eficazmente a erradicar la pobreza y la desnutrición es necesario un cambio profundo de orientación de la PAC. El objetivo predominante de lograr la competitividad internacional de la industria alimentaria europea debe ser reemplazado por un fuerte compromiso para alcanzar la soberanía alimentaria internamente y en el exterior de la UE. La soberanía alimentaria, definida por el movimiento internacional campesino Vía Campesina, se refiere al derecho de las personas, los países, los agricultores y los consumidores a definir su política agrícola y la forma de producir y de consumir alimentos, sin dañar a países terceros ni al medio ambiente. Promueve la producción local por encima del comercio mundial, y defiende el derecho de todos los países a protegerse frente a importaciones excesivamente baratas. Este concepto nació en la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, y ha influenciado a partir de entonces el debate internacional sobre agricultura.³⁰⁶

306 http://www.viacampesina.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=47:food-sovereignty&catid=21:food-sovereignty-and-trade&Itemid=38.

Cuadro 7 “Es preciso terminar con el *dumping* exportador” Vía Campesina: Soberanía alimentaria y comercio

“Los alimentos son en primer lugar y sobre todo una fuente de nutrición, siendo secundario su carácter de artículo comercial. Las políticas agrícolas nacionales han de otorgar prioridad a la producción para el consumo interno y la auto-suficiencia alimentaria. Las importaciones alimentarias no deben desplazar a la producción local ni deprimir los precios, lo que significa que es preciso acabar con el *dumping* exportador y las exportaciones subvencionadas. Los campesinos tienen derecho a producir los alimentos básicos fundamentales para sus países y a controlar la comercialización de sus productos”.³⁰⁷

La próxima reforma de la PAC representa una oportunidad para cambiar el curso de la política agrícola común y crear una nueva política que contribuya a la lucha mundial contra la pobreza y el hambre y que apoye la lucha de los pequeños productores por la soberanía alimentaria global. Para lograr este cambio, la PAC debería poner en marcha los siguientes cambios fundamentales:³⁰⁸

Evitar los excedentes

La futura PAC tiene que dejar de promover los excedentes que se siguen produciendo todavía en el caso de los cereales, la carne y los productos lácteos. Además de unas normas de producción estrictas, como evitar la fertilización excesiva o reducir la cría de animales, sería necesario aplicar una gestión flexible de la oferta que ajuste el volumen producido a la demanda interna, como han propuesto el Consejo Europeo para la Leche (European Milk Board) y otras organizaciones agrarias progresistas para el mercado de leche. Regular la oferta es indispensable para evitar la sobreproducción y los recortes de precios de los productores.

307 Via Campesina, ‘The Right to Produce and Access to Land – Food Sovereignty: A Future without Hunger’, 11-17 Noviembre 1996, Roma.

308 Sobre este tema véase también: Olivier De Schutter, ‘The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realisation of the right to food’, Comments and Recommendations by the United Nations Special Rapporteur on the right to food, 17 Junio 2011. Tobias Reichert, ‘Who feeds the world? The impacts of the European agricultural policy on hunger in developing countries’, Misereor, Aachen, Enero 2011. APRODEV CAP Lobby Briefs, Febrero 2011, http://www.aprodev.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=35&lang=en

Reducir la dependencia de importaciones de materia prima para piensos

Para reducir el gran volumen de importaciones para piensos destinados a la industria ganadera, particularmente cultivos ricos en proteínas como la soja, es necesario que la PAC apoye en el futuro la siembra de cultivos proteicos locales, como guisantes, habas o altramuz, contribuyendo al tiempo a diversificar los cultivos y a reducir las emisiones de dióxido de carbono. La UE debería asimismo mantener su política de tolerancia cero para las importaciones de piensos modificados genéticamente, como la soja y el maíz. Además de ello, sería preciso eliminar las ayudas a la inversión para la modernización y expansión de las granjas industriales, y debería garantizarse un apoyo a los sistemas ganaderos extensivos. Debería promoverse también una reducción del consumo de productos animales, como carne, leche y queso.

Poner fin al *dumping* exportador

Es preciso suprimir las subvenciones a la exportación, independientemente del resultado de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. Las restituciones a la exportación no debieran ser sustituidas por ninguna otra forma de subvención encubierta, como las ayudas a la inversión o la promoción comercial de la industria ganadera orientada a la exportación. Dado que los pagos directos siguen constituyendo una subvención indirecta a las granjas industriales y a las exportaciones de alimentos, deberán ser reorientados hacia la producción de alimentos de calidad para los mercados locales, condicionándose al logro de bienes públicos como la protección del medio ambiente, el bienestar animal y la conservación de los paisajes y del empleo rural.

Permitir la protección de los mercados frente a escaladas de importaciones

Teniendo en cuenta el desastroso impacto de las escaladas de importaciones en el Sur, la PAC debería introducir una disposición que obligue a la UE a respetar las medidas de los países en desarrollo para proteger sus mercados internos frente a las importaciones de alimentos. Los tratados bilaterales de libre comercio de la UE, como los Acuerdos de Asociación y los Acuerdos de Partenariado Económico, han de permitir un ajuste flexible de aranceles para evitar la perturbación de los mercados alimentarios nacionales y el desplazamiento de los agricultores y de los procesadores de alimentos locales. Los negociadores comerciales de la UE deberán evitar asimismo ejercer cualquier tipo de presión encaminada a limitar la capacidad de los países en desarrollo de mantener determinados productos alimentarios sensibles exentos de sus compromisos de liberalización.

Establecer un mecanismo de quejas

La nueva PAC debería establecer un mecanismo de quejas que permita a los gobiernos de los países en desarrollo y a la sociedad civil afectada por las políticas agrícolas de la UE o de las empresas alimentarias europeas presentar una denuncia en casos de *dumping* alimentario, apropiación de tierras o violaciones de los derechos humanos. Se podría para ello nombrar un defensor del pueblo que reciba e investigue las quejas presentadas contra las políticas de la UE o de la industria, iniciando un proceso de resolución de conflictos así como la búsqueda de soluciones y de compensación.

Apoyar la auto-suficiencia

La futura PAC no debería perseguir únicamente la auto-suficiencia de la UE, sino también del resto del mundo. El apoyo a la producción agrícola interna, la reducción de la dependencia de importaciones y una mayor auto-suficiencia de los países con inseguridad alimentaria deberían figurar como un objetivo fundamental de la nueva Política Agrícola Común. Apoyar a estos países en el proceso de transición hacia una mayor auto-suficiencia alimentaria constituye una obligación internacional. Como recuerda el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación: “Favorecer esta transición es responsabilidad de la UE”.³⁰⁹

ANEXO



Comentario del movimiento europeo por la Soberanía alimentaria y otra Política Agrícola Común (FoodSovCap) sobre las propuestas legislativas para la PAC después de 2013

Introducción

La Comisión europea lanzó el borrador de propuesta legislativa para la Política Agrícola Común (PAC) post-2013 el 12 de octubre de 2011. Los Estados miembros y el Parlamento europeo decidirán en los próximos meses sobre el resultado de esta nueva reforma de la PAC, que es muy importante para el futuro de la agricultura en Europa y en el mundo. Con los actuales problemas financieros, económicos y medioambientales, las decisiones sobre la PAC y sobre el presupuesto de la UE para los años 2014-2020 van a tener repercusiones de índole muy variada: ¿la agricultura familiar sostenible se va a mantener en Europa o se va a abandonar? ¿los agricultores europeos van a contar con precios justos? ¿se va a mejorar el derecho a la alimentación en el Sur Global, o se va a respetar todavía menos? ¿Se van a proteger los recursos naturales, o la agricultura superintensiva va a agotarlos?

El movimiento europeo por la Soberanía Alimentaria y otra Política Agrícola Común (FoodSovCap) ya ha formulado una propuesta sobre cómo afrontar los retos expuestos, en respuesta a la comunicación de la Comisión sobre una PAC reformada a principios de 2011¹.

Las medidas que propuso la Comisión en octubre pasado no van a responder a los retos medioambientales y sociales que afronta la reforma de la PAC y no van a dar legitimidad suficiente a las subvenciones agrícolas de la UE. La falta de regulación del mercado y de la producción va a empujar al sector agrícola a una crisis todavía más grave, y va a intensificar la actual crisis de precios agrícolas.

Presentamos nuestras observaciones en el orden siguiente:

- 1 La oportunidad perdida de regular la producción y los mercados agrícolas.
- 2 Sistemas para la recepción de pagos directos
- 3 Desarrollo Rural
- 4 Necesidad imperiosa de detener los daños de la PAC a los países en desarrollo

³⁰⁹ Sobre este tema véase también: Olivier De Schutter, 'The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realisation of the right to food', Comments and Recommendations by the United Nations Special Rapporteur on the right to food, 17 Junio 2011, pg. 3.

¹ La opción PERDIDA para la Política Agrícola Común post 2013: <http://www.nyelenieurope.net/foodsovcap/downloads-a-media/item/fourth-option-final>

1 La oportunidad perdida de regular la producción y los mercados agrícolas.

Actualmente, los agricultores europeos obtienen una media del 40% de sus ingresos de los pagos directos (aprox. 39.000 millones de euros del presupuesto de la UE). Esto garantiza unos precios bajos de los productos básicos para la industria alimentaria transformadora y exportadora y de este modo las subvenciones van a las empresas más grandes de Europa, que pagan precios bajos por sus materias primas baratas. Como la caída de los precios agrícolas no se transfiere a los precios al consumo, los pagos directos suponen actualmente una subvención indirecta para la industria alimentaria europea. En el caso de las exportaciones, estos pagos son una subvención indirecta a la exportación, que impide a las comunidades agrícolas de los países del tercer mundo lograr un acceso justo a sus propios mercados. Como los precios agrícolas están basados en los mercados internacionales y la PAC promueve la competitividad de las exportaciones en detrimento de la auto-suficiencia interna, los agricultores y consumidores europeos, que son fuertemente dependientes de los mercados mundiales, han quedado expuestos a las repercusiones de la extrema volatilidad de los precios. Una futura escasez de recursos, unida a las actuaciones de otros países para proteger su propia seguridad alimentaria, van a significar que Europa tendrá que preocuparse mucho más de tomar medidas para prevenir la volatilidad de los precios y crear resiliencia en la agricultura europea.

La falta de regulación de los mercados de producción y de productos básicos conduce a la volatilidad de los precios agrícolas y de los alimentos, habiéndose documentado ampliamente la relación entre los niveles de existencias y la volatilidad de los precios. Cuando las existencias se mantienen a niveles mínimos, no puede impedirse la volatilidad de los precios. Mientras que anteriormente las existencias de grano proporcionaban un nivel de seguridad, hoy en día el grano para la gente depende del mercado mundial, cuando las reservas mundiales han bajado de 115 a 45 días en todo el mundo y Europa ha desmantelado sus sistemas de existencias de grano. Tomar como base únicamente las señales de precios que da el mercado no basta para proporcionar seguridad alimentaria.

Las crisis recientes del sector agrícola junto con un número cada vez mayor de estudios² muestran que la volatilidad tiene repercusiones muy negativas sobre los agricultores y consumidores. Sin instrumentos que

impidan los excedentes o las carestías estructurales no será posible estabilizar los mercados agrícolas. Aunque la estabilización de los mercados agrícolas figura entre las prioridades que el tratado de Lisboa asigna a la PAC, la propuesta de la Comisión no ofrece ninguna medida para lograrla. Por el contrario, propone continuar con la desregulación de los mercados, por ejemplo retirando los últimos mecanismos de gestión de la oferta.

Esto dejaría a los agricultores ante la incertidumbre sobre sus ingresos y haría que agricultores y contribuyentes pagaran la desregulación de los mercados agrarios. Por su parte, la Comisión propone contrarrestar las consecuencias de la desregulación a través de herramientas de gestión de crisis, una nueva reserva presupuestaria para las crisis del sector agrícola y la ampliación del Fondo Europeo de Adaptación a la globalización para paliar la crisis de la agricultura. Esto no afronta las causas profundas del problema sino que trata simplemente de reparar una política totalmente equivocada con herramientas que pueden acabar resultando muy caras, y al mismo tiempo ampliamente insuficientes para compensar la caída de los precios agrarios.

Un primer paso crucial para mantener la seguridad alimentaria es aumentar la viabilidad de la agricultura familiar sostenible. Los agricultores deben recibir la compensación de unos precios justos y estables que cubran los costes medios de producción. Para lograrlo, son necesarios los instrumentos combinados siguientes:

- Gestión de la oferta pública para equilibrar la oferta y la demanda de los productos agrícolas básicos y evitar excedentes y carencias estructurales. Esto impedirá una excesiva fluctuación de los precios y evitará que se produzca el dumping (disfrazado) de los excedentes europeos en países en desarrollo. Deben desarrollarse herramientas variadas de gestión del suministro adaptadas a los distintos modelos de producción.
- Mecanismos de red de seguridad que cubran los costes europeos de producción.
- Gestión de las importaciones agrícolas para evitar importaciones a precios por debajo del coste medio de la producción sostenible en Europa³. Esto debería ir vinculado a la prohibición de cualquier forma de dumping de mercado⁴.

3 Incluyendo la proteína vegetal utilizada para piensos: la UE importa el 75% de sus necesidades, principalmente soja, con repercusiones negativas en Sudamérica y Europa. Europa puede producir proteína vegetal.

4 La exportación de productos agrícolas y alimentos europeos a precios inferiores del coste medio de producción en Europa

2 ver http://somo.nl/publications-en/Publication_3726 y http://foodwatch.de/english/the_hunger_makers/ and www.wdm.org.uk/broken-markets

- Fortalecer el poder de mercado de los agricultores frente a la agroindustria y los grandes supermercados es otra cuestión fundamental. FoodSovCap concuerda con el objetivo de la Comisión de dar un mayor poder a los productores a través grupos de productores, pero piensa que esto sería imposible en mercados desregulados.

Los mecanismos de regulación de los mercados agrícolas europeos permitirán a los agricultores obtener precios al productor más justos y más estables. Ello permitirá asimismo disminuir el gasto público en rentas agrarias, puesto que los agricultores obtendrán sus ingresos en primer lugar y fundamentalmente a través del mercado, en lugar de los pagos directos. De este modo se pueden ahorrar miles de millones de euros que se utilizarán por ejemplo para apoyar la agricultura familiar sostenible y la transformación local.

2 Programas para la recepción de pagos directos

Las subvenciones restantes solo deberían subvencionar explotaciones sostenibles en zonas menos favorecidas y prácticas y explotaciones con normas sociales y medioambientales por encima de los niveles mínimos. Deberían distribuirse por agricultor de acuerdo con el empleo, y no por hectárea. Esta opción no solo aportaría ventajas para las personas y el medio ambiente, sino que resultaría menos onerosa para el público.

El movimiento advierte de la continuación de una política basada en los precios mundiales de los productos básicos, en la que la agroindustria persigue los costes de producción más bajos. Esto solo conduce a una agricultura superintensiva y apoya el mercado exportador para unos productos agrícolas europeos subvencionados, a costa del medio ambiente y de la estabilidad de los precios agrícolas y de los alimentos.

Las herramientas de regulación que faltan en la propuesta de reforma de la PAC harán difícil que la política que se propone produzca los efectos que se necesitan. Aunque se sugieren programas para los jóvenes y los pequeños agricultores y la fijación de límites máximos a los pagos a una misma explotación, las medidas concretas no tienen la fuerza suficiente y no proporcionarán apoyo a la agricultura realmente sostenible y de pequeña escala.

Agricultores activos

Un agricultor activo es el que trabaja en una explotación agrícola. Quien no trabaje en una explotación no debería tener derecho a pagos directos. El término “agricultor activo” debería definirse de tal modo que impida el

“acaparamiento de explotaciones” por parte de los ricos o las empresas. La definición también debería incluir a los agricultores pequeños y medianos y a aquellos a tiempo parcial, ya que constituyen una mayoría en algunas regiones y desempeñan un papel importante en la producción local y regional de alimentos y en garantizar la vitalidad del campo.

La definición debería hacer referencia a un porcentaje de las rentas generadas por la actividad agrícola y no al porcentaje de pagos directos. El umbral del 5% de pago directo en relación con las rentas no agrícolas que se propone es demasiado bajo y solo se aplica a algunos casos extremos.

El programa para pequeñas explotaciones

Acogemos favorablemente esta medida porque reconoce la importancia de los pequeños agricultores para las comunidades rurales y para un sistema diverso de producción de alimentos en Europa. No obstante, al proponer que los pequeños agricultores estén obligados a elegir entre la pequeña cantidad a tanto alzado y el programa de pagos básico, la Comisión los considera separadamente, en lugar de integrarlos en el mismo sistema de los demás.

Muchos pequeños agricultores ejercen su actividad en zonas con limitaciones naturales, pero aportan beneficios sociales y medioambientales, manteniendo los paisajes, almacenando carbono de los pastos del ganado, o manteniendo razas escasas. Por ello los pequeños agricultores deberían recibir incentivos adicionales por mantener métodos de producción beneficiosos para el medio ambiente. Esto debe complementarse con servicios más amplios para los pequeños agricultores dentro del segundo pilar.

FoodSovCap considera que debe proporcionarse apoyo adicional a las explotaciones a pequeña escala además del pago básico. El plazo límite para inscribirse como pequeño agricultor establecido para 2014 debe eliminarse, los pequeños agricultores deberían poder entrar y salir del programa en cualquier momento. Además los Estados miembros deben tener la posibilidad de aumentar el umbral del 10% de pagos directos dedicado al programa, con arreglo a las condiciones estructurales de las explotaciones en cada Estado miembro. Debe aumentarse el importe de la prima con un mínimo de 1.000 € por explotación.

Fijación de un límite máximo a los pagos directos

Actualmente las explotaciones de gran tamaño y los grandes propietarios reciben enormes cantidades de dinero de la PAC sin necesidad de demostrar

5 Ver <http://www.europeanfooddeclaration.org/documents>

beneficios sociales y medioambientales ingentes. Por ello vemos con buenos ojos el establecimiento de un límite máximo a los pagos. No obstante, según la propuesta, solo se va a deducir una parte muy pequeña de los pagos directos que van a las explotaciones más grandes, al haberse establecido un techo muy alto.

También es cuestionable el motivo de haber excluido al 30% de los pagos directos, la parte de orientación ecológica, del importe sujeto al límite máximo. FoodSovCap preferiría que se fijara un límite máximo sobre el 100% de los pagos directos del primer pilar.

Además, en lugar de situar el primer nivel de reducción progresiva en 150.000 €, con techo en los 300.000, el primer nivel debería descender a 100.000 €, con un techo en 200.000 €.

'Verdeo' de los pagos directos

En las propuestas legislativas la Comisión propone vincular el 30% de los pagos directos de la PAC a "medidas ecológicas". Los agricultores recibirán este pago si emprenden un paquete de tres medidas. Las explotaciones inscritas como ecológicas recibirán automáticamente el pago. Aunque se trata de un paso en la dirección correcta para garantizar una mejor protección de los recursos naturales, FoodSovCap considera que se necesitan pasos más significativos para avanzar hacia una agricultura acorde con el medio ambiente y de insumos bajos.

Las disposiciones del primer pilar deberían incluir el apoyo a las prácticas agrícolas que aumenten la materia orgánica del suelo y la biodiversidad, reduzcan los gases de efecto invernadero y protejan el agua. Por ello debe aumentarse la zona de pastizales permanentes, deben incluirse las hortalizas en el ciclo de cultivos herbáceos y deben mantenerse las zonas importantes para la fauna salvaje.

Además, FoodSovCap recomienda que la rotación de cultivos en los campos sea obligatoria para los agricultores con tierras de labor, en lugar de la medida «diversidad». Para aportar efectos positivos para el medio ambiente (fijación de nitrógeno) esta medida debería incluir a la proteína vegetal/hortalizas y cáñamo en la rotación, cuando las condiciones agroclimáticas lo permitan.

Este punto es especialmente urgente porque el cultivo y la cría de ganado super-intensivos⁶ se asocian a la amenaza climática y a la seguridad alimentaria, así como a la presión sobre los recursos.

En la actualidad, el 80% de las tierras agrícolas en todo el mundo ya están dedicadas a la cría de ganado y la producción de piensos, fundamentalmente perjudicial, ya que tiene que ver con la producción intensiva de cerdos y aves de corral.⁷ Si esta tendencia continúa, la producción de proteína para pienso tendría que triplicarse para 2030. El planeta no puede de ningún modo soportar esta «huella animal». Si queremos detener las enormes consecuencias negativas sociales y ambientales de estas evoluciones, necesitamos cambios radicales en la producción y consumo de alimentos en Europa.

En su Comunicación de noviembre de 2010, la Comisión afirma (en 3.1) que la UE debería "estimular las sinergias entre los cultivos y la cría de ganado, por ej. en las proteínas". Además, una resolución del Parlamento europeo, en su artículo 72, afirma: "La Comisión debería apoyar los cultivos de proteínas en la UE, de modo que esta tuviera una mayor autonomía, contribuyendo de este modo a la diversificación de la agricultura en los países en desarrollo". La Comisión Europea ha perdido la oportunidad de abordar el complejo grano-proteína semilla-ganado en general.

Pedimos a la UE que disminuya la gran dependencia (80%) de su ganadería de la proteína de importación para sus piensos, principalmente soja, desarrollando una estrategia global de proteína vegetal fuertemente vinculada a la reforma de la PAC, y que reduzca las importaciones de soja de América Latina. La UE debería asimismo apoyar a las explotaciones ganaderas que compran más del 50% de sus piensos de proteína vegetal de fuentes locales, ayudando a cerrar así el ciclo de nutrientes. Además, la UE debería empezar campañas para reducir el consumo excesivo de carne.

6 Las emisiones mundiales de GEI procedentes de la cría de Ganado suponen el 12%, del total de emisiones, pero su efecto indirecto es mucho mayor: la cría de ganado supone el 80% del uso del suelo (68% en Europa). La cría de ganado (sobre todo aves de corral y cerdos) necesita de aportes masivos de grano (cuyo precio bajo es engañoso por los excedentes y las subvenciones), maíz, soja y colza además de agua, fertilizantes (elaborados con petróleo), y plaguicidas y herbicidas. Todos estos productos viajan largas distancias lo cual exige muchos combustibles fósiles. Además, la cría de ganado en todo el mundo es responsable del 30% de la pérdida de biodiversidad (sustitución de las tierras por pastos, y emisiones de amoníaco, nitrógeno y fósforo). Ver Tony Weis, 'The Meat of the Global Food Crisis', <http://www.tni.org/events/hunger-food-and-agroecological-alternatives>, y Wageningen World 2-2011 p. 32 ff. Al mismo tiempo, la cría sostenible de ganado en pastizales permanentes es a menudo la única actividad agrícola posible en las zonas menos favorecidas (ZMF), y tiene efectos positivos sobre la biodiversidad agraria y natural, el almacenamiento de carbono en los suelos y el mantenimiento de la actividad económica y los empleos en las zonas ZMF.

7 Wageningen World 2-2011 p. 32 ff. <http://www.wur.nl/UK/publications/periodicals/>

3 Desarrollo rural

La propuesta de seis prioridades ofrece posibilidades interesantes y flexibilidad a los Estados miembros y las regiones. No obstante, FoodSovCap teme que los “contratos de colaboración” entre los Estados miembros o las regiones y la UE puedan centrarse demasiado en inversiones y en innovación insostenible.

Foodsovcap estaría a favor de una prohibición de que los pagos del segundo pilar fueran a la construcción o mantenimiento de granjas industriales. En su lugar, debería hacerse una clara referencia al medio ambiente, la protección del clima y el bienestar animal con un presupuesto especial, incluido en las prioridades del pilar de desarrollo rural. Esto debería incluir medidas para apoyar la cría extensiva de cerdos y aves de corral y para apoyar a los agricultores, cultivadores de semillas y transformadores que aumenten el cultivo de hortalizas y su uso.

FoodSovCap apoya el 25% mínimo para medidas ambientales y acoge favorablemente las medidas en favor de las cadenas cortas de suministro, pero demanda que se retiren del segundo pilar los sistemas de seguros, ya que no tienen relación con el desarrollo rural.

Además, ante la creciente incertidumbre climática y volatilidad de precios, cuyas causas no afronta la propuesta, podría poner en peligro el gasto en medidas agroambientales y otras medidas positivas.

Sí, la innovación es necesaria en la producción agrícola y el comercio: esta reforma de la PAC debería conceder prioridad a la innovación agrónomica sostenible de bajos insumos (excluyendo a los OGM), innovación de la comercialización local y regional, programas locales de comida de calidad para escuelas y otros catering públicos.

4 Imprescindible detener los daños de la PAC a los países en desarrollo

El debate del año pasado sobre la reforma de la PAC ha demostrado que existe un amplio apoyo en el Parlamento europeo, incluyendo las consideraciones relativas al impacto de una futura PAC sobre los más pobres del mundo y la gente que sufre una mayor inseguridad alimentaria⁸. Por desgracia, esas demandas fueron ignoradas en las propuestas legislativas de la Comisión del 12 de octubre de 2011, en las que se abandonó la disposición legislativa del Tratado de Lisboa de Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo (CPD). Esto ocurre en un momento en que la situación de hambre y las crisis económica y climática demuestran que la arquitectura actual de los mercados agrícolas no puede garantizar la seguridad alimentaria mundial. La UE es el principal bloque comercial, y como tal tiene una responsabilidad especial de ayudar en la transición de los países vulnerables en vías de desarrollo hacia la consecución de los derechos a la alimentación de su propia población. Esto conlleva un reconocimiento fundamental: ante el hambre en el mundo no son legítimas las exportaciones subvencionadas europeas y debe permitirse a los países en desarrollo desarrollarse y proteger su producción doméstica.

Los textos legislativos pertinentes de la nueva PAC deben incluir una referencia oficial al principio CPD y a la obligación reflejada en el artículo 208 del Tratado de Lisboa. Este artículo establece que la UE “debe tener en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas...”

La nueva legislación de la PAC debería contener obligaciones de supervisar de modo continuado las repercusiones de la PAC sobre la seguridad alimentaria y la agricultura de los países en desarrollo. Debería

8 Primavera de 2010: Conclusiones oficiales de la audiencia online de la CE: “La UE debería evitar dañar las economías o las capacidades de producción de alimentos en los países en desarrollo.”
Nov. 2010, Comunicación: CE “es fundamental que la agricultura de la UE mantenga su capacidad de producción y la mejore respetando al mismo tiempo los compromisos en el comercio internacional y la Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo
July 2011, Resolución PE (relator: Dess):
Píde a la UE que garantice que la PAC sea consecuente con las políticas de desarrollo y comercial; especialmente insta a la UE a prestar atención a la situación en los países en desarrollo y no poner en peligro la capacidad de producción de alimentos y la seguridad a largo plazo de estos países y la capacidad de sus poblaciones de alimentarse, respetando al mismo tiempo el principio de Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo (CPD); así pues, los acuerdos comerciales de la UE sobre agricultura no deberían distorsionar los mercados de los países menos desarrollados”³ resolución del PE (relator Zimmer) cita: <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=REPORT&term=7&author=28248&language=EN&startValue=0> DEVE- dictamen (relator: Arsenis) cita: <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=COMPARL&subType=OPCF&language=FR&term=7&author=97009>

hacer referencia a todos las partes interesadas pertinentes y especialmente las organizaciones de agricultores familiares de los países en desarrollo. En caso de incoherencia con cuestiones de desarrollo, debe decidirse emprender acciones correctoras.

Según el enfoque de la política de desarrollo de la UE, el nuevo Marco Político para la Seguridad Alimentaria de la UE⁹, adoptado en 2010, ya “actúa como una referencia/indicador prioritario para la Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo” en el trabajo de la Comisión en materia de Seguridad Alimentaria. Por consiguiente, el Marco Político para la Seguridad Alimentaria también debería ser la referencia para la CPD en el texto legislativo de la PAC.

La UE debería utilizar la PAC para dirigir una transición hacia una agricultura sostenible y con un enfoque climático inteligente en Europa; considerando que la PAC siempre influye en las prácticas agrícolas y la investigación agrícola y los cambios en el uso del suelo en otros países, la PAC puede contribuir a esta transición en todo el mundo.

Pedimos que la Comisión, el Consejo y el Parlamento asuman su responsabilidad y enmienden las propuestas con arreglo a los comentarios y propuestas expuestos

Organizaciones co-firmantes

European organizations

European Coordination Via Campesina	www.eurovia.org/
Friends of the Earth Europe	www.foeeurope.org/
European Attac Network	www.attac.org/
Africa Europe Faith & Justice Network	www.aefjn.org/
ASEED Europe	www.aseed.net/
Food and Water Europe	www.foodandwaterwatch.org/europe/
Transnational Institute	www.tni.org/

National organizations

Austria

Welthaus Diözese Graz-Seckau	graz.welthaus.at/
ÖBV-Via Campesina Austria	www.viacampesina.at/
Agrarbündnis Österreich	www.agrarbuendnis.at/
Attac Austria	www.attac.at/

Belgium

Vredeseilanden (VECO)	www.vredeseilanden.be/
Wervel	www.wervel.be/

France

MABD (Mouvement d'Agriculture Bio-Dynamique)	www.bio-dynamie.org/
Attac France	www.france.attac.org/

Germany

Slow Food Deutschland e.V	www.slowfood.de/
FDCL	fdcl-berlin.de/
FIAN Germany	www.fian.de/

Italy

Terra Nuova	www.aamterranuova.it/
MANI TESE	www.manitese.it/

Netherlands

Platform aarde Beor Consument	aardeboerconsument.nl/
WILPF Netherlands	www.wilpfinternational.org/
FIAN Nederland	www.fian-nederland.nl/

Spain

Ecologistas en Acción	www.ecologistasenaccion.org/
Plataforma Rural	www.nodo50.org/plataformarural

UK

Pig Business, the film and Campaign	www.pigbusiness.co.uk/
Calder Food Hub	www.calderfoodhub.org.uk/
Campaign for Real Farming	www.campaignforrealfarming.org/
Environmental Practice @ Work	www.epaw.co.uk/
Development Alternatives	www.devalt.org/
Hampshire Fare	www.hampshirefare.co.uk/

www.nyelenieurope.net/foodsovcap/

⁹ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2010_0127_EN.PDF