



Política alimentaria y agrícola de la UE para el siglo XXI

Alternativas a la PAC

por Thomas Lines
www.tomlines.org.uk

Abril de 2009

Política alimentaria y agrícola de la UE para el siglo XXI

Alternativas a la PAC

CONTENIDO

1.	POR QUÉ UNA NUEVA POLÍTICA, POR QUÉ AHORA.	1
	<ul style="list-style-type: none">• La política agrícola común• Reformas a la PAC• Qué logró la PAC y cuáles son sus fallas• Los nuevos estados miembros• El resto del mundo• Políticas alimentarias, no sólo agricultura• Políticas para el siglo XXI• Por qué una soberanía alimentaria	
2.	POLÍTICAS PROPUESTAS	8
i.	Un suministro de alimentos seguro y adecuado.	9
	<ul style="list-style-type: none">• Políticas de suministro agrícola• Elecciones que deben realizarse• Los nuevos estados miembros• Nota sobre el desarrollo rural	
ii.	Un suministro adecuado de alimentos.	15
	<ul style="list-style-type: none">• Alimentos sanos y nutritivos• Reformas a la PAC y el medio ambiente• La agricultura y el medio ambiente• Tipos de productos que merecen respaldo	
iii.	Cadenas de valor agrícola	21
iv.	Agricultura de la UE y países en desarrollo	23
3.	ALIMENTOS Y AGRICULTURA PARA LAS NECESIDADES DE HOY	26
	Anexo 1: Definición de soberanía alimentaria	27
	Anexo 2: Matriz de recomendaciones de políticas	28

1. POR QUÉ UNA NUEVA POLÍTICA, POR QUÉ AHORA¹

En toda Europa hay una difundida preocupación por numerosos aspectos de los alimentos y la agricultura, junto con una creciente insatisfacción con respecto a las reglas según las cuales funcionan. Esto se aplica no sólo a las políticas de producción agrícola sino también a muchos otros aspectos de la distribución y el uso de los alimentos. Hay una creciente comprensión de la necesidad de vencer los problemas del cambio climático y otros problemas ambientales en los sectores de la agricultura y los alimentos y de las implicaciones que tienen para la salud las relaciones de poder a lo largo de las cadenas de producción y suministro de alimentos. Los problemas están interconectados.

La producción agrícola de la Unión Europea (UE) se rige por la Política Agrícola Común (PAC), que ha ingresado en una de sus fases periódicas de renegociación y reforma. No sólo los agricultores sino también otros miembros de la sociedad civil han seguido de cerca las reformas anteriores de la PAC. Todas las reformas recientes apuntaban a la liberalización de los mercados, pero esta idea ha sido ampliamente cuestionada con el despertar de las crisis alimentarias y financieras mundiales.

Este documento bosqueja políticas posibles que abarcarían de manera conjunta todos estos aspectos de la alimentación y la agricultura europeos, como una alternativa a simplemente emparchar la PAC. Propone un marco dentro del cual se pueden diseñar estas políticas y las pautas generales que se podrían seguir, incluso su impacto sobre el resto del mundo. Sin embargo, no es un conjunto de recomendaciones de políticas en sí, sino que se ofrece como un marco para la reflexión y las investigaciones relacionadas. Es la primera etapa de un programa planificado de investigación sobre la construcción de una política alimentaria y agrícola humana y sostenible que cubrirá las dificultades actuales mejor que la PAC.

- **La política agrícola común**

La PAC se estableció en la década de 1960, a principios del desarrollo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y siguió siendo la política común más importante hasta la creación del mercado europeo único en 1991. Sobrevivió la adhesión de seis nuevos estados miembros en las décadas de 1970 y 1980 casi sin modificaciones, aunque el mayor de esos miembros, el Reino Unido, se había unido en 1973 con una tradición agrícola muy diferente y políticas agrícolas sustancialmente distintas.

El propósito de la PAC era asegurar suficientes suministros de alimentos para los ciudadanos de los estados miembros, a precios predecibles que les aseguraran a los agricultores ingresos adecuados a partir de la tierra. Lo logró garantizando un mercado para los cereales, la leche, la carne y el azúcar. Los productores tenían asegurado un precio fijo todos los años, que era defendido de las importaciones más baratas mediante tarifas y cuotas. Cualquier producto que no se vendía comercialmente era comprado a ese precio fijo (el 'precio de intervención') por las autoridades nacionales, financiado con el presupuesto de la CEE; después, se lo almacenaba en las denominadas 'existencias de intervención'. El alimento para los

¹ Este documento fue encargado por Vredeseilanden en nombre de la Plataforma Europea para la Soberanía Alimentaria. El autor agradece a Gert Engelen y Vredeseilanden por su apoyo, así como a Gérard Choplin, Greet Goverde, Christopher Jones, Patrick Mulvany, Paul Nicholson y Tim Rice, entre otras personas, por sus consejos y comentarios sobre borradores anteriores.

animales, la fruta y las verduras estaban exceptuados del programa. El deseo era facilitar el aumento de suministros a través de la intensificación y la reestructuración de la agricultura y asistir a los agricultores que permanecían en las zonas rurales. En ese momento había empleo pleno y un objetivo secundario era el movimiento de la mano de obra hacia la industria.

- **Reformas a la PAC**

En 1992 se establecieron reformas a la PAC en paralelo con las negociaciones de comercio internacional que llevaron a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. El propósito de estas reformas era reducir los excedentes y las acumulaciones de existencias y abrir la agricultura de la UE a los mercados mundiales. Bajo sucesivas oleadas de reformas, el sistema anterior de tarifas, la intervención sobre los precios y los subsidios a la exportación fueron reemplazados gradualmente por pagos directos a los agricultores. Como consecuencia de este proceso, cayeron los precios recibidos por los agricultores. Esto redujo los costos de la materia prima para los compradores inmediatos de los productos, pero no necesariamente los precios que paga el consumidor final. Por lo tanto, el efecto de las reformas fue transferir subsidios de los agricultores a las empresas procesadoras de alimentos, a los operadores y a los minoristas. Los pagos directos constituyen una de las brechas resultantes en los ingresos de los agricultores. El debilitamiento y el reemplazo final de la intervención sobre el mercado también aumentaron la inestabilidad en los precios. Estas reformas fueron criticadas por introducir una forma oculta de dumping agrícola² en el comercio internacional. Sin embargo, se le presentan al público europeo como promotoras del desarrollo rural y del medio ambiente al proporcionarles a los agricultores pagos que pueden usar para estos propósitos.

Bajo el conjunto más reciente de reformas, realizadas en 2003, la administración y también algunas opciones sobre las políticas les fueron devueltas a los estados miembros, que tienen un amplio rango de opciones en su interpretación e implementación. Esto no fue realizado por principio, sino porque en gran parte no se logró un consenso durante las negociaciones para las reformas. Además, los 12 nuevos miembros admitidos desde 2003 todavía no tienen acceso a todo el espectro de políticas agrícolas. En esos países (como en los demás países), los agricultores reciben muy poco de la PAC. Por lo tanto, actualmente hay una variedad considerable en las medidas usadas efectivamente por los 27 miembros. Esto produce una fragmentación en esta área de las políticas de la UE.

La reforma de políticas de 2003 fue diseñada para abarcar un período de diez años. El presupuesto de la PAC había sido congelado hasta 2013. Antes de ese año debían decidirse reformas adicionales para la PAC y un nuevo marco para el presupuesto de la UE. También se esperaba que las nuevas normas para el comercio agrícola estuvieran en vigencia después de la finalización de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. Seis años después, el resultado está lejos de ser cien por ciento seguro. Sin embargo, han comenzado los preparativos para realizar cambios en la PAC. El primero fue un conjunto de propuestas de la Comisión denominado 'Chequeo médico', que llevó a un acuerdo político entre los estados miembros en noviembre de 2008. Para 2010, se planea tener completada la revisión del presupuesto de la UE, que incluye los gastos de la PAC. Esto significa que los fondos

² Esto se debe a que la UE continúa exportando productos a precios por debajo de los costos de producción. Esto se realizaba anteriormente mediante restituciones (o subsidios) a la exportación declaradas abiertamente. Actualmente se realiza mediante pagos directos. En la OMC, los participantes más influyentes (los Estados Unidos y la UE) reclamaron que los pagos directos en realidad no son subsidios.

disponibles a partir de 2013 para las políticas agrícolas y rurales pueden determinarse antes de que se acuerde el nuevo contenido de esas políticas. También es posible devolverles los presupuestos a los estados miembros.

Hay una enorme presión dentro de las instituciones de la UE y en algunos estados miembros para reducir el presupuesto de la PAC. Es posible que la Comisión desee quitar los gastos de desarrollo rural y agregarlos al presupuesto de infraestructura de la UE, lo que aumentaría la presión sobre los importes que se gastan. También hay una propuesta para concentrar los gastos en las 'regiones más competitivas' en lugar de usar el presupuesto para favorecer a estados miembros menos ricos tal como se hacía en el pasado. Según cómo se defina la 'competitividad', esta decisión parece beneficiar aún más a los miembros más prósperos de la UE en Europa Occidental y no a los miembros más nuevos en el este y en el sur.

- **Qué logró la PAC y cuáles son sus fallas**

La PAC se creó en una época distinta y para un grupo de países más pequeños y homogéneos que los de la UE actual. Los objetivos finales se derivaron de la conferencia de Hot Springs sobre Alimentos y Agricultura de junio de 1943, que fue anterior también a la conferencia de Bretton Woods y a la creación de las Naciones Unidas en establecer planes para la recuperación posterior a la Segunda Guerra Mundial. El Acta Final³ de la conferencia enfatizó que, en todo el mundo, '[s]ería necesario un gran aumento en la producción de alimentos para lograr un progreso en liberarnos de la carestía'. En este documento de trabajo nos referiremos nuevamente a la conferencia de Hot Springs.

En efecto, la PAC llevó a un gran aumento en la producción agrícola. También convirtió gran parte de la agricultura europea a los métodos industriales, basados en fincas más extensas y en el uso de materias primas externas como los combustibles fósiles, los agroquímicos y nuevas maneras de alimentar a los animales. La producción creció tan rápidamente que para la década de 1970 había un excedente sistemático que llevó a una acumulación continua de las existencias de intervención. Las restituciones a la exportación (una forma de subsidio para las firmas exportadoras) se usaban rutinariamente para facilitar la colocación de los excedentes en los mercados internacionales. Según las normas aplicadas normalmente en otras áreas del comercio internacional, esto representa dumping cuando el precio de exportación es menor al precio recibido en el mercado local del país exportador⁴. Las críticas a esta política se agravaban cuando los excedentes se usaban en paquetes de 'ayuda alimentaria' que afectaban la producción agrícola de los países pobres. Las existencias de intervención fueron criticadas porque producían desperdicios y eran difíciles de mantener, particularmente en los países cuyos gobiernos pagaban más que lo que recibían de la política.

En un intento de contener la producción, la UE introdujo cuotas para la producción de leche en 1984 y a continuación un programa de 'reserva' para reducir la cantidad de tierras usadas para cultivos de cereales. Esto fue voluntario al principio, en 1988, y después obligatorio bajo la reforma de 1992. Sin embargo, los agricultores reservaron las tierras menos fértiles y aumentaron la producción en las

³ El texto en inglés está disponible en www.worldfooddayusa.org/?id=16367 (febrero de 2009).

⁴ Tales prácticas están prohibidas en el comercio industrial desde hace mucho tiempo y se hubieran prohibido en el comercio agrícola en la década de 1940 si el Congreso estadounidense no hubiera vetado la creación de la Organización Mundial de Comercio. Hay una definición detallada de dumping (en inglés) en www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm, bajo 'Agreement on Implementation of Article VI (Anti-dumping)' (abril de 2009).

demás. Las cuotas de leche administraron la oferta más eficazmente y la mayoría de los países evitaron descensos abruptos en el precio de la leche para los agricultores. Pero la cuota general de leche para la UE era muy elevada, por encima de los niveles de consumo de la UE, y se aumentó aún más en 2003 y 2008. Además, los subsidios para las exportaciones se volvieron a aplicar en la leche en polvo y en la manteca en enero de 2009, lo que provocó problemas en otros países, particularmente en países en desarrollo. El fin de las cuotas está programado para 2015.

En su mayoría, los subsidios bajo la PAC siempre han estado dirigidos a las explotaciones agrícolas más grandes y a la agroindustria, no a quienes necesitan más ayuda. En 2005, por ejemplo, el 18 por ciento de las explotaciones agrícolas más importantes de la UE recibió el 85 por ciento de los pagos. 2.790 explotaciones agrícolas recibieron más de €300.000 cada una. En el caso del Reino Unido, con el mayor tamaño promedio de explotaciones agrícolas, hubo pagos anuales en cientos de miles de euros para las tierras de la Familia Real, la familia Rothschild y los Duques de Westminster y Marlborough. En otros sitios, otros beneficiarios importantes incluyeron a bancos y a la empresa Nestlé⁵. Por otro lado, en 2007, aproximadamente el 44 por ciento de los agricultores holandeses obtuvieron el ingreso mínimo. Esto está muy lejos de la asistencia para las explotaciones agrícolas pequeñas de las partes menos favorecidas de Europa, que generalmente constituye la justificación política de los programas de la PAC.

- **Los nuevos estados miembros**

Los seis países que fundaron la CEE estaban en Europa Occidental. Sus economías se estaban recuperando de la devastación producida por la Segunda Guerra Mundial. La agricultura debía tener una base más firme que la anterior a la guerra. Aproximadamente medio siglo más tarde, la situación de los sectores de alimentos y agrícola en los 27 países de la UE es muy distinta. En particular, los nuevos estados miembros de Europa Central y del Este están en una situación muy distinta desde que tuvieron que convertir sus agriculturas en la década de 1990 a partir de los sistemas colectivos que existían bajo la planificación central. Esto incluyó la división de muchas (pero no todas) las unidades de explotaciones agrícolas extensas en pequeñas unidades familiares. Esto se realizó de manera despareja y sin apoyo suficiente por parte de las autoridades.

En 1999, la UE introdujo un ‘Segundo pilar’ de la PAC para abarcar el desarrollo rural. Sin embargo, la proporción de este pilar en el gasto total de agricultura cambia enormemente según el estado miembro. Durante el período entre 2007-13, el presupuesto estipula que sea el 24 por ciento del promedio total. Sin embargo, en el Reino Unido, Dinamarca y Holanda no será más del 8 por ciento⁶. De todos modos, parcialmente debido a la lentitud de las etapas para el apoyo agrícola bajo el Primer pilar para los nuevos miembros, será entre el 56 y el 79 por ciento del total en Estonia, Letonia, Malta y Eslovenia (todos países agregados recientemente)⁷. Las normas de la UE sobre el desplazamiento libre del capital también perjudicaron el desarrollo de la agricultura local en algunos de los países miembros al permitir la compra de tierras por parte de los extranjeros.

⁵ Datos de http://farmsubsidy.org/allcountries/New_data_shows_increased_inequality_in_EU_farm_subsidies/090307 (marzo 2009).

⁶ En algunos de estos países, hay recursos adicionales que se derivan a nivel nacional desde el Primer pilar al Segundo pilar.

⁷ Raad voor het Landelijk Gebied (2008), ‘Comparative Analysis: CAP implementation in the EU-27 Member States’, párrafo 12 (‘Table Comparative Analyses 1’), www.rlg.nl/cap/analysis.html (abril de 2009), en ‘The Implementation of the CAP and Visions of its Future Role across 27 EU Member States’, Utrecht.

- **El resto del mundo**

Las políticas de la UE sobre los alimentos y la agricultura también producen desigualdad fuera de Europa. La única mención a los países en desarrollo en el trabajo 'Chequeo médico de la comisión fue la siguiente: 'La UE ... es el importador agrícola más importante del mundo, constituyendo con creces el mayor mercado para los países en desarrollo'⁸. Por lo tanto, la UE constituye un cliente generoso para los países pobres de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), aunque el comercio con estas regiones (exceptuando el petróleo) constituye sólo el 1 por ciento de las importaciones y exportaciones de Europa.

Sin embargo, la PAC y otros aspectos de la política y la práctica europeas tienen influencias negativas en agricultores y en la producción de alimentos de otras partes del mundo, particularmente en los países más pobres. Las políticas de ayuda extranjera existen para mejorar la situación, pero el efecto que tienen es muy superado por los efectos secundarios de la PAC, por las actividades de las corporaciones de agroalimentos europeas y por muchos otros factores. Los países en desarrollo se ven inundados de productos europeos que no pueden rechazar bajo los acuerdos de sociedad económica que están siendo negociados. Actualmente, tales problemas se tratan como cuestiones secundarias, con suerte, y se los ataca (si es que se los ataca) con políticas específicas en otras áreas. Deben ser considerados dentro del marco de las políticas de la UE para los alimentos y la agricultura. Las medidas para contrarrestar estos problemas deben incorporarse en todo conjunto de políticas nuevas. Esto se trata en detalle en la parte final del próximo capítulo.

- **Políticas alimentarias, no sólo agricultura**

Las políticas para los alimentos debe considerar más que la producción y el precio: deben considerar la salud, la nutrición y el medio ambiente y deben corregir el equilibrio de poder distorsionado dentro de las cadenas de suministro de alimentos y productos agrícolas. Ahora es necesario hacerlo en el contexto de una grave crisis económica.

Gran parte de esta cuestión fue anticipada en la conferencia de Hot Springs de 1943, mencionada anteriormente. Vale la pena citar en su totalidad los párrafos tercero y cuarto:

'El trabajo de la Conferencia puso énfasis en la interdependencia fundamental entre el consumidor y el productor. Reconoció que la política alimentaria y la política agrícola de los países debe considerar en conjunto: recomendó que se estableciera una entidad permanente para tratar los diversos problemas de los alimentos y la agricultura, no independientemente, sino en conjunto.

'El trabajo de la Conferencia también demostró que los tipos de comida que se requieren generalmente para mejorar las dietas y la salud de las personas en muchos casos son los producidos mediante métodos agrícolas calculados de la mejor manera posible para mantener la productividad del suelo y aumentar y estabilizar los rendimientos para los productores agrícolas. En resumen, una mejor nutrición representa una mejor producción agrícola'⁹.

⁸ Comisión Europea (2007), 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Preparing for the "Health Check" of the CAP reform', documento número COM (2007) 722, p.2, Bruselas.

⁹ *Ibid.* La 'entidad permanente' fue creada posteriormente: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (OAA -FAO).

Gran parte de estos conceptos regresaron al tapete e inspiran los movimientos para los alimentos y para la soberanía alimentaria de la actualidad. Éste es el tema de la sección 2(ii) de este documento de trabajo, 'Un suministro de alimentos adecuado'.

- **Políticas para el siglo XXI**

Actualmente, la PAC abarca un conjunto de instrumentos para políticas agotadas y confusas. Fue creada en la década de 1960 por un grupo de seis países que compartían estándares de vida bastantes similares y que deseaban aumentar la producción de alimentos después de las interrupciones en los suministros experimentadas durante la Segunda Guerra Mundial. Muchos políticos e intereses corporativos continúan con el objetivo de industrializar la agricultura, pero las desventajas se han hecho evidentes durante los últimos 40 años. La calidad de los alimentos y la manera en que se producen y distribuyen son problemas tan importantes como la cantidad. La ciencia continúa revelando la importancia de una buena nutrición y de qué manera la agricultura industrializada, como los alimentos que produce, daña la salud humana y animal y el medio ambiente. La política alimentaria y agrícola debe actuar en conjunto para subsanar estos problemas.

Y ahora se desató una serie de crisis globales simultáneas. La crisis anterior de los ingresos de la agricultura y la extraordinaria volatilidad de 2006-08 llevó a una crisis mundial en el precio de los alimentos en 2008, además de la crisis económica y financiera y de las crisis de la energía y del cambio climático. Estas crisis presentan una oportunidad para un pensamiento nuevo. De hecho, requieren nuevas ideas. La situación ofrece no solo una oportunidad sino la necesidad de establecer un nuevo conjunto de relaciones entre los gobiernos y las fuerzas económicas privadas. En particular, la crisis financiera ha desacreditado la base dominante del 'libre mercado' para la política económica.

La política agrícola debe tener una función en la lucha en contra del cambio climático. Con la industrialización, la producción agrícola europea se ha vuelto dependiente de los combustibles fósiles y es responsable de altos niveles de emisiones de gases invernadero. También pone en peligro la biodiversidad y la calidad del suelo, además de los peligros que representan las iniciativas como la modificación genética de semillas y el impulso para usar las tierras agrícolas para cultivos de agrocombustibles.

Este contexto proporciona una necesidad y una oportunidad para volver a pensar las políticas de alimentos y agricultura a partir de principios básicos. Al tratar las próximas reformas de la PAC, los críticos de la política pueden dirigirse a los problemas específicos que se espera que debatan los estados miembros de la UE y proporcionar posibles soluciones. Pero esto sería aceptar los términos del debate planteado por la Comisión y los ministros de gobierno. Además, desviaría la atención de las fallas más amplias en los sistemas alimentarios y agrícolas. Es claro que las políticas deben ser pensadas nuevamente en profundidad con el fin de establecer políticas más humanas y sostenibles para los alimentos, la agricultura, el medio ambiente y la economía rural. Con esto en mente, este documento de trabajo ofrece sugerencias para un nuevo conjunto de políticas que reemplacen la PAC en lugar de modificarla incrementalmente.

- **Por qué una soberanía alimentaria**

El concepto de soberanía alimentaria fue presentado en 1996 por Vía Campesina, un movimiento mundial de agricultores¹⁰. Surgió en un mundo en el que las decisiones más importantes sobre la producción y distribución de los alimentos se les quitaron a las personas que cultivan y se nutren de ellos y son realizadas por grandes organizaciones comerciales e instituciones internacionales remotas. En sus acuerdos sobre agricultura y derechos de propiedad intelectual (TRIPS), la OMC les quitó a la UE y a todos los demás países el derecho de crear sus propias políticas. La soberanía alimentaria se definió, en contraste, como ‘el derecho de las personas, los países o las uniones para definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias sin dumping para terceros países’, y por lo tanto contradice las normas establecidas por la OMC.

En todo el mundo hay un interés cada vez mayor por las ideas de soberanía alimentaria. Esto no es algo que afecta sólo a los agricultores o las áreas rurales. Refleja una preocupación sobre muchos aspectos relacionados con la producción y el comercio de alimentos que afectan la posición de los consumidores, agricultores y muchos otros actores. En Europa, la soberanía alimentaria tiene el apoyo de organizaciones que representan los intereses de los agricultores, particularmente familiares y de explotaciones agrícolas orgánicas. También tiene el apoyo de organizaciones ambientales y de desarrollo internacional y, cada vez más, de las personas a quienes les preocupa el abuso por parte de quienes comercializan alimentos y los aspectos de la salud y nutritivos de la dieta. Muchos consumidores urbanos se preocupan sobre qué alimentos se producen y cómo se producen, los efectos sobre el medio ambiente y cómo se comercializan y traen al mercado los alimentos. Comparten con los agricultores el deseo de que la producción y el consumo de alimentos sean más cercanos.

En febrero de 2007, se llevó a cabo el Foro para Soberanía Alimentaria ‘Nyéléni’ en Mali¹¹. Expandió el concepto a los seis principios de la soberanía alimentaria:

1. Se concentra en alimentos para las personas.
2. Les da valor a los proveedores de alimentos (agricultores, pescadores y sus empleados y pastores y personas que viven en los bosques).
3. Localiza sistemas alimentarios.
4. Pone el control en lo local.
5. Desarrolla conocimientos y destrezas.
6. Trabaja con la naturaleza¹².

La soberanía alimentaria se basa en el derecho universal al alimento. Por lo tanto, es radicalmente diferente al ‘fundamentalismo de mercado’ que dominó la política económica a partir de la década de 1980, incluyendo la dirección tomada por sucesivas reformas políticas en la UE. El primer párrafo de la Declaración de Nyéléni de 2007 ‘pone el derecho a alimentos suficientes, saludables y adecuados culturalmente para todos los individuos, pueblos y comunidades ... en el centro de las políticas alimentarias, agrícolas, ganaderas y pesqueras’. Éste es también el objetivo del presente documento de trabajo.

¿Podrá comprender la UE que el marco de la OMC establecido en 1995 no es relevante, tal como lo demuestra la crisis global de este momento? ¿Podrá establecer nuevas políticas para 2013 dentro del marco de soberanía alimentaria,

¹⁰ La Coordinación Campesina Europea (CPE) fue uno de los fundadores de Vía Campesina en 1993.

¹¹ Se planea una conferencia ‘Nyéléni en Europa’ para 2010.

¹² Los Seis Principios de la Soberanía Alimentaria se reproducen en el Anexo 1 de este trabajo.

en lugar de la OMC? El movimiento de soberanía alimentaria de Europa desea que este desafío ocupe el centro de atención.

2. POLÍTICAS PROPUESTAS

El resto de este documento de trabajo presenta algunos principios sobre los cuales podrían basarse las políticas agrícolas y alimentarias de la UE después de 2013. Es un intento de satisfacer las necesidades del siglo XXI, no las de mediados del siglo XX, cuando se formó la PAC. Esto refleja el primer párrafo del Acta Final de Hot Springs, que (con una carencia de consideración por la diferencia de género típica de esa época) reclamaba una política que proporcionara ‘un suministro de alimentos seguro, adecuado y apto para todos los hombres’. Las propuestas se agrupan dentro de estos cuatro encabezados

- i. Un suministro de alimentos seguro y adecuado: asegurar que los residentes de la UE tengan suficientes alimentos disponibles a precios razonables. Ésta es el área, entre las cuatro de la política, que más se acerca a la PAC tradicional.
- ii. Un suministro de alimentos apto: proporcionar alimentos nutritivos y aptos para el clima y la cultura y reducir al mínimo todas las emisiones de gases invernaderos y otros daños ambientales.
- iii. Cadenas de valor agrícola: corregir el equilibrio del poder de mercado entre terratenientes, agricultores, trabajadores agrícolas, proveedores de insumos, firmas procesadoras de alimentos, empresas comerciales, minoristas y consumidores. Esto se apoya parcialmente en la PAC original, ya que se refiere a la distribución a lo largo de las cadenas de valor de los ingresos por alimentos y agricultura.
- iv. Agricultura de la UE y de países en desarrollo: apoyar a la mayoría pobre del mundo gestionando el comercio internacional de productos agrícolas de la UE con sus países.

Estas ideas se presentan aquí para el análisis y el comentario. Se requerirá una mayor investigación para definir políticas reales destinadas a alcanzar estas metas. Los temas de investigación sugeridos se indican en una nota publicada por separado. También se solicitan comentarios sobre ellos.

i. Un suministro de alimentos seguro y adecuado

Asegurar que los residentes de la UE tengan suficientes alimentos disponibles a precios razonables.

Todos tienen el derecho básico de tener comida suficiente: la meta de satisfacer esta necesidad a partir de recursos locales fue la motivación principal de la PAC y de las políticas agrícolas de muchos otros países a mediados del siglo XX. Incluso con la riqueza a disposición de los europeos medio siglo más tarde, asegurar suministros de alimentos adecuados sigue siendo una de las mayores responsabilidades del gobierno y la meta de seguridad alimentaria debería permanecer a la vanguardia de la política alimentaria y agrícola de la UE. Las preguntas de la política se basan en la manera en que debe entenderse este concepto y los mecanismos que mejor pueden asegurarlo.

También debería ser un principio básico de la UE que sus políticas se aplicaran igualmente a los ciudadanos de todos los estados miembros de la Unión. Con los suministros de alimentos, parece especialmente importante asegurar que todos los estados miembros se involucren plenamente. Sean cuales fueren las diferencias en la aplicación de la política que surjan de las circunstancias particulares de los países, es importante revertir la fragmentación de la política que recientes reformas de la PAC han encaminado.

Debido a que los precios agrícolas tienden a ser inestables y, por lo tanto, poco confiables tanto para los agricultores como para los consumidores, gran parte de la política agrícola siempre ha implicado intervenciones en los mercados de productos para influir sobre los precios en una u otra etapa. Las grandes preguntas son qué precios se deben atacar y qué constituye un precio 'razonable': ¿razonable a los ojos de quién y de acuerdo con qué lógica?

Como hemos visto, el Acta Final de Hot Springs enfatizó la interdependencia del consumidor y del productor. Los consumidores deben saber qué tienen que pagar, mientras que los agricultores y los trabajadores agrícolas deben tener asegurado un ingreso adecuado, con precios lo suficientemente altos como para que lo logren. Después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos lograron suministros de alimentos seguros y adecuados al asegurar que los agricultores recibieran precios estables y, cuando era necesario, superiores a los de los mercados. Esto les dio a los agricultores la confianza necesaria para usar más productos químicos y mejores semillas y para invertir en más maquinaria; así aumentaron progresivamente su rendimiento y su producción. Esto contrastaba significativamente con el colapso de los precios agrícolas y la pobreza rural que caracterizaron la década de 1930.

La producción de alimentos debe mantenerse activa en todas las circunstancias y los ingresos a partir de ella deben ser lo suficientemente altos como para asegurar que la gente siga desempeñando voluntariamente la difícil disciplina de la producción agrícola durante toda su vida activa y de generación en generación. Actualmente, existe el riesgo de que esta cadena se corte. Recientemente, se ha vuelto incluso más difícil convencer a hijos e hijas de agricultores de que permanezcan en la tierra, tanto en Europa como en el resto del mundo. Gran parte del motivo radica en la baja compensación económica de la agricultura moderna. Es digno de destacarse que en el Reino Unido (que ha sido líder en políticas agrícolas basadas en los mercados desde la década de 1980) las reformas agrícolas

liberales derivaron en una reducción del autoabastecimiento de alimentos en 15 puntos porcentuales entre 1991 y 2007, después de 40 años de mejora sostenida.¹³

Hot Springs reclamó repetidamente la ‘adopción de medidas para prevenir fluctuaciones violentas de los precios’ y, como contraparte, la planificación o la regulación de la producción.¹⁴ Los consumidores exigen precios que no sean demasiado altos y que sean aceptablemente estables y predecibles. Los agricultores tienen un interés incluso mayor en la estabilidad de los precios prevista para el final del ciclo de producción o cosecha. Para poder lograr suministros seguros y adecuados, los precios de los alimentos deben ser:

- **Lo suficientemente altos como para proporcionarles a los productores un medio de vida adecuado,**
- **pero que no superen lo necesario para ese fin,** en favor de los intereses de los consumidores.
- **Regulados para que sean estables,** tanto los de origen como los minoristas.
- **Abiertos al subsidio cuando sea necesario con respaldo de precios o con fondos públicos** (para asegurar el suministro interno si los costos agrícolas superan los precios internacionales o como parte de la función de solución para reducir las fluctuaciones de precios);
- **pero no subsidiados en el caso de cualquier producto que se exporte** (para no arruinar los mercados de otros países, particularmente los más pobres).

Como se ve con bastante claridad, es difícil lograr todos estos objetivos simultáneamente, por lo que se requiere alguna clase de equilibrio entre ellos. Los objetivos diferirán entre los casos donde el suministro generalmente supera la demanda (y por eso se buscan mercados para la exportación) y aquéllos que siempre dependen de algunas importaciones. Necesitamos medidas lo suficientemente flexibles como para satisfacer las necesidades de distintas regiones. Otro factor radica en las características variables de los mercados involucrados. Existen numerosas maneras en que pueden regularse los mercados y, aunque es deseable que un sistema nuevo sea lo más simple y uniforme posible, es altamente probable que haya diferencias en las disposiciones entre distintos cultivos y mercados, como siempre ha sucedido con la PAC.

- **Políticas de suministro agrícola**

Desde mediados del siglo XX, se ha acumulado mucha experiencia para alcanzar estas metas y sería insensato ignorarla. ¿Cómo se hizo en el pasado? He aquí cuatro ejemplos:

- **La PAC original.** Antes de que se reformara la PAC, sus programas principales les daban a los agricultores una prima sobre los precios de los mercados mundiales como estímulo para la producción. El precio de intervención o precio piso se defendía tanto imponiendo tarifas sobre las importaciones como comprando los suministros excesivos para que el gobierno los almacenara. El sistema derivó a la larga en un exceso de producción. Sobre cualquier producto que se exportara dentro de estos programas, también se pagaba un subsidio adicional (la restitución a la exportación) para bajar el precio a los niveles de los mercados internacionales. Todo esto era costoso de dos maneras: el precio

¹³ Datos del gobierno del Reino Unido, <https://statistics.defra.gov.uk/esg/datasets/selfsuff.xls> (marzo de 2009).

¹⁴ Por ejemplo, en el quinto párrafo del Acta Final.

de los alimentos en las tiendas aumentaba y se requería dinero para pagar las compras de intervención y las restituciones a la exportación. El alto costo del almacenamiento de intervención estaba entre los motivos para que se modificara la política.

- Pagos directos. Después de la creación de la OMC en 1995, se impusieron límites sobre cualquier gasto asociado con tipos específicos de productos, incluso los asociados con el apoyo a los precios. Pero la OMC impone límites menos estrictos cuando los agricultores reciben formas de apoyo más generales, ‘desacopladas’ de la naturaleza de los productos. Esto, tanto como su complejidad y costo, explica la sustitución de la intervención sobre los precios por pagos directos a los agricultores. Sin embargo, los pagos directos también benefician a los compradores industriales y comerciales de productos agrícolas, ya que les reducen el precio de compra. Los pagos actúan como un subsidio al permitir que los agricultores produzcan a un nivel de costo más alto sin perder dinero. De esta manera, sigue dándoles a los exportadores agrícolas europeos una ventaja competitiva frente a otros países.
- Pagos deficientes del Reino Unido (antes de 1973). Antes de unirse a la CEE en 1973, el Reino Unido operaba como una imagen en espejo de la PAC. Como importador neto de alimentos, el país deseaba reducir la dependencia de las importaciones, pero desde el siglo XIX también había tenido la política de mantener los alimentos de las tiendas a bajo precio. En las décadas de 1930 y 1940, estableció juntas nacionales de comercialización que compraban y comercializaban los productos agrícolas a precios en origen y minoristas fijos que se negociaban todos los años. Los precios minoristas de alimentos básicos como el pan, la leche y los huevos se fijaban en relación con los precios de importación de artículos asociados como el trigo, la manteca y el queso. En los casos en que los costos locales superaban los precios internacionales, el gobierno compensaba a los agricultores con ‘pagos de deficiencia’ para cubrir la diferencia. Por estos medios, los precios minoristas de los alimentos se mantenían bajos mientras a los agricultores se les garantizaba un mercado para sus productos e ingresos suficientes por encima de sus costos de producción e inversiones.
- Gestión de suministros en Canadá. Este sistema homologa cuidadosamente la oferta y la demanda a corto y mediano plazo y mantiene los precios estables con esos medios. Es facilitado por el gobierno pero dirigido por organizaciones de agricultores que determinan de manera directa los volúmenes de producción y los precios. Los procesadores y los minoristas participan en las deliberaciones, pero no tienen permitido votar. Los precios y las cuotas de producción se ajustan periódicamente para mantener el equilibrio de oferta y demanda, en el caso de algunos productos más de una vez al año para ajustar con precisión los suministros locales (los del pollo se gestionan en un ciclo de seis semanas). Se imponen graves penalidades a las explotaciones agrícolas que superen su cuota de oferta. Para asegurar que no haya sobreoferta, hay un firme control de las importaciones y de límites sobre la producción local. Son pocos los productos afectados a lo largo de todo el país; todos se basan en aves o ganado (por ejemplo, el pollo, los huevos y la leche). Sin embargo, algunas provincias tienen programas de gestión de suministros adicionales en otros productos; Québec es una de las más activas. El sistema ha logrado una mayor estabilidad tanto en los precios como en los ingresos de las explotaciones agrícolas. Hay en vigencia sistemas similares, aunque más costosos, en Suiza y Noruega.

¿De qué manera una política puede restringir simultáneamente la producción y los precios al consumidor, sin dejar de asegurar que los precios en origen alcancen

para generar alimentos de buena calidad y altos niveles de producción? La respuesta radica en una mezcla de los métodos antes descritos, incluso la gestión de suministros, para evitar la sobreproducción que caracterizó a la PAC inicial. Los suministros pueden gestionarse utilizando controles o cuotas de producción mientras los volúmenes se regulan de acuerdo con los agricultores. Las cuotas de producción local deben redefinirse con regularidad (en función de la naturaleza del producto), mientras que las tarifas y otros controles fronterizos regularizarán las importaciones para asegurar mejor la estabilidad de los precios.

El objetivo debería ser la concordancia entre la disponibilidad de productos agrícolas con la demanda proyectada, para lograr así precios estables a niveles remunerativos. Si tienen que hacerlo solos, los mercados agrícolas no suelen lograrlo. Por ejemplo, entre la década de 1980 y el año 2006, los precios de los cereales en los mercados mundiales cayeron muy bajo, pero después superaron el doble en menos de dos años, causando grandes dificultades para millones de personas. Desde mediados de 2008, han vuelto a caer de manera notoria.

Otra pregunta es cómo asegurar que una política satisfaga las necesidades de las explotaciones agrícolas familiares, que representan la columna vertebral de las comunidades rurales europeas, en lugar de beneficiar a las grandes explotaciones y al agro-negocio de manera desproporcionada, como ha hecho la PAC a lo largo de toda su existencia. Parte de la respuesta es revivir los servicios de extensión del gobierno para proporcionar asesoramiento técnico a los agricultores. El papel de los agricultores fue importante en las políticas posteriores a 1945, pero se ha ido desgastando debido a la liberalización de los mercados. En el pasado también se llevaron a cabo intentos de establecer un tope para el importe del subsidio que cualquier persona o negocio agrícola europeo puede recibir. Habitualmente fueron bloqueados por los estados miembros donde hay muchas explotaciones agrícolas grandes. Es necesario seguir presionando por esta política, con la seguridad de que atrae el apoyo público en todas partes. También serán necesarias otras medidas para respaldar la posición de los pequeños agricultores, así como mayor investigación de las maneras más prácticas de lograrlo.

Hasta ahora, las políticas de la UE han surgido de negociaciones entre los gobiernos del Consejo de Ministros de Agricultura. Las organizaciones de agricultores han ejercido influencia, pero únicamente presionando a la Comisión Europea y a sus propios gobiernos. La experiencia indica que una política agrícola es más eficaz en los lugares donde los mismos agricultores la negocian, ya sea de manera informal con el gobierno (como en el Reino Unido antes de su adhesión a la CEE) o, mejor todavía, ellos solos gestionando colectivamente sus propios suministros (como en los ejemplos de Canadá).

Podría objetarse que muchas de las medidas que aquí se analizan estarían en falta con respecto al Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Sin embargo, el objetivo de este documento es explorar cuáles *deberían* ser las políticas alimentarias y agrícolas de la UE. De la manera en que está constituida actualmente, la OMC es simplemente incompatible con la soberanía alimentaria. Pero tras la interrupción de la Ronda de Doha y ante la crisis económica, la misma viabilidad a largo plazo de la OMC está abierta al cuestionamiento y sería mejor explotar sus puntos débiles que aceptar dócilmente las políticas que dicta. El caso de la soberanía alimentaria suele estar acompañado por la exigencia de dar fin a absolutamente *todo* papel de la OMC en la determinación de las políticas agrícolas nacionales.

- **Elecciones que deben realizarse**

Durante muchos siglos, los gobiernos han usado reservas de alimentos de primera necesidad como una herramienta básica para la seguridad alimentaria. Ahora hay vulnerabilidades renovadas de muchas clases, incluso en los países ricos de Europa. Los peligros para los suministros de alimentos surgen de las consecuencias del cambio climático, la reducción de los niveles de existencias comerciales en los mercados cerealeros mundiales, los golpes de precios como el aumento brusco de los precios de cereales que se produjo entre 2006 y 2008 y la mayor impredecibilidad de la situación económica. A la vista de la caída financiera y la crisis alimentaria, la seguridad alimentaria probablemente se torne una mayor preocupación política y debemos aceptar una vez más la necesidad de que los alimentos del continente sean suministrados principalmente por fuentes europeas, no por el mercado global. Sin embargo, esto debe realizarse contra los intereses presupuestarios. Debe buscarse el equilibrio correcto entre estos objetivos enfrentados.

Este análisis señala algunos de los dilemas que implica la elección de políticas agrícolas, especialmente en un grupo de países diversos como la UE. Existen dos tensiones principales. La primera es entre los países con excedentes alimentarios estructurales (como Francia) y los que tienen déficits estructurales (como el Reino Unido). Los primeros tienen interés en mantener los ingresos agrícolas y mantener fuera las importaciones de alimentos, sin dejar de asegurar que las exportaciones tengan precios competitivos; los segundos aceptan la necesidad de importaciones, pero querrán asegurarse de que no perjudican a sus propios agricultores con respecto al precio. A esto obedecen los distintos modelos de apoyo agrícola que se crearon después de la Segunda Guerra Mundial y los reiterados conflictos referidos a la PAC desde la década de 1970. Es lamentable que estas diferencias de interés básicas se reconozcan con tan poca frecuencia y, en cambio, el debate europeo a menudo se transforme en un diálogo de sordos.

El segundo dilema es si el apoyo debería depender de las finanzas presupuestarias o del precio minorista de los alimentos. De cualquier manera, es vulnerable a la presiones. Las finanzas presupuestarias pueden depender de la presión de los gobiernos de los estados miembros en el Consejo de Ministros, ya que son sus ganancias las que financian el presupuesto. Sin embargo, el apoyo dependiente de los precios minoristas puede ser mal visto por el público en general, como fue evidente en el Reino Unido cuando se sustituyó la política de precios bajos en los alimentos con la unión a la CEE en 1973.

- **Los nuevos estados miembros**

La rápida adhesión de 12 nuevos estados miembros en 2004 y 2007 indefectiblemente hizo surgir nuevos problemas, en la política agrícola y en otras áreas. Los nuevos miembros desplazaron el centro de gravedad de la Unión hacia el este, mientras, en general, sus niveles de ingreso eran muy inferiores a los de los miembros más antiguos. La agricultura constituye una parte más importante de sus economías; en Polonia, el más grande de estos nuevos estados miembros, la agricultura, la pesca y la explotación forestal eran responsables del 19 por ciento del empleo civil antes de que se uniera a la UE.

De algunas maneras, la situación de estos nuevos estados miembros es similar a la de otros países más pobres cuando se unieron; en otros aspectos, es diferente. Su dependencia de la agricultura y su potencial elegibilidad para los beneficios de la PAC son mayores en escala pero del mismo tipo. La UE les ha extendido los beneficios agrícolas de la PAC con lentitud (de manera opuesta a sus políticas de desarrollo rural). Eso ha reducido cualquier presión proveniente del sector agrícola

de otros lugares de Europa, pero a coste de un sentimiento de injusticia en los nuevos estados miembros, donde muchos consideran que no se les ha otorgado acceso pleno al club al que se acaban de asociar. Otros problemas son específicos de su situación. Como ejemplos se podrían mencionar la transición imperfecta de sistemas de suministro agrícola planificados centralmente que existían hace sólo 20 años y el problema en algunos lugares de inversionistas de países europeos más ricos que compran tierras agrícolas y actúan como terratenientes en ausencia. En algunos países, las tensiones entre las explotaciones agrícolas grandes y pequeñas son más agudas que en cualquier otro lugar de Europa.

Parte de la solución a estos problemas radica en insistir para que todos los estados miembros reciban un tratamiento igualitario por parte de las políticas alimentarias y agrícolas de la UE, pero también pueden requerirse soluciones especiales para cuestiones específicas como la propiedad de la tierra y el papel de los nuevos miembros de la política de desarrollo rural. Esto hace surgir la pregunta de si es posible aplicar un único conjunto de políticas en todos los 27 estados miembros o si también debe diseñarse un instrumento especial para abordar estos problemas específicos.

- **Nota sobre el desarrollo rural**

Desde 1999, la UE ha fomentado políticas de desarrollo rural en el segundo pilar de la PAC. Esto creó una superposición con el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Estos fondos, denominados fondos estructurales, tuvieron participación en la ayuda para los nuevos ingresantes anteriores con el fin de que elevaran sus ingresos y se acercaran a los de miembros existentes de la CEE más ricos. Es importante que continúen desempeñando este papel y que reciban suficiente presupuesto para hacerlo. Pero no debe hacerse a expensas de la política agrícola, que suele ser también vital para la integración de los nuevos miembros.

Las medidas de desarrollo rural en el segundo pilar, en realidad se introdujeron para resolver el daño a la vida rural causado por la caída de los ingresos debida a las políticas agrícolas existentes. Otro factor actual es la renuencia a aplicarles todos los beneficios de la PAC a los nuevos miembros. Los formuladores de políticas deben conservar la actitud de solidaridad que prevalecía en el pasado y no darles prioridad a las regiones más 'competitivas' del continente, que suelen ser las más ricas. En toda Europa, la agricultura debería seguir siendo el eje de la economía rural y el desarrollo rural debe usarla como cimiento. Los casos en que la agricultura no ha cumplido con este papel en tiempos recientes, generalmente se deben a ingresos insuficientes para los agricultores. Es la política alimentaria y agrícola lo que debe corregir eso, no otras medidas. De lo contrario, se corre el grave riesgo de que no ingrese suficiente gente joven a la agricultura para reemplazar a la gran cantidad de personas cuyas vidas activas están llegando al fin. Este documento, entonces, enfatiza políticas para la producción de alimentos e ingresos agrícolas, más que el desarrollo rural.

iii. **Un suministro de alimentos apto**

Proporcionar alimentos nutritivos y aptos para el clima y la cultura y reducir al mínimo todas las emisiones de gases invernaderos y otros daños ambientales.

¿En qué sentido los suministros de alimentos podrían describirse como ‘aptos’? ¿Aptos para qué y para quién? Hay dos aspectos de la adecuación que parecen esenciales. El primero es que, sin imponer estándares de gusto o culinarios, los mecanismos de la política deberían favorecer los tipos de alimentos más nutritivos y los que representan un menor riesgo para la salud durante toda la vida, además de requisitos más inmediatos de seguridad e higiene alimentaria. Segundo, seguramente es más adecuado producir alimentos en armonía con la naturaleza que explotándola. Este tema se retoma más adelante en esta sección. Pero comenzaremos con la nutrición.

- **Alimentos sanos y nutritivos**

Por alimentos aptos para el consumo, entendemos alimentos:

- Buenos para cocinar y agradables para comer.
- Nutritivos.
- Acordes con las tradiciones de la gente o el lugar donde se comen.

Todos ellos pueden considerarse alimentos de ‘buena calidad’; pero debemos tener cuidado con esta frase aparentemente simple, ya que el término ‘calidad’ significa algo diferente cuando es utilizado por agronegocios y supermercados. Ellos lo usan como una característica de comercialización de los alimentos, no como una virtud inherente; por ejemplo:

- Una relación alta del precio final con el costo de la materia prima: los alimentos de ‘calidad’ se definen como los que tienen un alto ‘valor agregado’, implicando que se puede persuadir a los consumidores para que paguen más por ellos.
- Facilidad de transporte y almacenamiento en depósitos y la capacidad de ser exhibidos en estantes por períodos prolongados.
- Aspecto normal, sin defectos (ya que los clientes de los supermercados sólo pueden juzgar la apariencia de un artículo, no su sabor o sus cualidades culinarias).

Debido a esta ambigüedad, preferimos la palabra ‘aptitud’ a ‘calidad’.

En la actualidad, la producción y la venta de alimentos están reguladas con respecto a la seguridad y la higiene: el requisito de que los clientes no enfermen como consecuencia de comerlos o prepararlos. Sin embargo, existe una difundida preocupación por las consecuencias a mayor plazo de las dietas europeas modernas con respecto a la nutrición y la salud. Éste es uno de los motivos principales por los cuales los alimentos y la agricultura deben ser desarrollados juntos: de esta manera podemos alentar a los agricultores para que cultiven los alimentos que son más adecuados a las necesidades nutricionales y de otros tipos. También tomamos nota de la observación previsor de Hot Springs de que ‘[l]os tipos de alimentos que más generalmente se requieren para mejorar la dieta y la salud de las personas son, en muchos casos, los producidos por los métodos de agricultura mejor calculados para conservar la productividad del suelo’. Hay ejemplos de estas dos

virtudes hermanas en los méritos relativos de las frutas y las verduras comparadas con la carne, y muchos dirían que también en los alimentos orgánicos de todo tipo. Sin embargo, en el período desde 1943, los métodos industriales de los que dependió la expansión de la producción derivaron en la producción de numerosos alimentos de bajo valor nutricional. Estos métodos también han perjudicado el suelo, los cursos de agua y la atmósfera.

Al final de esta sección, consideraremos sólo qué tipos de producto deberían ser alentados por la política de la UE con el fin de promover estos requisitos.

- **Reformas a la PAC y el medio ambiente**

El medio ambiente, otras consecuencias de la industrialización de la economía rural y el papel de los intermediarios entre los productores y los consumidores de alimentos se dejaron en gran medida fuera de consideración en el período posterior a la guerra. Otro elemento que no se previó cuando se creó la PAC es el cambio climático y la necesidad de reducir las emisiones de dióxido de carbono y otros gases invernadero. La agricultura y la industria alimentaria están seriamente implicadas.

Las reformas en la PAC han realizado gestos a favor del medio ambiente y algunos aspectos de las reformas se han justificado ante el público con este fundamento. Si bien los beneficios son bienvenidos, algunos surgen sólo incidentalmente de los cambios en las políticas adoptados por diferentes motivos, mientras que otros se ocupan únicamente de aspectos superficiales del medio ambiente. Las políticas para la agricultura deben tomar más seriamente la profundidad de la crisis ambiental y atacar directamente todas las causas que radican en el sistema de producción y distribución de alimentos.

Los dos principales beneficios ambientales asociados con las reformas de la PAC hasta ahora son los siguientes:

- Algunas mejoras en la biodiversidad que surgen del plan de previsión.
- El sistema de ‘condicionalidad’ de los pagos directos según las reformas de 2003.

Según la previsión, los agricultores tenían obligación de dejar en barbecho las tierras usadas para determinados cultivos con la intención de reducir la sobreproducción. En los años siguientes, se observó que las poblaciones de plantas silvestres, insectos, animales y aves aumentaban en las tierras reservadas, donde los controles de plagas antes las habían reducido. Esto fue un indudable beneficio y se debería considerar la introducción de un programa más sistemático para las tierras improductivas dentro de un conjunto alternativo de políticas de la PAC. Sin embargo, fue una consecuencia imprevista y no intencionada de la reserva de tierras y realmente destaca el daño general ocasionado a la biodiversidad por los métodos de agricultura que se promovieron bajo la PAC. Un enfoque serio del medio ambiente atacaría el daño en sí, en lugar de simplemente limitarse al área donde podría ocurrir.

Cuando se propusieron pagos directos para los agricultores con el fin de sustituir el respaldo de los precios, se consideró que a cambio debía imponérseles alguna obligación a los agricultores, más allá del requisito básico de mantener las tierras en buen estado para la agricultura. Se creó un conjunto de reglas llamadas de ‘condicionalidad’, según las cuales los agricultores tienen que realizar trabajos beneficiosos, como el mantenimiento del medio ambiente, a cambio de los pagos. No obstante, la administración de los pagos directos se dejó a criterio de las

autoridades nacionales y el grado de condicionalidad ha variado dentro de la UE. No ha sido muy estricto en todas partes. Si bien los beneficios ambientales son, sin lugar a dudas, bienvenidos, algunos son bastante superficiales, en ciertos casos más asociados con la apariencia del paisaje que con el bienestar de la ecología.

La agricultura y la producción de alimentos ocupan gran parte de las tierras de Europa y tienen una fuerte influencia sobre el medio ambiente del continente. En algunos países, el paisaje es casi totalmente creado por el hombre, reformado con fines agrícolas para reemplazar los bosques que existían antes en esos lugares. Desde la década de 1950, la agricultura europea ha vuelto a reformar el medio ambiente, apoyándose en el uso de pesticidas y fertilizantes (muchos de ellos derivados del petróleo) y en el petróleo en sí, ya sea como combustible para las maquinarias agrícolas, para transportar forraje para el ganado (preferido frente a la pastura), para transportar animales vivos por Europa, con frecuencia sólo para periodos breves de su crianza o para transportar alimentos del campo a la fábrica, al depósito, luego al supermercado y finalmente al hogar del consumidor. Los productos químicos han afectado los cursos de agua y el suelo, mientras que los combustibles dañan la atmósfera; además, existe la preocupación de que los suministros de petróleo han llegado al límite. Los marcados aumentos en el precio del petróleo y todos los fertilizantes (incluso otros minerales como fosfato y potasa) durante el furor de los productos básicos son fuertes indicadores de la exigencia en el modelo industrial de la agricultura.

- **La agricultura y el medio ambiente**

La política agrícola ha tomado poco en cuenta al medio ambiente. Por el contrario, al alentar la agricultura industrial con consumo intensivo, produjo grandes daños que se reflejaron en una reducción significativa de ejemplares de numerosas especies de aves, insectos y plantas silvestres, el agotamiento del suelo y emisiones de gases invernaderos. Los orígenes de la crisis ambiental radican en la economía rural y en la producción, el comercio y el transporte urbanos. Se relaciona con la agricultura de estas maneras:

- **Cambio climático:** como consecuencia de la agricultura de alto consumo, que usa combustibles fósiles emisores de carbono en las explotaciones agrícolas y para transportar granos y productos alimenticios procesados, así como fertilizantes y otros productos químicos sintéticos; también, emisiones de metano del ganado.
- **Biodiversidad:** el agotamiento de numerosas especies de plantas, insectos, aves, peces y mamíferos pequeños, causado en gran parte por los productos químicos para la agricultura, que afectan las cadenas alimenticias de los animales; y la contaminación de cursos de agua con productos químicos que se escurren de las tierras agrícolas.
- Las **tierras y el agua** para agricultura están volviéndose escasas en todo el mundo.
- **Degradación del suelo:** a largo plazo, el uso abundante de productos químicos daña la textura del suelo y las defensas que el suelo les proporciona a las plantas contra las plagas.
- **Modificación genética:** una mayor extensión de los métodos agroindustriales, que algunos gobiernos europeos parecen dispuestos a aceptar finalmente después de una moratoria de diez años.

- **Agrocombustibles:** como alternativa para los combustibles fósiles, que llevaría a una mayor intensificación de la producción y la pérdida de tierras necesarias para producir alimentos.

Por otro lado, hay abundante experiencia europea en métodos de producción más seguros que se alejarían de la agricultura intensiva, dependiente de los insumos, y que reciben fuerte apoyo del público. Por lo tanto, se recomienda buscar directamente la reducción del daño ambiental en las políticas alimentarias y agrícolas. Los objetivos deberían ser los siguientes:

- Reducir el transporte de granos, ganado, insumos (como combustible, fertilizantes y semillas) y productos procesados, tanto dentro de la UE como hacia la UE desde otros lugares del mundo.
- En la medida de lo posible, alejarse del uso de fertilizantes artificiales y otros insumos químicos mediante la extensión de los principios que se enuncian en la Directiva de Nitratos de 1991, que estipula el control y el límite del contenido de nitrógeno del suelo.
- Tomar todas las medidas conducentes a apoyar la biodiversidad en las áreas agrícolas.
- Prohibir de manera permanente el desarrollo y el uso de organismos modificados genéticamente en los suministros agrícolas y alimentarios de Europa (incluso en alimentos y alimentos para los animales que se importan).
- Ayudar a la adaptación al cambio climático y aumentar la zona de producción con bajos insumos, diversa y a pequeña escala.
- Asegurar que los escasos recursos de tierras y la agricultura de Europa produzcan alimentos y energía para las personas, no para los vehículos.

Se requiere una investigación sustancial para determinar las mejores maneras de lograr ese apoyo al medio ambiente en las políticas alimentarias y agrícolas. Existe la necesidad de liberarse de los controles, las inspecciones y las penalidades como la forma dominante de acción oficial para trabajar, en cambio, por el compromiso y la asociación de los agricultores y otros interesados en la cadena alimenticia. Sean cuales fueren las críticas a la condicionalidad, en realidad podría aplicarse un principio de condicionalidad similar sobre un frente más amplio, con la introducción de reglas de mejores prácticas que deban cumplir todos los agricultores. Se ha sugerido que las *mejores* formas de agricultura deberían ser la norma obligatoria en la UE; otras normas se aceptarían sólo excepcionalmente. 'Mejores' significa prácticas que ayuden a alimentar y fortalecer el suelo mientras las plantas crecen y el ganado se engorda, o que de alguna manera causen el menor daño posible en el proceso. Deben desarrollarse criterios para definir las 'mejores' formas de agricultura, como se acaba de analizar, y los mejores instrumentos de política para promoverlas. Una posibilidad es variar el apoyo financiero por hectárea o unidad de producción de acuerdo con el grado de cumplimiento con los objetivos de reducción de combustibles fósiles, fertilizantes artificiales y pesticidas. Pero ese enfoque es más adecuado para un sistema de subsidios gubernamentales que el respaldo de los precios y la gestión de suministros.

En consecuencia, debe investigarse la definición de posibles reglas y objetivos. He aquí algunas sugerencias adicionales:

- En circunstancias normales, permitir únicamente métodos de producción orgánicos u otros de bajos insumos, debido a su sustentabilidad ecológica.

- Gravámenes o cuotas sobre la producción de fertilizantes con nitrógeno o límites en la cantidad permitida para el uso en campos y huertas.
- Erradicación del uso de semillas genéticamente modificadas, tanto al sembrar granos como en el origen de los alimentos para animales.
- Límites obligatorios en las emisiones de gases invernaderos.

Asimismo, debería investigarse la factibilidad de objetivos para promover la biodiversidad, incluso cómo se deberían diseñar e implementar.

- **Tipos de productos que merecen respaldo**

La UE tendrá que elegir los tipos de productos agrícolas que respaldará de manera preferencial, como lo hizo en el pasado. La combinación de productos que recibía respaldo según la PAC hasta ahora puede parecer un poco arbitraria en principio. El respaldo de los cereales principales se comprende perfectamente, pero en el contexto actual resulta bastante difícil entender el apoyo que se les proporciona a la carne y a los productos ganaderos y el abandono casi completo de las frutas y verduras. El sistema de respaldo debería facilitar el consumo de alimentos sanos y nutritivos y desalentar los menos saludables para atacar la obesidad y la pobreza alimentaria. Como se ha visto, las mismas elecciones a menudo también beneficiarían al medio ambiente. Sugerimos que estos cuatro criterios se apliquen al elegir la preferencia de productos:

- Valor nutricional.
- Aptitud climática.
- Impacto ambiental.
- Evitar la competencia con productos de países más pobres.

En función de esto, las categorías que se deben profundizar en investigaciones posteriores para un posible respaldo deberían incluir:

- a) **Moderar los cultivos de alimentos de primera necesidad.** Éstos son cruciales para las necesidades alimentarias. Debe aplicarse respaldo al trigo, probablemente también al maíz y al centeno, y quizás a las patatas y a la cebada. No resulta claro si la UE debería respaldar la producción de arroz. Puede cuestionarse si es un cultivo apto para Europa, que puede ser correctamente suministrado por Asia. Por otro lado, podría resultar aconsejable restringir las importaciones de arroz subsidiado de los EE.UU., fundamentándose en el dumping.
- b) **Las frutas y verduras** deben recibir un fuerte respaldo por su importancia en una dieta equilibrada y la relativamente baja huella de carbono que implican su producción y distribución. Si recibieran una mayor ventaja de precio que otros productos alimenticios menos saludables, se alentaría su consumo. Sin embargo, este respaldo debería limitarse a los cultivos climáticamente adecuados para el lugar donde se desarrollan. Esto podría tener implicaciones sobre el equilibrio del respaldo entre Europa septentrional y meridional.¹⁵

¹⁵ Esto tiene especial relevancia para la producción de bananas en el territorio de la UE, un cultivo de exportación importante para los países tropicales. De acuerdo con el gobierno de Suecia, los ingresos fijos garantizados para los productores de bananas de la UE (principalmente en las Islas Canarias, Guadalupe y Martinica) ascendían en promedio a €8.800 por hectárea, comparado con €500/ha por la producción de aceitunas y €550-€900/ha por la producción de algodón. Sólo los

- c) **Carne y pescado.** ¿Debe continuar el respaldo financiero para la producción de pescado o carne? El pescado entra en la Política Pesquera Común, que también debe considerarse parte de una política alimentaria general. Sin embargo, existe tensión entre los beneficios nutricionales del pescado y la necesidad de conservar la existencia de peces. Los métodos de pesca más perjudiciales deberían, en cualquier caso, ser restringidos con más firmeza que la que se aplica actualmente o ser prohibidos mediante ordenanzas. También debería limitarse la pesca fuera de las aguas propias de la UE. Esto se analiza mejor en la sección iv a continuación.

Hay fundamentos nutricionales y ambientales para limitar el respaldo al ganado, especialmente el que se cría para producción de carne. La OAA ha calculado que la agricultura es responsable del 18 por ciento de las emisiones de gases invernadero del mundo; esto incluye el derroche en la conversión de energía durante la producción de carne y las emisiones de gas metano del ganado bovino y otros animales rumiantes. La carne (especialmente las carnes ‘rojas’ como la de vaca, cerdo y cordero) también es bien conocida por su contribución a las enfermedades cardíacas y otras ‘enfermedades de los ricos’, aunque esto puede depender en parte de los tipos de alimentos que se usan para el ganado. Algunas prácticas de alimentación y otras formas de tratamiento del ganado se cuestionan periódicamente. No obstante, suspender todo respaldo al sector de la carne sería un golpe importante a grandes sectores de la agricultura europea, así como a gran parte de la mejor gastronomía. El problema se complica todavía más por el papel del trébol y de las pasturas (usados por los rumiantes) en las rotaciones de campos orgánicos en la reducción de las emisiones de carbono. Se requerirá mayor investigación antes de poder realizar recomendaciones definitivas.

La mejor solución podría ser limitar el respaldo a la carne que se produce de manera sostenible. ¿Pero cómo debería definirse ‘de manera sostenible’? Por ejemplo, ¿cómo debería medirse la huella de carbono en este caso? También debemos considerar qué criterios de salud animal se deben incluir, por ejemplo, con respecto a la cría de cerdos y aves de corral, y los métodos usados para la producción especializada como la carne de ternera y el *foie gras*.

- d) El caso nutricional de **la leche y los huevos** es más sólido que el de la carne. Son alimentos versátiles accesibles para todos los niveles de la sociedad. La leche recibió un fuerte respaldo de la UE en el pasado, incluso mediante cuotas para desalentar la sobreproducción en años recientes, y no hay fundamentos sólidos para retirarlo ahora. Por el contrario, debe fortalecerse el sistema de cuotas para gestionar los suministros. Los huevos también recibieron respaldo bajo otros regímenes, incluso bajo la gestión de suministros actual de Canadá.
- e) Algunos **cultivos de oleaginosas y forrajeras** aptos para climas europeos deberían ser respaldados, en parte por el uso excesivo de soja importada en la alimentación de los animales europeos. La producción de oleaginosas podría expandirse con asistencia moderada; esto mejoraría significativamente el suelo porque fijan el nitrógeno.

subsidios al tabaco se acercaban a un nivel tan alto. Ver Ministerio de Agricultura, Asuntos Alimentarios y del Consumidor (2004), ‘Memorandum: A Tariff Only Regime for Bananas - Why the tariff rate should be set at a low level’ (Estocolmo: Regeringskansliet), páginas 3-4.

- f) **Erradicación del tabaco y la remolacha azucarera.** No tiene sentido ofrecer más respaldo para un producto tóxico como el tabaco. La remolacha azucarera también ha recibido respaldo tradicionalmente y tiene una larga y honorable trayectoria como sustituto del azúcar de caña. Sin embargo, es mucho más costoso producir azúcar de la remolacha que de la caña, mientras que cierra el mercado a las importaciones de caña de países más pobres de los trópicos. El consumo de azúcar también es desaconsejable desde el punto de vista nutricional, de modo que queda abierta la cuestión de si debe continuar el respaldo de la remolacha. Se requerirían arreglos de transición, como en la terminación del Protocolo del Azúcar de la UE para los países de ACP (África, Caribe y Pacífico) (ver la sección iv a continuación).

iii. Cadenas de valor agrícola

Corregir el equilibrio del poder de mercado entre terratenientes, agricultores, trabajadores agrícolas, proveedores de insumos, firmas procesadoras de alimentos, empresas comerciales, minoristas y consumidores.

El informe de la conferencia de Hot Springs de 1943 no mencionaba ningún intermediario entre el consumidor y el productor. Pero existe actualmente un sentido de insatisfacción extendido con respecto a la forma en que se producen y distribuyen los alimentos, que ha derivado en diversos movimientos que buscan acortar la brecha que se ha desarrollado entre consumidores y productores. En tiempos recientes, los intermediarios han usado su fuerza corporativa para asegurar que los precios relativos funcionen cada vez más en su beneficio y que sus intereses dominen las políticas. Esta sección propone un enfoque sistemático de la política sobre las cadenas de valor de los alimentos, informado por estas consideraciones. Si los productores y los consumidores finales de los alimentos son realmente interdependientes, entonces la parte del valor de los alimentos que se llevan los intermediarios debe mantenerse en un mínimo.

Sin embargo, la PAC, como las políticas agrícolas de cualquier otro lugar, generalmente ha tenido un enfoque estrecho hacia la producción agrícola, sin darle importancia tanto a problemas económicos y sociales amplios como a los ambientales. Esto ha tenido consecuencias perjudiciales, por ejemplo:

- Una concentración uniforme de la producción en las grandes explotaciones agrícolas, que han tendido a recibir una parte excesiva de los subsidios disponibles.
- Problemas graves en algunos países con terratenientes en ausencia y la propiedad o el control de tierras agrícolas en manos extranjeras.
- Formas de empleo sumamente explotadoras, especialmente en explotaciones agrícolas más grandes y en unidades de producción semiindustriales de algunos países.
- Una concentración cada vez mayor en manos de unas pocas empresas del suministro de semillas y otros insumos, así como de las operaciones de menudeo, procesamiento y comercialización. Esto les da excesivo poder a estas partes de las cadenas de valor y les quita ingresos a los agricultores.

Hasta ahora, si la UE y sus estados miembros se han ocupado de estos problemas de manera alguna es a través de políticas económicas generales en áreas como la competencia y el empleo, donde los intereses rurales tienen poca influencia. Los abusos se han vuelto una característica común del sector alimenticio, típicos del equilibrio del poder distorsionado a lo largo de las cadenas de valor modernas. Como el menudeo a gran escala ha crecido de manera sostenida en poder e importancia, los minoristas de alimentos (firmas de supermercados) se han vuelto los más poderosos, diversificándose fuera de los productos alimenticios en áreas de consumo más amplias. Los problemas están en todos los niveles de las cadenas de valor de los alimentos. Los agricultores se enfrentan a términos desgastantes para acceder a semillas y otros insumos. El furor reciente en los precios de los productos básicos era imaginado por algunos como una indudable bendición para los agricultores, pero de hecho los que más rápido subieron fueron los precios del petróleo y los fertilizantes (insumos principales de la agricultura industrial), más que los de los cultivos de labranza.

Este conjunto de problemas requiere un abordaje directo en la política alimentaria y agrícola de la UE. La política debe controlar y regular con firmeza las cadenas de valor, con el fin de lograr una distribución justa de los ingresos derivados de los alimentos. Esto debe explicitarse, con mandatos claros a las partes relevantes de la Comisión Europea, incluso la Dirección General de Competencia, Empleo y Mercado Interno. Además de políticas para ocuparse de abusos como la venta minorista a precios menores que el costo (que es el equivalente local del dumping internacional), debe implicar la disolución obligatoria de cualquier firma con exceso de acciones en el mercado, tanto en la UE como a nivel nacional, en función de los precedentes sentados en los EE.UU. a principios del siglo XX. Vale la pena considerar la eliminación radical del poder de los intermediarios comerciales, por ejemplo con el uso de monopolios nacionales de compra, como las juntas de comercialización que tenía el Reino Unido. La Junta de Comercialización de la Leche, fundada en 1934, restableció la agricultura lechera al garantizar un mercado con precios asegurados, que rompió el poder que habían acumulado las grandes lecheras en la década de 1920. Pero esa situación volvió rápidamente después de que se privatizara (en realidad, se desbandara) la Junta de Comercialización de la Leche (MMB) en 1994; esto permitió que las lecheras y, después, los supermercados forzaran los precios de compra a descender por debajo de niveles económicos.

Muchos años de presión sobre los ingresos de los agricultores ha derivado, a su vez, en mayor presión sobre la posición de los trabajadores de la agricultura y sus disposiciones de empleo y contractuales. Esto afecta los salarios, la seguridad de los empleos, la salud y la seguridad en lo que siempre es una línea de trabajo peligrosa. Los empleados se ven expuestos a productos químicos peligrosos y pueden tener dificultades con la vivienda; de rutina hay explotación de la mano de obra con salarios bajos a través de mecanismos de cuadrillas laborales, muchas veces basadas en migrantes. La naturaleza estacional de la agricultura hace que se preste a mano de obra temporera, generalmente con pagas muy bajas. Por ejemplo, los trabajadores migrantes informales (*jornaleros*) de Marruecos y otras partes de África son una parte importante pero vulnerable de la fuerza de trabajo agrícola en gran parte de España. Hay una dependencia en parte similar y altamente explotadora de las 'cuadrillas' de mano de obra migrante en partes del sistema agrícola comercial de otros lugares (por ejemplo, el Reino Unido y los Países Bajos). Esto exige medidas por parte de la UE para garantizar la solicitud del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho al Alimento de que '[c]omo parte de una respuesta a la crisis alimenticia global basada en el derecho al alimento, los gobiernos deberían ... controlar mejor el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, incluso el derecho a un salario vital, en el sector agrícola'.¹⁶

Se requieren políticas sobre propiedad de las tierras (especialmente transfronterizas), dimensiones de las explotaciones agrícolas, terratenientes y arrendadores en ausencia. Debe investigarse el impacto de estos fenómenos en los estados miembros más nuevos y será necesario recomendar políticas. El Tratado de Roma puede prometer el libre movimiento del capital, pero no necesariamente justifica la compra de tierras por parte de terratenientes ausentes en países distantes. Al adherirse a la UE, Finlandia tuvo que eliminar restricciones legales que evitaban que los extranjeros fueran propietarios de tierras. Podría valer la pena considerar el regreso a esos principios, al menos en los estados miembros más vulnerables. Con respecto al tamaño de las explotaciones agrícolas, debería existir un máximo estricto para los pagos de la UE a cualquier establecimiento en

¹⁶ De Schutter (2009), *op. cit.*, página 3.

particular, ya sea por motivos de justicia o como una medida para que las explotaciones agrícolas sean más pequeñas. Esto podría determinarse con una fórmula basada en el valor anual de los pagos y el número de hectáreas que explota una explotación agrícola.

iv. Agricultura de la UE y países en desarrollo

Apoyar a la mayoría pobre del mundo gestionando el comercio internacional con sus países.

Los países europeos, especialmente los que tenían imperios coloniales, tienen relaciones económicas de larga data con países en desarrollo de los trópicos, incluso lazos comerciales en los cuales los alimentos y la agricultura siempre han tenido un papel prominente. Muchos productos alimenticios y mercancías industriales importantes de Europa utilizan los productos de la agricultura tropical, como el café, el aceite de palma, el algodón y el caucho natural. Las corporaciones europeas son importantes tanto en la producción como en el posterior procesamiento de muchos cultivos agrícolas de los países en desarrollo.

Durante las prolongadas negociaciones para la Ronda Doha de la OMC, la UE ha sido objeto de críticas sostenidas por el injusto impacto competitivo de sus subsidios agrícolas para los agricultores de otros países, especialmente los más pobres del mundo. Pero los impactos de las actividades de la UE son mucho más diversos y deben ser seriamente revisados por la UE. No todos estos impactos pueden sufrir la influencia de políticas alimentarias y agrícolas, pero será importante establecer cuáles pueden sufrirla y cómo, para asegurarse de que esas políticas realmente asistan, o al menos no obstaculicen, la agricultura en la mayoría pobre del mundo.

La influencia de la PAC sobre la agricultura de los países pobres suele ser negativa como consecuencia de los subsidios a las exportaciones y otras formas de dumping. El daño puede ocurrir de diversas maneras. Las exportaciones de la UE, especialmente de los artículos subsidiados como el trigo y los productos lácteos, pueden perjudicar los precios de los productos locales. Pero los subsidios también le proporcionan a la UE una ventaja injusta sobre las exportaciones propias de los países tropicales, sean vendidas dentro de la UE o en mercados de terceros países. Ejemplos de estos casos incluyen la remolacha azucarera (que compite con el azúcar de caña de menor costo), el algodón, la banana y el arroz, así como, por cierto, el tabaco. Los subsidios locales más importantes de la PAC han tendido a aplicarse precisamente a estos cultivos: la remolacha azucarera, el algodón, el tabaco, la banana y el arroz.

Un problema más sutil radica en la dificultad frecuente de los exportadores agrícolas de los países en desarrollo para lograr realmente ventas en los países europeos y en otros países desarrollados, a menudo porque las normas oficiales o comerciales son difíciles de cumplir para los productores de un país pobre. Algunas de estas normas surgen de los deseos superficiales de comercialización de los supermercados, pero otras derivan de reglas de seguridad e higiene alimentaria que pueden parecer muy razonables en las condiciones de un país rico, pero parecen exigentes en un grado imposible de lograr en el mundo en desarrollo.

Muchos países marítimos pobres también han sido convencidos para que permitan que las flotas de la UE pesquen en sus aguas de ultramar, para poder aumentar sus ingresos por exportaciones. En consecuencia, en muchos países, especialmente a lo largo de la costa africana occidental, ya no hay suficientes peces como para que la pesca tradicional cerca de la costa sea redituable. No sólo las personas que pescaban han perdido su medio de vida, lo que conllevó en algunos casos a emigración en gran escala, sino que los suministros nacionales de proteínas se redujeron y se tuvieron que encontrar otras fuentes de proteína que los reemplazaran. En algunos casos, esta brecha se cubrió expandiendo la caza de

‘animales silvestres’, animales salvajes como leones, monos e incluso hipopótamos.¹⁷

Oficialmente, la UE siempre ha visto su relación con la agricultura de países en desarrollo como existente en sólo dos esferas: ayuda extranjera y acceso preferencial para las exportaciones de esos países en mercados de la UE con el uso de cuotas y tarifas reducidas. Hasta ahora, esto último se aplicó principalmente a través del vínculo formal con 79 países de ACP. Sin embargo, en años recientes el enfoque dominante del desarrollo en sí ha puesto en peligro las esperanzas de los habitantes rurales de países pobres, en función, como está dado, de la apertura de mercados agrícolas a través de reducciones tarifarias y del otorgar estricta prioridad a las exportaciones por sobre los cultivos alimentarios locales.

Por todos estos motivos, la UE y sus estados miembros tienen gran presión sobre los suministros alimentarios y las economías rurales del mundo pobre. La política alimentaria y agrícola europea debe tener en cuenta estos problemas, en lugar de depender de programas de ayuda, acuerdos comerciales e instituciones fuera de la UE, como el Banco Mundial y la OMC. El rango de maneras en que las actividades de la UE afectan la agricultura de África fue examinado recientemente por un grupo de organizaciones de sociedades civiles europeas. En su informe describieron los impactos sobre la seguridad agrícola y alimentaria africana bajo cinco encabezados y llegaron a estas conclusiones amplias:¹⁸

1. **Ayuda:** está insuficientemente enfocada en la agricultura en pequeña escala sostenible e y está coordinada de manera inadecuada.
2. **Políticas comerciales:** los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) de la UE no favorecen el desarrollo ni la integración regional y dañarán la agricultura en pequeña escala de África.
3. Los **agronegocios**, y especialmente los supermercados, extraen menores precios de los proveedores, con normas sociales y ambientales más bajas, e imponen normas y condiciones de entrega demasiado exigentes.
4. Las operaciones del **Banco de Inversiones Europeo** en África se desvían hacia las exportaciones y el desarrollo del sector privado.
5. La **PAC** afecta a los países en desarrollo a través de los **subsidios** a los agricultores europeos, incluso con pagos directos.

Por otro lado, durante la primera mitad del siglo de existencia de la CEE y la UE, determinados tipos de disposiciones comerciales han demostrado ser beneficiosas para los países en desarrollo. Se le suelen aplicar al comercio de un solo producto. Algunas han sido de naturaleza multilateral amplia, incluyendo estados miembros de la UE y a otros países desarrollados y en desarrollo. Un ejemplo es el Acuerdo Internacional del Café en el período antes de 1989, cuando las cuotas de exportación estabilizaron y respaldaron los precios de exportación del café. Otros han sido específicos para el comercio de la UE con grupos específicos (y a veces bastante pequeños) de países en desarrollo. Un ejemplo famoso es el Protocolo del Azúcar UE-ACP, que le garantizó un mercado en la UE a precios muy superiores a los niveles mundiales a un grupo de países en su mayoría muy pequeños. Estas

¹⁷ Para más información sobre este tema, ver un documento en *Science*, por Justin Brashares y Andrew Balmford, informado en *National Geographic News* el 11 de noviembre de 2004. Puede descargarse en www.seaaroundus.org/OtherWebsites/2004/AfricanBushMeattrade.pdf (enero de 2008).

¹⁸ Practical Action, Terra Nuova y Vredeseilanden (2008), ‘Advancing African Agriculture: The Impact of European policies and practices on African Agriculture’.

ganancias extranjeras garantizadas tuvieron un papel importante en el desarrollo exitoso de los principales signatarios del Protocolo, como Mauricio y Barbados.

Verdaderamente, hay evidencia general de que los países de ACP que han tenido acceso preferencial a los mercados de la UE para productos específicos, como la banana, la carne vacuna y el azúcar, han surgido entre los más prósperos de los países desarrollados. Otros ejemplos incluyen Guyana entre los países exportadores de azúcar, St. Vincent entre los exportadores de banana y Uruguay entre los exportadores de carne vacuna. Sin embargo, esos países pobres que dependen de la exportación de productos básicos en mercados completamente desregulados o 'libres' tienden a estar entre los más pobres.¹⁹

Una consecuencia clara es que las formas gestionadas de comercio internacional son más beneficiosas para el desarrollo que los mercados desregulados que han sido universalmente promocionados desde la década de 1980 y ahora hacen cumplir a través de la OMC. Pero en los últimos años, la UE se ha alejado del comercio gestionado hacia una forma de dividir para vencer usando las AAE. Aprendiendo de estas experiencias, se propone que la política alimentaria y agrícola se informe mediante un análisis correcto de las consecuencias para el mundo en desarrollo en todas estas áreas. Las siguientes acciones de política son recomendables:

- La UE debería restringir su propia agricultura a cultivos aptos para los climas locales y no tratar de competir con los cultivos tropicales. Los subsidios para los cultivos tropicales deberían eliminarse con el fin de darles a los productores de los países en desarrollo una mejor posibilidad de encontrar mercados externos y precios justos. Los agricultores europeos deberían recibir asistencia para convertirse a cultivos más aptos para los climas europeos. (Debe enfatizarse que no les pedimos a los países en desarrollo que le den prioridad a las exportaciones en sus propias políticas agrícolas. El orden de prioridades locales es asunto de ellos y deben decidirlo por su cuenta).
- Negociar con los países en desarrollo el uso de cuotas, precios de importación mínimos y otras medidas para asegurar que se paguen precios estables y remunerativos por las importaciones de productos tropicales. Estas negociaciones se realizan mejor artículo por artículo que en disposiciones amplias y abarcadoras como los AAE y la OMC. Siempre que sea posible, deberían llevarse a cabo de manera global con un grupo amplio de países exportadores e importadores. Sin embargo, las oportunidades actualmente están limitadas, salvo que haya un cambio de actitud en los EE.UU. con el Presidente Obama. La UE debería, por tanto, lograr sus propios acuerdos de este tipo con los países en desarrollo para suceder a los que antes tenía vigentes con el grupo de países de ACP. Los negociadores de la UE, en alianza con sus socios comerciales, deberían procurar asegurar que las reglas de la OMC explícitamente permitieran lograr esos acuerdos.
- Las restricciones sobre los agronegocios europeos (según se propugna en la sección iii dentro de las políticas para cadenas de valor) deben tener plenamente en cuenta el impacto sobre los países en desarrollo y reaccionar de manera acorde.
- Revisar la práctica de estimular a los países marítimos de pocos recursos para que permitan que las naves de la UE recojan gran cantidad de peces y otros frutos de mar en sus aguas marinas costeras.

¹⁹ Ver T. Lines (2008), *Making Poverty: A History* (Londres: Zed Books), páginas 74-78 y T. Lines (2004), 'Commodities Trade, Poverty Alleviation and Sustainable Development: the Re-emerging Debate', Common Fund for Commodities, Ámsterdam, www.tomlines.org.uk, Tabla 5 y página 14.

- Controlar todos los demás aspectos de la política y la actividad económica de la UE que se analizaron en el ejercicio de control de las CSO, para poder identificar sus efectos negativos y permitir su remoción.

3. ALIMENTOS Y AGRICULTURA PARA LAS NECESIDADES DE HOY

La Política Agrícola Común respondió a las necesidades de la década de 1960, según las entendieron los líderes políticos de la CEE en ese momento. Logró un rápido aumento de la producción y una transformación de la agricultura de los estados miembros. Desde la década de 1980 se ha modificado parte por parte en dos sentidos: para restituirle una base de mercado a la agricultura (a pesar de toda la evidencia de que los mercados agrícolas funcionan de manera deficiente, tanto para los productores como para los consumidores de alimentos) y para reducir el costo de los productos agrícolas para las empresas procesadoras de alimentos y para los supermercados (transfiriéndoles efectivamente los subsidios que la PAC les pagó antes a los agricultores).

Todo esto no se adecua a las necesidades actuales. Ignora las fallas de los mercados 'libres' controlados corporativamente, que se ilustraron drásticamente en la crisis financiera y alimentaria de 2008. Ignora hasta qué punto los intermediarios han asumido el control de la economía alimentaria desde la década de 1960, apropiándose de los ingresos, lejos tanto de los productores como de los consumidores de alimentos. Ignora el daño ambiental acumulado que causa la agricultura industrializada a gran escala, basada en combustibles fósiles, que la PAC ha promovido de manera sostenida. Ignora las consecuencias nutricionales y para la salud de los tipos de alimentos que promueve la PAC y las maneras en que se producen. E ignora el impacto de la agricultura y los agronegocios europeos sobre el resto del mundo, especialmente la gente con menores recursos.

Las políticas actuales no satisfacen las necesidades del siglo XXI, ni para Europa ni para el resto del mundo. Pero las exigen las reglas actualmente consignadas en la OMC.

Este documento ha bosquejado un conjunto de políticas alternativas para los alimentos y la agricultura de Europa que satisfarán todas las necesidades que se acaban de definir. Se basa en la soberanía alimentaria: un conjunto de principios para la producción sostenible de alimentos, basada en la interdependencia genuina entre productores y consumidores. Es un documento de trabajo, no un plan, y muchas de sus ideas deberán ser probadas en investigaciones adicionales y en la práctica. Pero ofrece una visión de lo que podría ser una política alimentaria y agrícola europea integrada si se basara en las necesidades de las personas y del planeta, no en las demandas de rentabilidad de los agronegocios europeos.

Anexo 1: Definición de soberanía alimentaria (Declaración de Nyéléni, febrero de 2007)

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales.

La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica.

La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que producimos los alimentos.

La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones.

SEIS PRINCIPIOS DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA
del Informe sintético de Nyéléni 2007: Foro por la Soberanía Alimentaria

	La soberanía alimentaria	está a FAVOR DE	Está EN CONTRA DE
1.	se concentra en alimentos para las personas:	La soberanía alimentaria coloca el derecho a alimentos suficientes, sanos y culturalmente adecuados para todas las personas, pueblos y comunidades, incluso los que sufren hambre, están bajo ocupación, en zonas de conflicto y marginados, en el centro de las políticas alimentarias, agrícolas, ganaderas y pesqueras	y <i>rechaza</i> la propuesta de que los alimentos son simplemente otro producto básico o componente para los agronegocios internacionales.
2.	valora a los proveedores de alimentos:	La soberanía alimentaria valora y respalda las contribuciones, y respeta los derechos, de las mujeres y hombres, campesinos y agricultores familiares en pequeña escala, los ganaderos, los pueblos indígenas y los trabajadores agrícolas y pesqueros, incluso migrantes, que cultivan, desarrollan, cosechan y procesan alimentos	y <i>rechaza</i> las políticas, acciones y programas que los subvaloran, amenazan sus medios de vida y los eliminan.
3.	localiza sistemas alimentarios:	La soberanía alimentaria acerca más a los proveedores y consumidores de alimentos, coloca a proveedores y consumidores en el centro de la toma de decisiones sobre temas alimentarios, protege a los proveedores de alimentos del dumping de alimentos y la ayuda alimentaria en los mercados locales, protege a los consumidores de alimentos de baja calidad y no saludables, la ayuda alimentaria inadecuada y los alimentos corruptos con organismos genéticamente modificados	y <i>rechaza</i> estructuras, acuerdos y prácticas de gestión que dependen de y promueven el comercio internacional no sostenible y no equitativo y le otorgan poder a corporaciones remotas y no responsables.
4.	pone el control en lo local:	La soberanía alimentaria pone el control sobre el territorio, las tierras, las pasturas, el agua, las semillas, el ganado y las poblaciones de peces en los proveedores locales de alimentos y respeta sus derechos. Ellos pueden usarlos y compartirlos de maneras social y ambientalmente sostenibles que conserven la	y <i>rechaza</i> la privatización de recursos naturales mediante leyes, contratos comerciales y regímenes de derecho de propiedad intelectual.

		diversidad. Reconoce que los territorios locales suelen atravesar las fronteras geopolíticas y asegura el derecho de las comunidades locales a habitar y usar sus territorios. Promueve la interacción positiva de distintos sectores que ayuda a resolver conflictos internos o conflictos con autoridades locales y nacionales	
5.	construye conocimiento y habilidades:	La soberanía alimentaria se apoya en las habilidades y el conocimiento local de los proveedores de alimentos y en sus organizaciones locales que conservan, desarrollan y gestionan sistemas localizados de producción de alimentos y de cosecha, desarrollando sistemas de investigación adecuados para respaldar esto y transmitiendo esta sabiduría a las generaciones futuras	y <i>rechaza</i> tecnologías que los socavan, amenazan o contaminan, por ejemplo, la ingeniería genética.
6.	trabaja con la naturaleza:	La soberanía alimentaria usa las contribuciones de la naturaleza en diversos métodos agroecológicos de producción y cosecha con bajo insumo externo que maximizan la contribución de los ecosistemas y mejoran la resistencia y la adaptación, especialmente frente al cambio climático. Busca <i>“curar el planeta para que el planeta pueda ayudarnos”</i>	y <i>rechaza</i> métodos que dañan las funciones benéficas de los ecosistemas, que dependen de monoculturas y factorías ganaderas con uso intensivo de energía, prácticas pesqueras destructivas y otros métodos de producción industrializados que dañan el medio ambiente y contribuyen al calentamiento global.
<i>Estos seis principios están interrelacionados y son inseparables: todos deben ser aplicados para implementar el marco de las políticas de soberanía alimentaria.</i>			