

March 5th, 2012

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

Introducción

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

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

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

Presentamos nuestras observaciones en el orden siguiente:

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

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

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

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

propia seguridad alimentaria, van a significar que Europa tendrá que preocuparse mucho más de tomar medidas para prevenir la volatilidad de los precios y crear resiliencia en la agricultura europea.

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

Las crisis recientes del sector agrícola junto con un número cada vez mayor de estudios² muestran que la volatilidad tiene repercusiones muy negativas sobre los agricultores y consumidores. Sin instrumentos que impidan los excedentes o las carestías estructurales no será posible estabilizar los mercados agrícolas. Aunque la estabilización de los mercados agrícolas figura entre las prioridades que el tratado de Lisboa asigna a la PAC, la propuesta de la Comisión no ofrece ninguna medida para lograrla. Por el contrario, propone continuar con la desregulación de los mercados, por ejemplo retirando los últimos mecanismos de gestión de la oferta.

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

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

- Gestión de la oferta pública para equilibrar la oferta y la demanda de los productos agrícolas básicos y evitar excedentes y carencias estructurales. Esto impedirá una excesiva fluctuación de los precios y evitará que se produzca el dumping (disfrazado) de los excedentes europeos en países en desarrollo. Deben desarrollarse herramientas variadas de gestión del suministro adaptadas a los distintos modelos de producción.
- Mecanismos de red de seguridad que cubran los costes europeos de producción.
- Gestión de las importaciones agrícolas para evitar importaciones a precios por debajo del coste medio de la producción sostenible en Europa³. Esto debería ir vinculado a la prohibición de cualquier forma de dumping de mercado⁴.
- Fortalecer el poder de mercado de los agricultores frente a la agroindustria y los grandes supermercados es otra cuestión fundamental. FoodSovCap concuerda con el objetivo de la Comisión de dar un mayor poder a los productores a través grupos de productores, pero piensa que esto sería imposible en mercados desregulados.

Los mecanismos de regulación de los mercados agrícolas europeos permitirán a los agricultores obtener precios al productor más justos y más estables. Ello permitirá asimismo disminuir el gasto público en rentas agrarias, puesto que los agricultores obtendrán sus ingresos en primer lugar y fundamentalmente a través del mercado, en lugar de los pagos directos. De este modo⁵ pueden ahorrarse miles de millones de euros que se utilizarán por ejemplo para apoyar la agricultura familiar sostenible y la transformación local.

2. Programas para la recepción de pagos directos

Las subvenciones restantes solo deberían subvencionar explotaciones sostenibles en zonas menos favorecidas y prácticas y explotaciones con normas sociales y medioambientales por encima de

² ver http://somo.nl/publications-en/Publication_3726 y

http://foodwatch.de/english/the_hunger_makers/ and www.wdm.org.uk/broken-markets

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

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

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

los niveles mínimos. Deberían distribuirse por agricultor de acuerdo con el empleo, y no por hectárea. Esta opción no solo aportaría ventajas para las personas y el medio ambiente, sino que resultaría menos onerosa para el público.

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

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

Agricultores activos

Un agricultor activo es el que trabaja en una explotación agrícola. Quien no trabaje en una explotación no debería tener derecho a pagos directos. El término “agricultor activo” debería definirse de tal modo que impida el “acaparamiento de explotaciones” por parte de los ricos o las empresas. La definición también debería incluir a los agricultores pequeños y medianos y a aquellos a tiempo parcial, ya que constituyen una mayoría en algunas regiones y desempeñan un papel importante en la producción local y regional de alimentos y en garantizar la vitalidad del campo.

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

El programa para pequeñas explotaciones

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

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

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

Fijación de un límite máximo a los pagos directos

Actualmente las explotaciones de gran tamaño y los grandes propietarios reciben enormes cantidades de dinero de la PAC sin necesidad de demostrar beneficios sociales y medioambientales ingentes. Por ello vemos con buenos ojos el establecimiento de un límite máximo a los pagos. No obstante, según la propuesta, solo se va a deducir una parte muy pequeña de los pagos directos que van a las explotaciones más grandes, al haberse establecido un techo muy alto.

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

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

'Verdeo' de los pagos directos

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

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

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

Este punto es especialmente urgente porque el cultivo y la cría de ganado super-intensivos⁶ se asocian a la amenaza climática y a la seguridad alimentaria, así como a la presión sobre los recursos. En la actualidad, el 80% de las tierras agrícolas en todo el mundo ya están dedicadas a la cría de ganado y la producción de piensos, fundamentalmente perjudicial, ya que tiene que ver con la producción intensiva de cerdos y aves de corral.⁷ Si esta tendencia continúa, la producción de proteína para pienso tendría que triplicarse para 2030. El planeta no puede de ningún modo soportar esta «huella animal». Si queremos detener las enormes consecuencias negativas sociales y ambientales de estas evoluciones, necesitamos cambios radicales en la producción y consumo de alimentos en Europa.

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

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

Además, la UE debería empezar campañas para reducir el consumo excesivo de carne.

3. Desarrollo rural

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La nueva legislación de la PAC debería contener obligaciones de supervisar de modo continuado las repercusiones de la PAC sobre la seguridad alimentaria y la agricultura de los países en desarrollo. Debería hacer referencia a todas las partes interesadas pertinentes y especialmente las organizaciones de agricultores familiares de los países en desarrollo. En caso de incoherencia con cuestiones de desarrollo, debe decidirse emprender acciones correctoras.

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

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

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

⁸Primavera de 2010: Conclusiones oficiales de la audiencia online de la CE:

“La UE debería evitar dañar las economías o las capacidades de producción de alimentos en los países en desarrollo.”

Nov. 2010, Comunicación: CE *“es fundamental que la agricultura de la UE mantenga su capacidad de producción y la mejore respetando al mismo tiempo los compromisos en el comercio internacional y la Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo*

July 2011, Resolución PE (relator: Dess):

*Pide a la UE que garantice que la PAC sea consecuente con las políticas de desarrollo y comercial; especialmente insta a la UE a prestar atención a la situación en los países en desarrollo y no poner en peligro la capacidad de producción de alimentos y la seguridad a largo plazo de estos países y la capacidad de sus poblaciones de alimentarse, respetando al mismo tiempo el principio de Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo (CPD); así pues, los acuerdos comerciales de la UE sobre agricultura no deberían distorsionar los mercados de los países menos desarrollados”*3 resolución del PE (relator Zimmer) cita:

<http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=REPORT&term=7&author=28248&language=EN&startValue=0> DEVE- dictamen (relator: Arsenis) cita:

<http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=COMPARL&subType=OPCF&language=FR&term=7&author=97009>

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

Organizaciones co-firmantes:

European organizations

European Coordination Via Campesina
Friends of the Earth Europe
European Attac Network
Africa Europe Faith & Justice Network
ASEED Europe
Food and Water Europe
Transnational Institute

www.eurovia.org/
www.foeeurope.org/
www.attac.org/
www.aefjn.org/
www.aseed.net/
www.foodandwaterwatch.org/europe/
www.tni.org/

National organizations

Austria

Welthaus Diözese Graz-Seckau
ÖBV-Via Campesina Austria
Agrarbündnis Österreich
Attac Austria

graz.welthaus.at/
www.viacampesina.at/
www.agrarbuendnis.at/
www.attac.at/

Belgium

Vredeseilanden (VECO)
Wervel

www.vredeseilanden.be/
www.wervel.be/

France

MABD (Mouvement d'Agriculture Bio-Dynamique)
Attac France

www.bio-dynamie.org/
www.france.attac.org/

Germany

Slow Food Deutschland e.V
FDCL
FIAN Germany

www.slowfood.de/
fdcl-berlin.de/
www.fian.de/

Italy

Terra Nuova
MANI TESE

www.aamterrannuova.it/
www.manitese.it/

Netherlands

Platform aarde Beor Consument
WILPF Netherlands
FIAN Nederland

aardeboerconsument.nl/
www.wilpfinternational.org/
www.fian-nederland.nl/

Spain

Ecologistas en Acción

www.ecologistasenaccion.org/

UK

Pig Business, the film and Campaign
Calder Food Hub
Campaign for Real Farming
Environmental Practice @ Work
Development Alternatives
Hampshire Fare

www.pigbusiness.co.uk/
www.calderfoodhub.org.uk/
www.campaignforrealfarming.org/
www.epaw.co.uk/
www.devalt.org/
www.hampshirefare.co.uk/

www.nyelenieurope.net/foodsovcap/

Contact: Ludwig Rumetshofer (Secretary FoodSovCap)
ludwig.rumetshofer@viacampesina.at