

GLOBALIZAR EL HAMBRE: SEGURIDAD ALIMENTARIA Y POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC)

Thomas Fritz

Estudio realizado para el Transnational Institute

Traducción: Isabel Bermejo López-Muñiz

para la ASOCIACIÓN TRASHUMANCIA Y NATURALEZA

Proyecto Integral de Desarrollo Sostenible 2011-2014



Cofinanciado por



ASOCIACIÓN TRASHUMANCIA Y NATURALEZA. Bº Tresano, 36.CABEZÓN DE LA SAL (Cantabria)
www.pastos.org Tel.y Fax. 942 700 753. C. e.: pastores.sinfronteras@pastos.org

ÍNDICE

1. Introducción

2. La industria agroalimentaria europea se globaliza

3. PAC: ganadores y perdedores en Europa

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

3.2. El fraude del *desacoplamiento*

3.3. Un reparto desigual de los fondos

3.4. Los perdedores: las pequeñas explotaciones

3.5. Propuestas de normativa para la futura PAC

4. Repercusiones de la PAC en el Sur Global

4.1. Dependencia de importaciones y déficit de alimentos

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

Cambiar los hábitos alimentarios: la harina de trigo invade Kenia

El escándalo del precio de los cereales en África Occidental

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

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

Inundando los mercados africanos

Leche en polvo en Camerún

Libre comercio y lucha contra la escalada de importaciones

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

La salud pública en riesgo

Restricciones a la importación y fisuras legales

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

La UE, acaparadora de tierras

Un modelo de producción envenenado

5. Recomendaciones

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 Se estima que 925 millones de personas padecían hambre en el mundo en 2010, un incremento significativo sobre los 833 millones de 2000-2002.² 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 acuerdos de libre comercio (ALC) de la UE obligan a los países 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 mercados locales. En consecuencia, cualquier cambio en la oferta y la demanda de la UE repercute de forma importante en la agricultura y la seguridad alimentaria del mundo.

En Noviembre 2010, la 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 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 responsabilidad internacional europea en la lucha 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, 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 contribuya eficazmente a erradicar la pobreza y el hambre, y a lograr la soberanía alimentaria global.

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% (ver: 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

Gráfico 1. Exportaciones agrícolas. UE-27, EEUU, Brasil y China

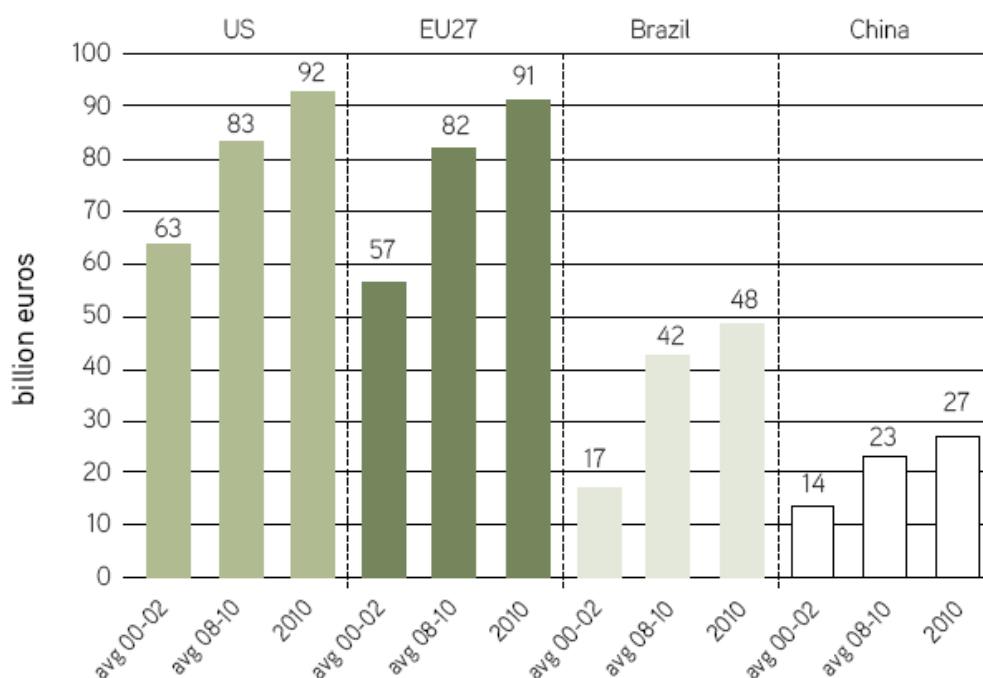
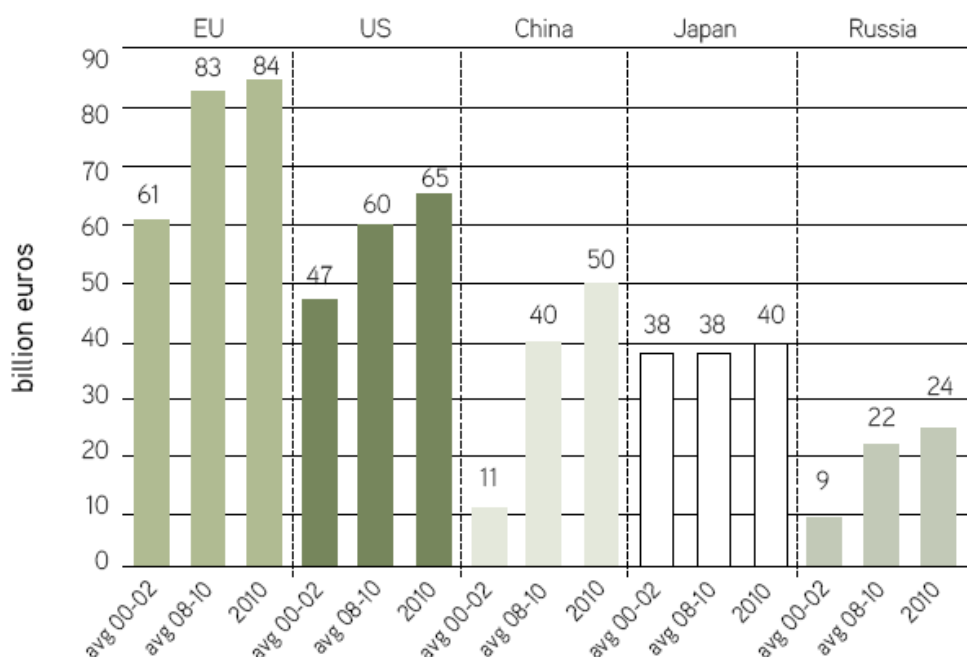


Gráfico 2. Importaciones agrícolas. UE-27, EEUU, Brasil y China



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

- 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,
- 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

El informe considera la expansión mundial como un factor indispensable y defiende energicamente 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 sub-sectores 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 los mercados de los países emergentes y en desarrollo, así como en los mercados nacionales. Hoy día algunos de los grandes procesadores europeos, como Nestle, Unilever, Danone, Associated British Foods, FrieslandCampina, Lactalis o Vion figuran entre las mayores compañías mundiales de alimentos y bebidas (ver 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 (ver 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 sea 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 número dos europeo, 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

Tabla 1 Mayores compañías agroalimentarias europeas 2009-2010		
	Sede central	Ventas (en miles de millones de euros)
Nestlé	Suiza	25,1
Unilever	Holanda/Reino Unido	12,0
Heineken	Holanda	11,0
Grupo 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
Grupo Oetker	Alemania	5,1
Anheuser-Busch InBev	Bélgica	4,6
Tate & Lyle	Reino Unido	4,0

Tabla 2 Mayores minoristas europeos del sector alimentario 2010		
	Sede central	Ventas (en miles de millones de dólares USA)
Carrefour	Francia	119,5
Grupo Metro	Alemania	91,1
Tesco	Reino Unido	88,8
Grupo Schwarz	Alemania	80,6
REWE	Alemania	70,8
Aldi	Alemania	68,7
Edeka	Alemania	58,5
Auchan	Francia	55,2
Ahold	Holanda	38,8
Grupo Casino	Francia	37,2
J. Sainsbury	Reino Unido	30,1
Leclerc	Francia	29,4
Grupo Delhaize	Bélgica	27,7
Intermarché	Francia	25,0
Adaptado de: PlanetRetail/Supermarket News 2010 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 molienda 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 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 agro-químicos, 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 en 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 e 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 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 (ver 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 agro-ambientales, 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 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.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

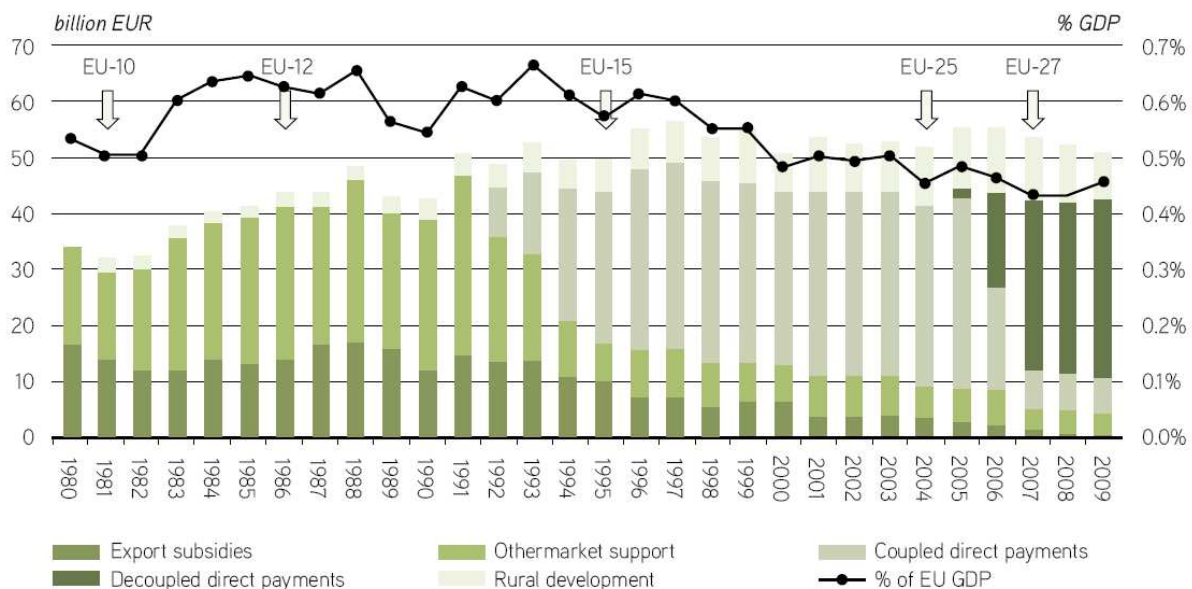
Las últimas medidas de reforma aprobadas hasta la fecha han sido las del “Chequeo Médico” de 2008.⁴⁰ El acuerdo alcanzado entre los ministros de agricultura de la UE en Noviembre 2008 contenía una serie de medidas que en algunos casos significan únicamente un paso más en la aplicación de la reforma 2003. 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

Tabla 3 Pilares de la PAC, presupuesto 2011			
	Financiación	Tipo de pagos	Presupuesto (en miles de millones de euros)
Primer Pilar	Financiado por el Fondo Europeo de Agrícola de Garantía FEAGA	<u>Ayudas Directas</u> 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	<u>Intervenciones en los Mercados Agrícolas</u> Apoyo a los precios de los productos agrarios, por ej. mediante 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 o regionales El FEADER complementa iniciativas nacionales, regionales o locales. Los Estados Miembros pueden elegir entre un abanico muy amplio de medidas	<u>Desarrollo Rural</u> <u>Eje 1:</u> Mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal <u>Eje 2:</u> Mejora del medio ambiente y del medio rural <u>Eje 3:</u> Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural <u>Eje 4:</u> Programa LEADER. Puesta en marcha de estrategias de desarrollo local a través de colaboraciones público-privadas.	14,4

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 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 (ver 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 (ver 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

Gráfico 3. Presupuesto PAC. 1980-2009



Fuente: Comisión Europea, CAP post-2013, Noviembre 2010

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*

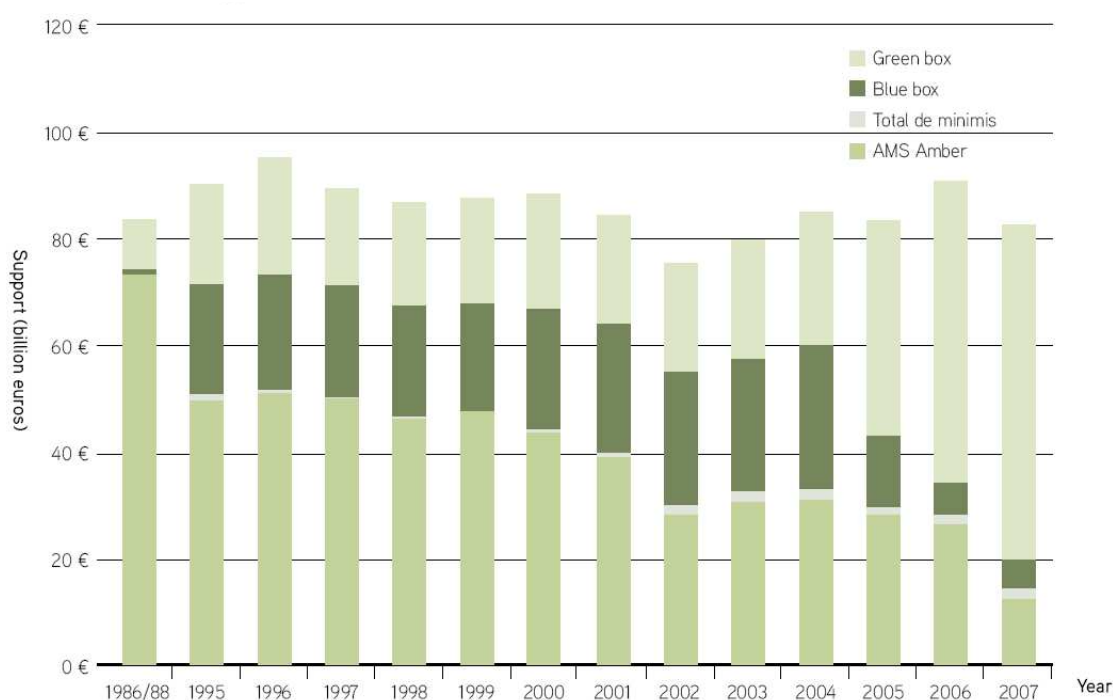
Sin embargo, la reiterada afirmación de la UE de que “desacoplar” los pagos directos supone que se apoya a los agricultores sin distorsionar el comercio ni afectar a la producción viene siendo cuestionada desde hace tiempo, particularmente en relación con los esfuerzos de la UE por defender sus políticas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

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 (ver 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

Gráfico 4. Apoyo financiero interno UE. 1986-2007



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

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 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.

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 que consiguen 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 se refleja en 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 (ver 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.

Tabla 4 Distribución de los Pagos Directos en la UE-27,2009		
Pagos directos por explotación	Número de beneficiarios (en miles)	Porcentaje sobre el número total de beneficiarios
< 0 euros	5,65	0,07
≥ 0 and < 500 euros	3.442,10	43,74
≥ 500 and < 1.250 euros	1,468,84	18,67
≥ 1.250 and < 2.000 euros	594,57	7,56
≥ 2.000 and < 5.000 euros	904,05	11,49
≥ 5.000 and < 10.000 euros	551,09	7,00
≥ 10.000 and < 20.000 euros	423,50	5,38
≥ 20.000 and < 50.000 euros	354,06	4,50
≥ 50.000 and < 100.000 euros	93,84	1,19
≥ 100.000 and < 200.000 euros	22,89	0,29
≥ 200.000 and < 300.000 euros	4,21	0,05
≥ 300.000 and < 500.000 euros	2,36	0,03
≥ 500.000 euros	1,41	0,02
Totales	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)

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

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 Friesland Campina, 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 Friesland Campina se embolsaron 8 pagos individuales de entre 1,2 y 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

La página web “farmsubsidy.org” ofrece una lista de los mayores perceptores de ayudas de la PAC (ver Tabla 5), teniendo en cuenta un periodo de varios años de pagos, incluyendo ayudas directas, apoyo vía precios y desarrollo rural. Todos estos perceptores de ayudas de la PAC son grandes compañías de alimentación exportadoras, algunas de ellas con una fuerte presencia fuera de Europa. Por ejemplo, la empresa láctea Friesland Campina está presente en todo el mundo, con posiciones en Ghana, Nigeria, Arabia Saudita, China, Indonesia, Malasia, Tailandia, Vietnam y Argentina.⁵⁸ Lo mismo podría decirse de la empresa láctea danesa Arla Foods, presente en Argentina, Brasil, México, República Dominicana, Líbano, Arabia Saudita, Bangladesh, China, Vietnam y otros países.⁵⁹

Tabla 5 Mayores beneficiarios de la PAC (pagos hasta 2009)			
1	Friesland Campina	Holanda	1.605.926.904 euros (desde 1997)
2	Arla Foods	Dinamarca	951.731.484 euros (desde 2000)
3	Tate & Lyle	Reino Unido	827.979.239 euros (desde 1999)
4	Avebe	Holanda	589.534.206 euros (desde 1997)
5	Danisco	Dinamarca	484.863.255 euros (desde 2000)
6	Hoogwegt	Holanda	356.925.537 euros (desde 1997)
7	Danish Crown	Dinamarca	292.629.690 euros (desde 2000)
8	Eridania Sadam	Italia	225.357.110 euros (desde 2002)
9	Nestlé Reino Unido	Reino Unido	196.777.997 euros (desde 1999)
10	Saint Louis Sucre S.A.	Francia	196.464.108 euros (desde 2004)
Fuente : www.farmsubsidy.org			

También la empresa productora de ingredientes alimentarios Tate & Lyle vende sus productos a clientes de 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 con 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 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 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 € de ayudas de la PAC para sus propiedades privadas en los alrededores de la Residencia Real de Sadringham. 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 Ese mismo año, el Príncipe Carlos, heredero del trono, recibió 200.000 € para sus fincas. La tercera persona más rica del Reino Unido, el Duque de Westminster, obtuvo 554.000 € para sus explotaciones. La UE transfirió también 508.000 € al Príncipe Alberto II de Mónaco, cuya fortuna estimada asciende a 2.000 millones de euros. El príncipe de este paraíso fiscal mediterráneo posee 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, logró del presupuesto de la PAC 575.000 € en 2008 y más de 1 millón de euros en 2009.⁶⁴

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 en la agricultura. 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 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

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 ha hecho todo lo posible por borrar del mapa 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 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 (ver 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

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 euros.

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 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 (ver 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

4. Repercusiones de la PAC en el Sur Global

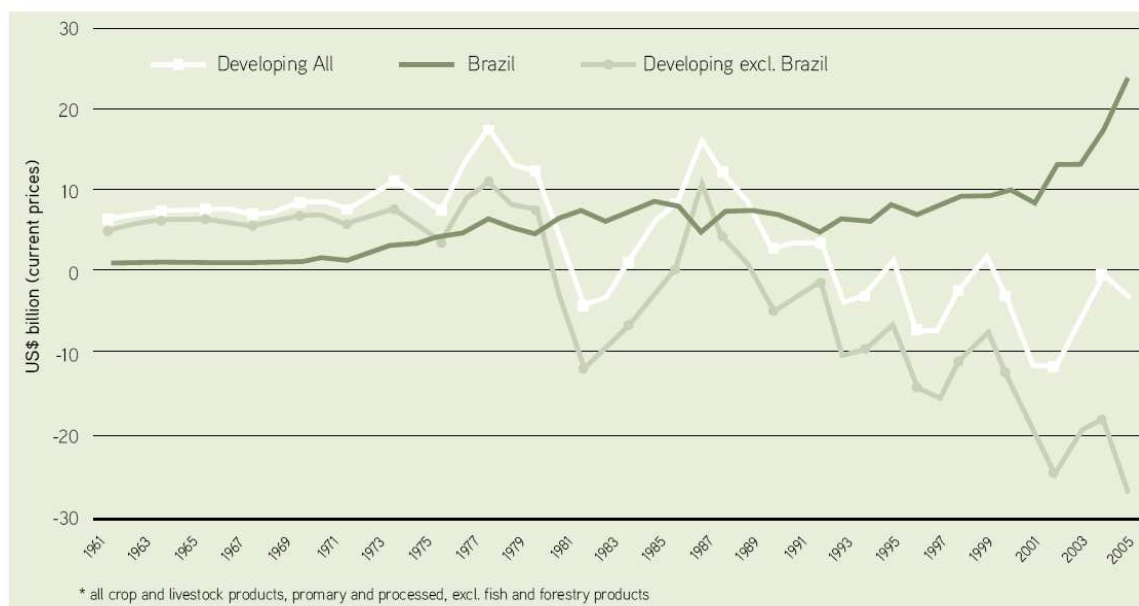
4.1. Dependencia de importaciones y déficit de alimentos

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 dismantelar 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 (ver gráfico 5).

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



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

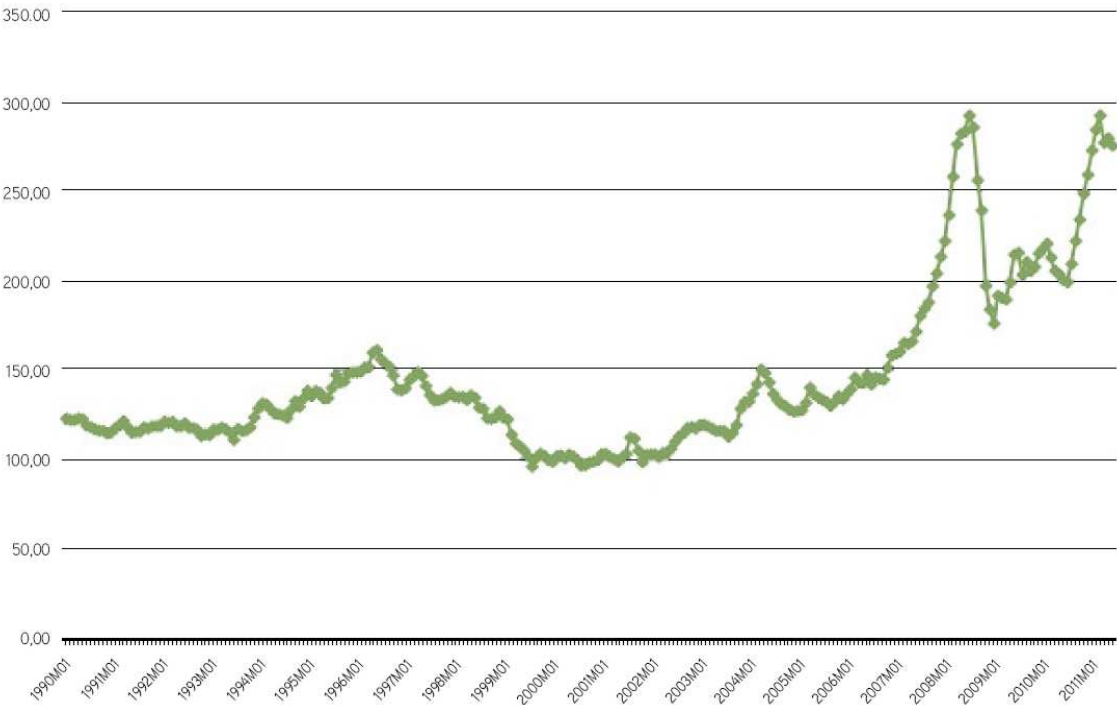
Debido al estancamiento de la demanda y al declive de los precios de las frutas y bebidas tropicales (café, cacao, té, plátanos, etc.), el cambio a cultivos de exportación no produjo suficientes ingresos que compensaran el aumento de las importaciones de productos alimentarios básicos, como los cereales, 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

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 (ver 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

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



Fuente: Price volatility and food security, HLPE Report 1, Julio 2011

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. 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 autosuficiencia 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 deteriorar cada vez más la seguridad alimentaria y a la creciente vulnerabilidad de muchas regiones del Sur.

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 relocalizados, 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 (ver 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.

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

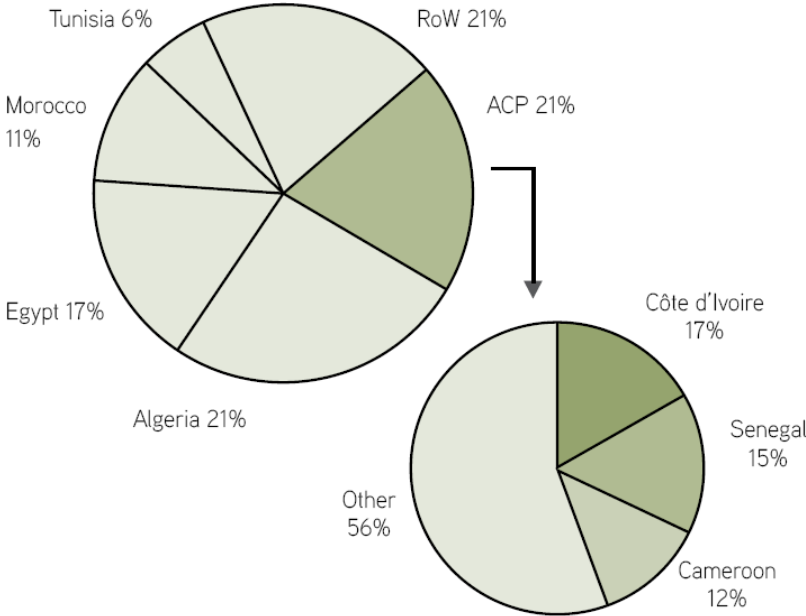
El apoyo de la PAC ha permitido a los productores europeos incrementar drásticamente sus exportaciones de trigo al mercado mundial. Durante las décadas de 1970 y de los 80 las exportaciones europeas de trigo se multiplicaron por tres, aumentando de 10 millones a casi 30 millones de toneladas, desafiando 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 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 (ver 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 centeno 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 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

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 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 Lord Delamere, un agricultor pionero, fue 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 una 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 keniata. En términos de consumo energético, el trigo figura actualmente como el segundo alimento básico, detrás del maíz. Los keniatas 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'ehte 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

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

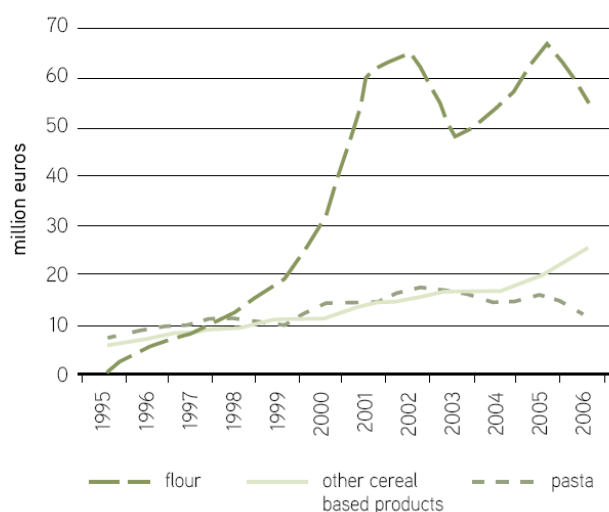
El riesgo de condiciones climáticas adversas, como la actual sequía del Cuerno de África, aumenta enormemente la vulnerabilidad de Kenia, puesto que el país depende de las exportaciones de cultivos comerciales (principalmente té, café y horticultura) para financiar sus importaciones. En consecuencia, 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 (ver gráfico 8).

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

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 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

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 agro-alimentarias 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 con limitar sobre todo la capacidad política de los países ACP para proteger y desarrollar sus sectores agrícolas. Hasta ahora, solo ha finalizado un APE de amplio alcance uno de los siete grupos regionales que están negociando actualmente con la UE, el Grupo del Caribe (Cariforum), 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, la mayoría de países ACP no han firmado hasta ahora ningún APE interino.¹⁴⁷ La UE exige la eliminación total de aranceles y de 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 tanto excluir algunos productos sensibles, como los cereales, Europa ha impuesto una "cláusula *de status quo*" * en una mayoría de los APE interinos, prohibiendo la introducción de nuevos aranceles o aumentar los ya existentes.

*N.t: la cláusula de *status quo* (*standstill*) prohíbe introducir medidas restrictivas

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*.¹⁴⁸ 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.¹⁴⁹

Sin embargo, la Comisión Europea afirma que las exportaciones de la UE no suponen amenaza alguna para los sectores agrícolas del Sur, puesto que 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".¹⁵⁰ 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.¹⁵¹ 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 2009.¹⁵² Los productos cárnicos y lácteos representan casi un cuarto de las exportaciones totales de la UE,¹⁵³ 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.¹⁵⁴

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.¹⁵⁵

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 (ver Tabla 6). El índice de *dumping* de todos los 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%. 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.¹⁵⁶

Tabla 6 Exportaciones de productos animales de la UE-15, 2006-2008, en millones de euros					
	Producción	Exportaciones	Porcentaje	Subvenciones	Índice de <i>dumping</i> , %
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.”¹⁵⁷

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 2015.¹⁵⁸ 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, 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".¹⁵⁹ 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".¹⁶⁰

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.¹⁶¹

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 2009¹⁶², un crecimiento tendencial que se ha mantenido en el primer trimestre de 2011.¹⁶³

Inundando 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.¹⁶⁴ Más de las dos terceras partes de estas ventas van a parar a los países en desarrollo, y la cuarta parte al continente africano.¹⁶⁵ 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.¹⁶⁶

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.¹⁶⁷ Las exportaciones subvencionadas de productos lácteos afectan a los productores de los países en desarrollo por tres vías: disminuyendo el precio del mercado mundial y los ingresos de los productores; desplazando a los exportadores de los países en desarrollo en los mercados de terceros países; 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.¹⁶⁸ 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”.¹⁶⁹ Según este informe, 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.

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 las grandes corporaciones lácteas”,¹⁷⁰ amenazas que se han materializado en África, donde a partir de 1980 los programas de ajuste estructural y la liberalización comercial han provocado un aumento de las importaciones lácteas, el 70% de las cuales proceden de la Unión Europea,¹⁷¹ con una fuerte prevalencia de la leche en polvo subvencionada. En África, muchos procesadores lácteos y de alimentos utilizan la leche en polvo barata de importación, en vez de la leche sin pasteurizar producida localmente, recombinándola para producir leche, yogur, mantequilla, queso y helados. La leche en polvo también sirve como sustituto de la 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 las grandes empresas europeas, con productos que incluyen la leche en polvo de Nestlé (“Nido”) y Friesland Campina (“Peak”), la leche condensada y evaporada de Friesland Campina (“Bonnet Rouge” y “Three Crowns”), la mantequilla y el queso de Lactalis (“Bridel” y “Président”) y Parmalat (“Parmalat” y “Bonnita”), así como yogures del Grupo Danone (“Danone”) y Sodiaal (“Yoplait”).¹⁷²

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.¹⁷³ 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.¹⁷⁴

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.¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶

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.¹⁷⁷

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 y que complementan la alimentación 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.¹⁷⁸ 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.¹⁷⁹ Aunque los hombres se ocupan normalmente de pastorear el ganado, las mujeres se suelen encargar del ordeño, procesado y venta de leche en los mercados locales, y controlan el dinero ganado con las ventas.¹⁸⁰

Pero las exportaciones europeas de leche en polvo socavan constantemente las posibilidades de un mayor desarrollo del sector lácteo camerunense, que proporcionaría a los ganaderos locales unos ingresos que estos 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.¹⁸¹ 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.¹⁸²

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, 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 200.000 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.¹⁸³

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”.¹⁸⁴

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”.¹⁸⁵

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 para su leche.¹⁸⁶

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 Fulania 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 sus yogur y su leche.¹⁸⁷

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.¹⁸⁸

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 (ver 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.¹⁸⁹ Camerún incluyó los productos lácteos en su lista de productos exentos de las obligaciones de liberalización.¹⁹⁰ 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 imposible establecer unas condiciones equitativas de competencia para los productores lácteos de Camerún con respecto a los exportadores europeos.

De los 15 miembros de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), solo 2, Costa de Marfil y Gana, han firmado un APE interino con la UE. El acuerdo de ambos países también contiene una clausula de *status quo* tremendamente restrictiva (el Art. 16 en ambos casos).¹⁹¹ Si 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.¹⁹²

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!”.¹⁹³ No es de extrañar que Gariko condene rotundamente los Acuerdos de Partenariado Económico de la UE: “Es necesario que nos protejamos para poder salvaguardar 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”.¹⁹⁴

Camerún, Gana, 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.¹⁹⁵ 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%.¹⁹⁶ 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.¹⁹⁷

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.¹⁹⁸ 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 consolidado * 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 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 keniatas.

* 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.

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.¹⁹⁹

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”.²⁰⁰

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 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%.²⁰¹

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.²⁰² A pesar de la reciente liberalización, el régimen de cuotas hizo que bajasen las importaciones lácteas y ayudó a mantener al sector lechero nacional.²⁰³ 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".²⁰⁴

Sin embargo, las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) 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 ALC 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. 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.²⁰⁵ La industria alimentaria de la UE ha ejercido fuertes presiones para que el ALC desmantele los aranceles lácteos de la India. La asociación europea de comerciantes de lácteos Eucolait se queja del "mercado protegido" de la India²⁰⁶, 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".²⁰⁷ Las dos asociaciones han instado a garantizar una mejora del acceso de los exportadores lácteos europeos al mercado de la India a través del ALC.

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.²⁰⁸

Varios representantes indios de este sector han expresado su preocupación por el ALC 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”.²⁰⁹ En la misma línea, el Comité Coordinador de Movimientos Campesinos de la India denunciaba que “el ALC 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.²¹⁰

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

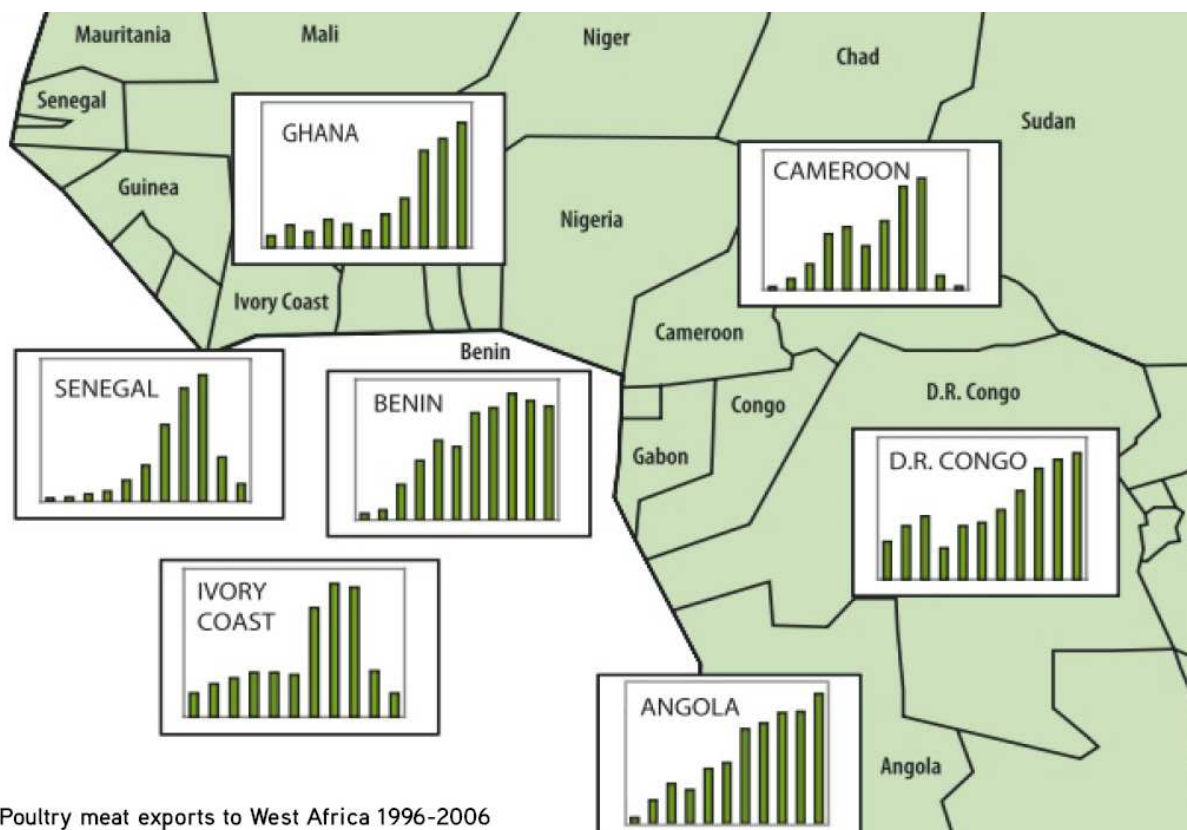
La producción de carne de aves de corral de la UE, gran parte de la cual se exporta, ha ocasionado también graves perturbaciones en los mercados de los países en desarrollo. Las granjas avícolas de la UE han conquistado la tercera parte del mercado mundial de aves de corral, beneficiándose del apoyo 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.²¹¹

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.²¹² 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.²¹³

A partir de mediados de los 90, los países de África Occidental y Central experimentaron una enorme escalada en importaciones de carne de pollo, procedentes en su mayoría de la UE. Las importaciones de pollo en esta región eran anteriormente casi insignificantes (ver 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 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.²¹⁴

Las importaciones han tenido unos efectos devastadores, afectando particularmente a los pequeños productores, 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 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.

Gráfico 9. Exportaciones de carne de ave a África Occidental. 1996-2006



Fuente: EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, ‘No más pollos, por favor’, Noviembre 2007

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.²¹⁵

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 del pollo congeladas procedentes de la UE aumentaron un 476% entre 2000 y 2009.²¹⁶ 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.²¹⁷

La carne de pollo importada se vendía a 1,50 euros, 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 de Pollo en Ashaiman, un suburbio de Accra, la capital de Ghana, se queja: “Los trozos de pollo son más baratos que mis aves. Las visitas de las vendedoras para comprar mis aves se reducían a la mitad siempre que llegaba una remesa de trozos de pollo”. Hoy día los productores tendrían que “correr tras las vendedoras del mercado” para poder vender sus pollos.²¹⁸ 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 2 comidas al día.²¹⁹

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.²²⁰

Cuadro 5. “He perdido todo”, dice 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 las 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”.²²¹ 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”.²²² 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.²²³ 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.²²⁴ El impacto en 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.²²⁵

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.²²⁶

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”.²²⁷ 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.²²⁸

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.”²²⁹

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.²³⁰ Sin embargo, esta decisión obedecía también a la necesidad de proteger los intereses de 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.²³¹

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.²³² En Senegal la escalada de importaciones llevó a la creación de la federación de productores avícolas, Fafa, que orquestó diversas protestas contra la liberalización del sector.²³³ El gobierno senegalés paralizó finalmente en 2006 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 2007.²³⁴

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 del continente africano, inundando los mercados de la República Democrática del Congo y de Angola.²³⁵ 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.²³⁶

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).²³⁷ 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”.²³⁸ 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.²³⁹ 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, los comerciantes sobornan 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.²⁴⁰ El 90% de las importaciones de ave de Benin se re-exportan de forma ilegal a Nigeria, según estimaciones del Banco Mundial.²⁴¹

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.²⁴² 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*.²⁴³

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 Dzivornu, 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.²⁴⁴

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.²⁴⁵ Por ejemplo, en un futuro la cláusula de *status quo* ampliada introducida en el APE de Camerún podría prohibir a este país la utilización de este tipo de medidas, alerta Concord.²⁴⁶ 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.²⁴⁷

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

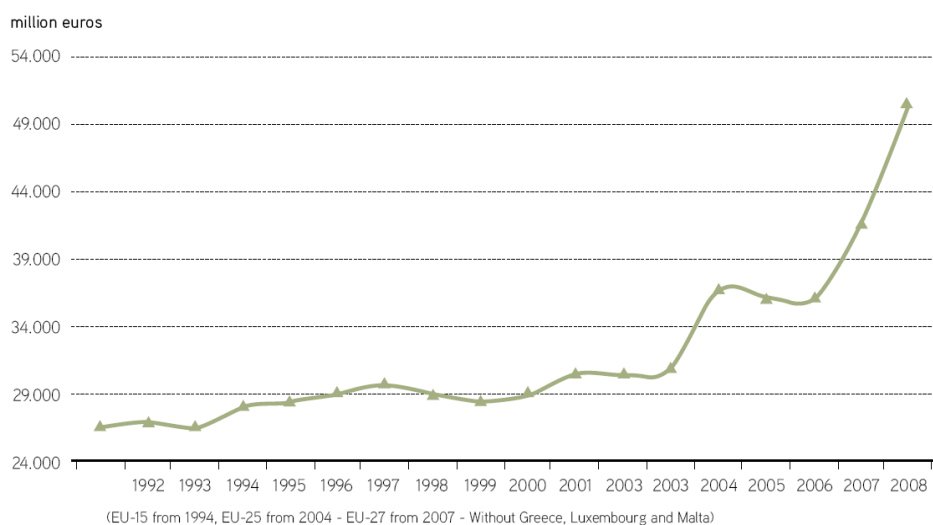
Un importante requisito para que la industria alimentaria europea pueda exportar sus productos a los mercados mundiales a precios competitivos es el suministro de materias primas agrícolas a bajo precio. Esta exigencia es especialmente importante para la industria ganadera, cuya enorme demanda de piensos representa hasta el 70% de sus costes de producción. La PAC ha apoyado el crecimiento de la industria ganadera europea no solo mediante subvenciones a los cereales utilizados en alimentación animal, sino también 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 (ver 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 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”.²⁴⁸ 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”.²⁴⁹

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 cabras²⁵⁰, 390 millones de gallinas ponedoras y más de 5.000 millones de pollos de engorde²⁵¹ 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.²⁵² 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 (ver gráfico 10).

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 (ver 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.²⁵³ Provimi ya tiene una gran presencia fuera de Europa, por ejemplo en Argentina, Brasil, Colombia, Sudáfrica, China, la India y Vietnam.²⁵⁴

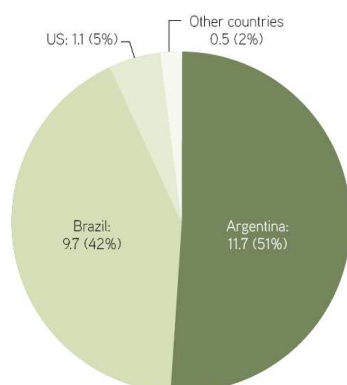
Tabla 8 Las mayores empresas europeas de piensos, 2009		
	Sede central	Volumen (millones de toneladas)
Nutreco	Holanda	8,7
AB Agri	Reino Unido	4,7
Glon	Francia	3,6
DLG	Dinamarca	3,5
Provimi	Holanda	3,0
De Heus	Holanda	3,0
Veronesi	Italia	2,8
InVivo NSA	Francia	2,7
Agravis Raiffeisen	Alemania	2,6
Cehave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

Fuente : Feed International 2010²⁵⁵

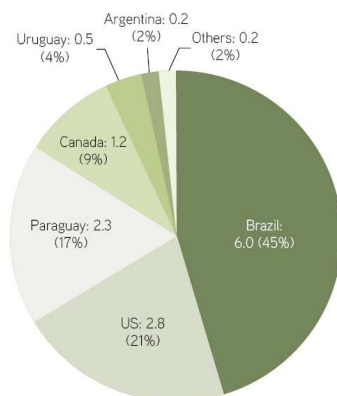
La industria de piensos de la UE, como todo el sector ganadero, tiene una fuerte dependencia de materia prima importada, particularmente de materia rica en proteína. La alimentación animal constituye con mucho el epígrafe de importaciones agrícolas más importante de la UE. La insuficiencia europea en lo que se refiere a producción de proteína para alimentación animal supone que las tres cuartas partes del consumo de 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.²⁵⁶ 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.²⁵⁷

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 variedades modificadas genéticamente²⁵⁸, en EEUU el 93%²⁵⁹ y en Argentina la práctica totalidad.²⁶⁰ 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 (ver 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 2010.²⁶¹

Gráfico 11. Procedencia de las importaciones europeas de habas de soja (23,0 millones de toneladas)



**Gráfico 12. Procedencia de las importaciones europeas de soja
(13,4 millones de toneladas)**



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

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.²⁶²

Análogamente, 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 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.²⁶³

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 incluso cantidades mínimas de 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.²⁶⁴ 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.²⁶⁵

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.²⁶⁶ 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.²⁶⁷ 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”.²⁶⁸ 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 2010.²⁶⁹

La UE, acaparadora de tierras

En términos de utilización de tierras en el extranjero, las importaciones de la UE de más de 40 millones de toneladas de cultivos proteicos, principalmente soja, representan una superficie de aproximadamente 20 millones de hectáreas.²⁷⁰ 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 a 42 millones (ver gráfico 13).²⁷¹ 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.²⁷² 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.²⁷³

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



Fuente: WWF, *Soya and the Cerrado: Brazil's forgotten jewel*, 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.²⁷⁴

En Argentina, el modelo sojero de producción altamente mecanizado, requiere anualmente solo 2 trabajadores por cada 1.000 hectáreas, provocando el desempleo y la pobreza en 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 cesta alimentaria básica, utilizada por el gobierno como indicador de pobreza.²⁷⁵

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 actualmente 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) ocupan solamente 98.000 hectáreas.²⁷⁶

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.²⁷⁷ 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”.²⁷⁸

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 FAO.²⁷⁹ Al roturar 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 CO₂.²⁸⁰

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”.²⁸¹

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.²⁸² 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 rodeados de toda esta comida. Me pregunto: ¿A dónde nos lleva esta locura?”.²⁸³

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 (llamadas también “hierbas supermalas”) debido al empleo abusivo de este compuesto tóxico.²⁸⁴ En Argentina, por ejemplo, la utilización de glifosato aumentó de 1 millón de litros en 1991 a 180 millones de litros en 2007.²⁸⁵ 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.²⁸⁶ 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 estas hierbas supermalas 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.²⁸⁷

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, que abastecen estos mercados. 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 es solamente del 17%, mientras que el 43% se importan y el restante 40% se produce localmente a partir de compuestos químicos importados.²⁸⁸ 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 en los alrededores 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 mujeres 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”.²⁸⁹ En zonas afectadas por la fumigación con glifosato y otros herbicidas el índice de cáncer se triplica y los defectos de nacimiento casi se cuadriplican, según un informe del gobierno de la provincia argentina de Chaco.²⁹⁰

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 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.²⁹¹

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.²⁹² “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 las praderas permanentes en todas las zonas donde sea posible, con 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”.²⁹³

En marzo 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.²⁹⁴ 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”.²⁹⁵ 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.

5. Recomendaciones

A pesar de las tres décadas de reformas, la Política Agrícola Común (PAC) y su reparto desigual de fondos sigue favoreciendo a una minoría de explotaciones industriales altamente racionalizadas y a la industria de procesado 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 expulsan del mercado. 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 acuerdos 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 da por hecho también la pérdida del sustento de los pequeños productores de los países proveedores de insumos.

Por todo ello, es necesario un cambio profundo de orientación de la PAC para que la UE contribuya eficazmente a erradicar la pobreza y la desnutrición. El objetivo predominante de lograr la competitividad internacional de la industria alimentaria europea tendría que 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, incluso dentro de las instituciones de Naciones Unidas.²⁹⁶

Cuadro 8

“Es preciso terminar con el *dumping* exportador“

Vía Campesina: Soberanía alimentaria y comercio

“Los alimentos son principalmente 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”.²⁹⁷

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 los esfuerzos de los pequeños productores para proteger la agricultura local y “descolonizar” sus alimentos. Para aprovechar esta oportunidad, la PAC debería realizar los siguientes cambios fundamentales:²⁹⁸

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.

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 altramuces, 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 al aumento de importaciones

Teniendo en cuenta el desastroso impacto del aumento 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 acuerdos 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”.²⁹⁹

-
- 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.
- 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.
- 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.
- ⁷ Ibid.
- ⁸ Ibid., pg. 12.
- ⁹ CIAA, 'Data & trends of the European Food and Drink Industry 2009', Confédération des industries agro-alimentaire 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.
- 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.
- 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.
- ²² Ibid.
- ²³ Ver: www.carrefour.com
- ²⁴ Ver: www.metrogroup.de
- ²⁵ Ver: <http://supermarketnews.com/profiles/top25-2010/top-25/>
- 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 Kancs/Johan F.M. Swinnen, 'EU Land Markets and the Common Agricultural Policy', Centre for European Policy Studies, Bruselas 2010.
- 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).
- 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. Ver 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).
- 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.
- 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 Ver: 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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, Ver: 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, Ver: <http://capreform.eu/2009-data-harvest/>
- ⁵⁶ Farmsubsidy.org, 2010 Millionarios, Ver: <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.
- ⁵⁸ <http://www.frieslandcampina.com/english/>
- ⁵⁹ <http://www.arla.com/>
- ⁶⁰ <http://www.tateandlyle.com/>
- ⁶¹ <http://www.nestle.com>
- 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.
- 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.
- 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.
- ⁷⁴ Ver: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm
- ⁷⁵ Ver 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/>
- 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.
- 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.
- 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.
- 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>
- ⁹⁵ FAO, *World agriculture: towards 2030/2050*, Interim report, Roma 2006, pp. 30-65.
- 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.unohrrls.org/en/ldc/25/>
- ¹⁰¹ <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc.asp>
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 Assistance Series, Working Paper No. 03, Roma 2006, pg. 10.
- ¹²⁹ 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.
- 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 Kenia', 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 Kenia', 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 Kenia', 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.
- ¹³⁶ UN Comtrade, International Trade Statistics Yearbook 2008, <http://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?y=2008>
- ¹³⁷ Dorothée 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.
- 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.
- ¹⁴⁴ Ver, 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.
- ¹⁴⁷ ODI/ECDDPM, '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 Ibid.
- ¹⁴⁹ Oxfam, 'Oxfam International Concerns with Initialled 'Interim EPA' texts', 7 Diciembre 2007.
- ¹⁵⁰ 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.
- ¹⁵¹ Jacques Berthelot, 'The dumping rate of the EU-27 exported cereals in 2006', Solidarité, 17 Mayo 2010.
- ¹⁵² FEFAC, 'Feed & Food – Statistical Yearbook 2009', Fédération Européenne des Fabricants d'Aliments Composée, Bruselas.
- ¹⁵³ CIAA, 'Data & trends of the European Food and Drink Industry 2009', Confédération des industries agro-alimentaire de l'UE, Bruselas, Marzo 2010.
- ¹⁵⁴ 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.
- ¹⁵⁵ Friends of the Earth, 'Feeding the beast – How public money is propping up factory farms', Briefing, Abril 2009.
- ¹⁵⁶ Jaques Berthelot, 'The EU-15 dumping of animal products on average from 2006 to 2008', Solidarité, 15 Febrero 2011.
- ¹⁵⁷ 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.

- ¹⁵⁸ 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.
- ¹⁵⁹ Jennifer Rankin, 'EU to pay dairy farmers early', *European Voice*, 26 Mayo 2009.
- ¹⁶⁰ 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>
- ¹⁶¹ Katy Humphries, 'Tensions mount over EU dairy subsidies', *just-food.com*, 19 Enero 2009.
- ¹⁶² AMA, 'Marktbericht –Milch und Milchprodukte', *AgrarMarkt Austria*, Dezember 2010, 12. Ausgabe, 25 Febrero 2011.
- ¹⁶³ AMA, 'Marktbericht –Milch und Milchprodukte', *AgrarMarkt Austria*, März 2011, 3. Ausgabe, 24 Mayo 2011.
- ¹⁶⁴ International Dairy Federation, 'The World Dairy Situation 2010', Bulletin of the International Dairy Federation 446/2010, Brussel 2010, pg. 27.
- ¹⁶⁵ Oxfam Deutschland, 'Hintergrundinfos EU-Milch-Politik', 2/2009.
- ¹⁶⁶ International Dairy Federation, 'The World Dairy Situation 2010', Bulletin of the International Dairy Federation 446/2010, Brussel 2010, pg. 32.
- ¹⁶⁷ Aline Mosnier, 'Réformes de la PAC et présence européenne sur les marchés des PED', CERDI-CNRS, Junio 2008.
- ¹⁶⁸ FAO, Status of and Prospects for Smallholder Milk Production – A Global Perspective, by T. Hemme and J. Otte, Roma 2010, pg. 160-162.
- ¹⁶⁹ Ibid., pg. 160.
- ¹⁷⁰ Ibid., pg. 161.
- ¹⁷¹ CTA, Agritrade News, Dairy sector, <http://agritrade.cta.int/en/content/view/full/265/offset/60>
- ¹⁷² ACDIC (Association citoyenne de défense des intérêts collectifs), 'Filière laitière au Cameroun', Collectif Alimenterre (CFSI, SOS Faim), Junio 2006. Maurice Oudet, 'La révolution blanche est-elle possible au Burkina Faso, et plus largement en Afrique de l'Ouest?', Misereor, Julio 2005, Aachen.
- ¹⁷³ Brot für die Welt, EED, 'Milk Dumping in Cameroon', Facts 02, Stuttgart, Bonn, 10/2009.
- ¹⁷⁴ Germanwatch/FIAN/Both Ends/UK Food Group, 'Consequences of the EU Trade and Agriculture Policy for Zambia's Dairy Farmers', Octubre 2009.
- ¹⁷⁵ SOS Faim, 'Milk production in the framework of globalisation', *Farming dynamics*, Number 13, Diciembre 2006.
- ¹⁷⁶ IIED, SOS Sahel, *Modern and mobile – The future of livestock production in Africa's drylands*, 2010.
- ¹⁷⁷ 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.
- ¹⁷⁸ ACDIC (Association citoyenne de défense des intérêts collectifs), 'Filière laitière au Cameroun', Collectif Alimenterre (CFSI, SOS Faim), Junio 2006.
- ¹⁷⁹ Brot für die Welt, EED, 'Milk Dumping in Cameroon', Facts 02, Stuttgart, Bonn, 10/2009.
- ¹⁸⁰ 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.
- ¹⁸¹ ACDIC (Association citoyenne de défense des intérêts collectifs), 'Filière laitière au Cameroun', Collectif Alimenterre (CFSI, SOS Faim), Junio 2006.
- ¹⁸² Brot für die Welt, EED, 'Milk Dumping in Cameroon', Facts 02, Stuttgart, Bonn, 10/2009.
- ¹⁸³ ACDIC (Association citoyenne de défense des intérêts collectifs), 'Filière laitière au Cameroun', Collectif Alimenterre (CFSI, SOS Faim), Junio 2006.
- ¹⁸⁴ Brot für die Welt, EED, 'Milk Dumping in Cameroon', Facts 02, Stuttgart, Bonn, 10/2009, pg. 7.
- ¹⁸⁵ Ibid., pg.2.
- ¹⁸⁶ Maurice Oudet, 'La révolution blanche est-elle possible au Burkina Faso, et plus largement en Afrique de l'Ouest?', Misereor, Julio 2005, Aachen.
- ¹⁸⁷ Frédéric Janssens, 'If we cannot sell our milk, we are finished!', 13 Julio 2007, www.abcburkina.net
- ¹⁸⁸ Ver: <http://www.burkinalait.org>
- ¹⁸⁹ '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.
- ¹⁹⁰ 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.
- ¹⁹¹ '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.

¹⁹² 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.

¹⁹³ Frédéric Janssens, 'If we cannot sell our milk, we are finished!', 13 Julio 2007, www.abcburkina.net

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Rosemary Atieno, Karuti Kanyinga, 'The Politics of Policy Reforms in Kenia's Dairy Sector', Future Agriculture, Policy Brief 19, Febrero 2008.

¹⁹⁶ Aileen Kwa, 'EU Set to Milk Africa With Subsidised Goods?', *IPS*, Nairobi, 15 Noviembre 2007.

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ 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.

²⁰⁰ Rosemary Atieno, Karuti Kanyinga, 'The Politics of Policy Reforms in Kenia's Dairy Sector', Future Agriculture, Policy Brief 19, Febrero 2008, pp. 4-5.

²⁰¹ K.G. Karmakar, G.D. Banerjee, 'Opportunities and Challenges in the Indian Dairy Industry', Technical Digest, Issue 9, 2006, pp. 24-27.

²⁰² USDA, 'India – Dairy and Products Annual 2011', GAIN Report Number IN1112, 12 Enero 2011.

²⁰³ 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.

²⁰⁴ 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.

²⁰⁵ Pallavi Aiyar, 'India, EU take another step towards FTA', *Business Standard*, 25 Septiembre 2010.

²⁰⁶ Jack Baines, 'Dairy Trade Offensive Interests', Eucolait, Presentation, 25 Junio 2007.

²⁰⁷ Rik Ladders, 'Consultation on EU Agri-Food Export Interests', European Dairy Association (EDA), Intervención en Bruselas, 25 Junio 2007.

²⁰⁸ 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.

²⁰⁹ N R Bhasin, President's Desk, Indian Dairyman Magazine, Mayo 2010 Issue, Vol 62, No. 5.

²¹⁰ Indian Coordinating Committee of Farmers Movements, 'India's Farmer Organisations oppose EU-India FTA', letter to Prime Minister Shri Manmohan Singh, 28 Abril 2010.

²¹¹ FAO, 'Agribusiness Handbook – Poultry, Meat & Eggs', Roma 2010.

²¹² 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.

²¹³ FranceAgriMer, 'Le marché des produits avicole dans l'Union Européenne', 2009.

²¹⁴ EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, 'No more chicken, please', Noviembre 2007.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ 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.

²¹⁷ USDA, 'Ghana – Poultry and Products Annual 2008', USDA Foreign Agricultural Service, GAIN Report, 28 Agosto 2008.

²¹⁸ 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.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Ibid.

²²¹ Citado en: EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, 'No more chicken, please', Noviembre 2007, pg.6.

²²² 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.

²²³ SOS Faim et al., 'Chicken Exports: Europe plucks Africa! – A campaign for the right to protect agricultural markets', 2004.

²²⁴ Denis Horman, 'Chicken Connection – Le poulet africain étouffé par l'Europe', Groupe de Recherche pour une Stratégie économique alternative' (GRESEA), Octubre 2004.

- ²²⁵ 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.
- ²²⁶ EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, 'No more chicken, please', Novembre 2007.
- ²²⁷ Denis Horman, 'Chicken Connection – Le poulet africain étouffé par l'Europe', Groupe de Recherche pour une Stratégie économique alternative' (GRESEA), Octobre 2004, pg. 97.
- ²²⁸ Ibid., pg. 96.
- ²²⁹ Concord, 'Spotlight on Policy Coherence', Report 2009, Bruselas 2009, pg. 16.
- ²³⁰ 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.
- ²³¹ 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>
- ²³² EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, 'No more chicken, please', Novembre 2007.
- ²³³ 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.
- ²³⁴ 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.
- ²³⁵ EED, ACDIC, ICCO, APRODEV, 'No more chicken, please', Novembre 2007.
- ²³⁶ 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.
- ²³⁷ Ekow Quandzie, 'Ghana's poultry industry in crisis – National Best Farmer', *Ghana Business News*, 3 Agosto 2011.
- ²³⁸ 'Cheap Imports Damaging Ghana's Poultry Industry', *ThePoultrySite.com*, 2 Agosto 2010.
- ²³⁹ EED, 'Exportwahn ohne Grenzen', Nota de prensa, 22 Marzo 2011.
- ²⁴⁰ 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.
- ²⁴¹ 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.
- ²⁴² 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/>.
- ²⁴³ Syfia International, 'Enquête – Impact des importations de volailles en Afrique de l'Ouest', Bruselas, Abril 2004.
- ²⁴⁴ Suleiman Mustapha, 'The dying state of Ghana's poultry', *The Statesman*, 1 Febrero 2008.
- ²⁴⁵ 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.
- ²⁴⁶ Concord, 'Spotlight on Policy Coherence', Report 2009, Bruselas 2009.
- ²⁴⁷ Agritrade, 'EU poultry exports to selected ACP countries booming', Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA), 25 Diciembre 2010.
- ²⁴⁸ 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.
- ²⁴⁹ Food & Water Watch, 'The Perils of the Global Soy Trade – Economic, Environmental and Social Impacts', Febrero 2011, pg. 10.
- ²⁵⁰ FEFAC, 'Feed & Food – Statistical Yearbook 2009', Fédération Européenne des Fabricants d'Aliments Composée, Bruselas, pg. 64.
- ²⁵¹ Compassion in World Farming, Factsheets, 'Laying Hens' (Abril 2010) and 'Meat Chickens' (Marzo 2010), www.cifw.org.uk
- ²⁵² FEFAC, 'FEFAC welcomes EU decision on GMO traces', Nota de prensa, 22 Febrero 2011.
- ²⁵³ Peter Best, 'Top feed companies report positive market signals', in: *Feed International*, Septiembre/Octubre 2010, pp. 13.
- ²⁵⁴ www.provimi.com
- ²⁵⁵ Derived of *Feed International's* ranking. Ver: Peter Best, 'Top feed companies report positive market signals', in: *Feed International*, Septiembre/Octubre 2010, pp. 12-15.
- ²⁵⁶ FEFAC, 'Feed & Food – Statistical Yearbook 2009', Fédération Européenne des Fabricants d'Aliments Composée, Bruselas, pg. 53-54.

-
- ²⁵⁷ Product Board MVO, 'Fact sheet Soy', Product Board for Margarine, Fats and Oils, Agosto 2011.
- ²⁵⁸ 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 Ver, e.g.: Alexandre Inacio, 'Transgênicos ocupam área recorde', Valor Econômico, 17.1.2011.
- ²⁵⁹ USDA, National Agricultural Statistics Service, 'Acreage', 30 Junio 2010.
- ²⁶⁰ 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.
- ²⁶¹ Product Board MVO, 'Fact sheet Soy', Product Board for Margarine, Fats and Oils, Agosto 2011.
- ²⁶² 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.
- ²⁶³ Corporate Europe Observatory, 'Animal feed industry attempts to break down EU zero tolerance GM policy', Enero 2011.
- ²⁶⁴ Michael Hogan, 'GMO approvals won't unblock EU soybean imports-trade', *Reuters*, 2 Noviembre 2009.
- ²⁶⁵ EuropaBio, 'Farm Animals say yes to Low Level Presence of GM', Green Biotech Fact Sheet, Bruselas 2008.
- ²⁶⁶ Greenpeace, 'EU allows untested GM crops into the food chain', Nota de prensa, 22 Febrero 2011.
- ²⁶⁷ 'EU experts approve trace GM in feed imports: Official', *EurActiv.com*, 23 Febrero 2011.
- ²⁶⁸ European Commission, 'Trade and Investment Barriers – Report 2011', 2011, COM(2011) 114, pg. 8.
- ²⁶⁹ Product Board MVO, 'Fact sheet Soy', Product Board for Margarine, Fats and Oils, Agosto 2011.
- ²⁷⁰ 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.
- ²⁷¹ WWF, 'Soya and the Cerrado: Brazil's forgotten jewel', 2011.
- ²⁷² '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/>
- ²⁷³ Food & Water Watch, 'The Perils of the Global Soy Trade – Economic, Environmental and Social Impacts', Febrero 2011.
- ²⁷⁴ 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.
- ²⁷⁵ Michael Antoniou et al., 'GM Soy: Responsible? Sustainable?', GLS Bank, ARGE Gentechnik-frei, Septiembre 2010.
- ²⁷⁶ Dirección de Censos y Estadísticas Agrarias, 'Censo Agropecuario Nacional 2008 – Resultados Preliminares', Presentation, Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2009.
- ²⁷⁷ 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.
- ²⁷⁸ BASE Investigaciones Sociales, Repórter Brasil, 'Los impactos socioambientales de la soja en Paraguay', Asunción, Agosto 2010, pg. 35.
- ²⁷⁹ FAO, *Global Forest Resources Assessment 2010*, Main Report, FAO Forestry Paper 163, Annex 3, Global Tables, Table 3, Roma 2010.
- ²⁸⁰ Corinne Le Quére, 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.
- ²⁸¹ Hernan Scandizzo, 'Argentina: Chaco – land clearance, undernutrition and death', Word Rainforest Movement, Bulletin, Issue 123, Octubre 2007.
- ²⁸² 'Muerte de 6 niños indígenas reaviva el flagelo de la desnutrición en el norte argentino', *EFE*, 8 Febrero 2011.
- ²⁸³ 'Una mirada al corazón del hambre argentina', *BBC Mundo*, 26 Abril 2011.
- ²⁸⁴ 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.
- ²⁸⁵ Rosa Binimelis, Walter Pengue, Iliana Monterroso, "'Transgenic treadmill': Responses to the emergence and spread of glyphosate-resistant johnsongrass in Argentine', in: *Geoforum* (2009), doi:10.1016/j.geoforum.2009.03.009
- ²⁸⁶ <http://www.weedscience.org/summary/MOASummary.asp>
- ²⁸⁷ Michael Antoniou et al., 'GM Soy: Responsible? Sustainable?', GLS Bank, ARGE Gentechnik-frei, Septiembre 2010.
- ²⁸⁸ 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.
- ²⁸⁹ Michael Antoniou et al., 'GM Soy: Responsible? Sustainable?', GLS Bank, ARGE Gentechnik-frei, Septiembre 2010, pg. 7.
- ²⁹⁰ *Ibid.*, pg. 8.

²⁹¹ Friends of the Earth, 'What's feeding our food? – The environmental and social impacts of the livestock sector', Diciembre 2008.

²⁹² Friends of the Earth Europe, 'Less soy, more legumes – how Europe can feed its animals without destroying the planet', Bruselas, Diciembre 2010.

²⁹³ Food & Water Watch, Nota de prensa, 7 Febrero 2011,

<http://www.foodandwaterwatch.org/pressreleases/soya-dangerous-industrial-soya-trade/>

²⁹⁴ <http://www.euractiv.com/en/cap/meps-want-protein-deficit-eu-livestock-news-502925>

²⁹⁵ 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.

²⁹⁶ http://www.viacampesina.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=47:food-sovereignty&catid=21:food-sovereignty-and-trade&Itemid=38.

²⁹⁷ Via Campesina, 'The Right to Produce and Access to Land – Food Sovereignty: A Future without Hunger', 11-17 Noviembre 1996, Roma.

²⁹⁸ Sobre este tema ver 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

²⁹⁹ Sobre este tema ver 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.