

# Las *Notas* de la C2A

## Agricultura y alimentación en cuestión

Número 2 — Septiembre 2010

### LA PAC Y LOS PED

#### EL IMPACTO DE LAS IMPORTACIONES EUROPEAS

##### Europa, primer importador mundial de productos agrícolas

La Unión Europea (UE) es hoy en día el mayor importador mundial de productos agrícolas. En 2007, con un monto de 78 mil millones de euros, sus importaciones representaron el 23,1% de las importaciones agrícolas mundiales.

##### Un destino tradicional para los países del Sur...

Una parte importante de los productos importados por la Unión Europea provienen de países en desarrollo (PED). En virtud de relaciones históricas, pero también de los acuerdos comerciales negociados por la Unión Europea (acuerdo de Cotonou, acuerdos euro-mediterráneos, acuerdo con el MERCOSUR...), Europa es en efecto el destino tradicional de los productos agrícolas de esos países.

Así, en 2007, el 59,2% de las exportaciones agrícolas de los países de África, Caribe, Pacífico (ACP), el 51,9% de las exportaciones agrícolas de los países mediterráneos, el 33,5% de las exportaciones agrícolas del MERCOSUR, el 20,1% de las exportaciones agrícolas de los países del Sudeste Asiático (ASEAN) y el 37,3% de las exportaciones agrícolas de los países menos avanzados (PMA), estaban destinadas al mercado europeo.

Los productos exportados por esos países son esencialmente productos tropicales que no entran en competencia con los productos agrícolas europeos. Estos productos tienen en general un acceso preferencial al mercado europeo, incluso con exención de derechos aduaneros. Sin embargo, Europa importa también del Brasil y de la Argentina productos destinados a la alimentación

animal. En efecto, tras las negociaciones del Dillon Round del GATT entre 1960 y 1961, Europa aceptó una apertura de su mercado sin derechos de aduana, lo que la volvió muy dependiente de las importaciones de soja principalmente.

##### ... que no está exento de riesgo

Para los países en desarrollo, esta fuerte dependencia del mercado europeo para sus exportaciones agrícolas, puede tener varios inconvenientes. Así, las ventajas acordadas por Europa no los han incitado a diversificar sus intercambios hacia otros mercados de menor cuantía. Ahora bien, la apertura creciente del mercado europeo a todos sus socios comerciales torna esas ventajas cada vez menos interesantes. Es especialmente el caso de los países de ACP: estos países, que ya tenían un libre acceso al mercado europeo para la casi totalidad de sus productos agrícolas, se ven ahora confrontados a otros competidores que se benefician de las mismas ventajas para cada vez más productos (por ejemplo, el café).

Además de esta dependencia del mercado europeo, las exportaciones agrícolas de numerosos países en desarrollo están concentradas en algunos productos, en respuesta a la demanda europea (soja, banana, cacao, etc.). Esto vuelve a esos países muy frágiles, teniendo en cuenta las variaciones de los precios internacionales de estos productos. Por otro lado, debido a un nivel de protección más alto cuando el producto agrícola es transformado, los países en desarrollo exportan hacia Europa esencialmente materias primas y han desarrollado poco o nada su industria agroalimentaria.

## La soja, un caso emblemático en términos de efectos negativos para los países en desarrollo

El desarrollo del monocultivo de productos de exportación destinados al mercado europeo tiene a veces efectos muy negativos sobre la agricultura de los países del Sur. Es, en particular, el caso del monocultivo de la soja que se desarrolló en los países de América Latina. Europa es en efecto el primer importador de soja, cuya producción mundial se quintuplicó en un lapso de cuarenta años. Esta explotación de la soja en gran escala, en Brasil y en Argentina, tiene consecuencias humanas, medioambientales y sanitarias graves. Así, el desarrollo

del cultivo de soja es fuente de deforestación y contribuye a la pérdida de biodiversidad, a la erosión y a la contaminación del agua. Comunidades rurales e indígenas se ven expulsadas de sus tierras en provecho de las grandes explotaciones. Esta dinámica de concentración de la propiedad y la expulsión de los pequeños productores generan un éxodo rural masivo, en virtud del cual los campesinos vienen a engrosar la pobreza de las ciudades. Por último, el monocultivo de la soja destinado a la exportación se opera en detrimento de los cultivos destinados al autoconsumo y de las explotaciones familiares diversificadas: desde hace treinta años, la soja avanza sobre el arroz, el poroto, la mandioca e incluso el maíz.

## EL IMPACTO DE LAS EXPORTACIONES EUROPEAS

### De la autosuficiencia a los excedentes canalizados hacia el mercado mundial

En su origen, la política agrícola común (PAC) europea tenía por objetivo principal alcanzar rápidamente la autosuficiencia alimentaria. La PAC funcionó tan bien que este objetivo fue superado por las principales producciones agrícolas desde los años setenta. Europa debió entonces hacer frente a excedentes crecientes (leche, vino, cereales, carne bovina). Para canalizar estos excedentes, la Comunidad Europea desarrolló sus exportaciones gracias a subvenciones masivas. En pocos años, Europa se convirtió así en uno de los principales exportadores mundiales de productos agrícolas.

### Una competencia desleal para las agriculturas del Sur y un problema de coherencia

La fuerte progresión de las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas ha suscitado numerosas críticas, a la vez de parte de los países exportadores tradicionales y de los productores de los países importadores. Estas subvenciones contribuyeron en efecto a la baja de los valores internacionales y posibilitaron a Europa apoderarse de partes de mercado gracias a precios de *dumping*. Pero sobre todo trajeron aparejada una competencia una competencia « desleal » de los productos agrícolas europeos exportados, especialmente hacia los mercados de los países en desarrollo. Así, en los años 1980-1990, gracias a las subvenciones, Europa canalizaba masivamente hacia Costa de Marfil, Ghana o Benín sus stocks de carne bovina. Esta competencia de

productos vendidos a precios a menudo inferiores a su costo de producción (*dumping*), desalienta las producciones locales y los intercambios entre los países africanos. También reduce a cero los esfuerzos de desarrollo de las cadenas agrícolas financiadas por la ayuda al desarrollo de la Unión Europea.

### Una baja de las subvenciones a las exportaciones que no cambia radicalmente la relación de fuerzas

Las reformas sucesivas de la PAC acarrearán una fuerte baja de las subvenciones a la exportación. En 2007, la Unión Europea no les consagró más que 1,45 mil millones de euros, o sea el 3,4% de los gastos de la PAC, contra más de 10 mil millones en los años ochenta. Sin embargo, las exportaciones agrícolas continúan y la competencia de los productos europeos en los mercados de los países en desarrollo se mantiene. El alza de las ayudas directas a los productores permitió la disminución de las subvenciones a las exportaciones, manteniendo a la vez la competitividad de los productos europeos exportados. Esas ayudas incitan menos a producir, pero permiten exportar sin subvención a precios que pueden ser inferiores a los costos de producción. El *dumping* es entonces siempre posible. Por otro lado, Europa exporta también productos agrícolas fuera de norma<sup>1</sup>, que no pueden ser vendidos en el mercado interno (papas y cebollas, por ejemplo) y subproductos de la producción industrial agroalimentaria (alas y rabos

<sup>1</sup> Los productos fuera de norma son principalmente los que no respetan los criterios de calidad de la industria (tamaño, color, porcentual de granos quebrados y/o partidos, etc.).

de aves y gallinas ponedoras de descarte). Estos productos sin real valor son canalizados a muy bajo precio y destruyen las cadenas de los PED.

### Una necesaria protección de las agriculturas del Sur

Si Europa sigue siendo el principal proveedor de productos agrícolas de numerosos países en desarrollo, no es sin embargo la única en hacerle la competencia a las producciones africanas. Así, por ejemplo, las importaciones de aves del Brasil han reemplazado poco a poco las aves europeas en los mercados africanos gracias a costos de producción muy bajos. Más allá de la batalla contra el *dumping* de los productos

importados, esta situación predica pues en favor de un aumento de la protección de las cadenas agrícolas en los países que en general han disminuido fuertemente sus derechos aduaneros.

#### *Un ejemplo de competencia desleal: Europa "empluma" a África*

*En ocho años, de 1995 a 2003, las importaciones de aves de Camerún pasaron de 500 toneladas a 22.000 toneladas. Esos cortes de aves a bajo precio provenientes de Europa acarrearón la desaparición de más de 100.000 empleos en la industria avícola del país. La misma secuencia se desarrolló en Ghana, en Costa de Marfil o en Senegal.*

## ¿QUIÉN PROTEGE SU AGRICULTURA? ¿POR QUÉ UNA SOBERANÍA ALIMENTARIA?

*"La soberanía alimentaria alude al derecho de las poblaciones, de sus Estados o Uniones a definir su política agrícola y alimentaria, sin dumping con respecto a terceros países"*

En ocasión de la Cumbre mundial de la alimentación que tuvo lugar en Roma en noviembre de 1986, la Vía Campesina definía así, por primera vez, el principio de la soberanía alimentaria:

*"La soberanía alimentaria, prosigue la misma, no es la autarquía ni un repliegue al interior de las fronteras. No se opone a los intercambios internacionales: cada región del mundo tiene productos específicos que puede comercializar, pero la seguridad alimentaria es demasiado importante para hacerla depender de las importaciones. En cada región del mundo, la base de la alimentación debe ser en lo posible producida en el lugar. Cada región debe pues tener el derecho a protegerse de importaciones a bajo precio que ruinan su propia producción."*

### ¿La PAC respeta la soberanía alimentaria?

Como todas las políticas agrícolas de los países desarrollados, la PAC se funda implícitamente en el principio de soberanía alimentaria, sin obligación de apertura de los mercados. En efecto, sus objetivos combinan la garantía de los aprovisionamientos y el incremento de la productividad, la estabilización de los mercados, la remuneración de los agricultores y una garantía de precio a los consumidores.

Asociar protección de los mercados y apoyo a las cadenas agrícolas se reveló muy eficaz en Europa. Las cadenas estratégicas se desarrollaron y el aprovisionamiento a los consumidores se vio asegurado.

No obstante, la PAC respeta cada vez menos la soberanía alimentaria:

- La suya, debido a los bajos derechos de aduana sobre ciertas producciones. Tras las negociaciones de Dillon Round, Europa depende de sus importaciones de soja para alimentar su ganado. Una muy baja protección vinculada a las negociaciones internacionales impide definir una política agrícola ambiciosa.
- La de los países socios y especialmente los más pobres, a los que amenaza con sus exportaciones a precio de *dumping* (ya sean subvencionadas o no).

### ¿Qué soberanía alimentaria para los PED?

Los Países en Desarrollo vieron su soberanía alimentaria regularmente ultrajada durante las negociaciones internacionales: las instituciones de Bretton Woods (2) impiden una protección de los mercados (autorizada sin embargo por la Organización Mundial del Comercio, OMC) y la OMC impide la implementación de instrumentos eficaces y no actúa suficientemente contra las prácticas de *dumping* de los países ricos.

Existen sin embargo ejemplos exitosos (ver el cuadro, más abajo) de promoción de la soberanía alimentaria para mejorar la seguridad alimentaria, luchar contra la pobreza, desarrollar las cadenas, etc.

Diversas medidas pueden ser adoptadas (prohibiciones de importaciones totales o temporarias, derechos de aduanas variables...). A menudo limitadas en el tiempo, las mismas favorecen el despegue de nuevas cadenas.

Los efectos son generalmente una baja de las importaciones, compensada por un aumento de la producción local (Guinea deviene incluso exportadora de

papas en la región). Los ingresos de los productores resultan así mejorados. Sólo los consumidores que no son agricultores (esencialmente los pobres urbanos) pueden hacer frente a los aumentos de precios mientras la producción local se ajusta. Los ingresos aduaneros suplementarios hacen posible al Estado subvencionar a los consumidores pobres durante la transición, a fin de limitar los efectos del alza de precios

(2) : El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), hoy en día uno de los componentes del Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

### *Algunas medidas de protección para desarrollar las cadenas locales*

<i>Medidas</i>	<i>Estudios de caso</i>	<i>Período de implementación</i>
<i>Prohibición de importación</i>	<i>Guinea, papas Nigeria, arroz Guinea, cebollas</i>	<i>Cinco meses/año sobre 1992-98 Campaña 1993</i>
<i>Restricción cuantitativa</i>	<i>Camerún, pollo</i>	<i>De septiembre de 2004 al 31 de marzo de 2005</i>
<i>Aumento de las tasas aduaneras, sobre-imposición</i>	<i>Guinea, cebollas Kenia, leche Indonesia, azúcar</i>	<i>1993 A partir de 2001 A partir de 2002</i>
<i>Bandas de precios + contingentes de importaciones</i>	<i>Nicaragua, arroz</i>	<i>De abril de 1992 a septiembre de 1996</i>
<i>Derechos de aduana + retenciones en función del mercado interno</i>	<i>Europa, carne bovina</i>	<i>A partir de 1967</i>
<i>Impuesto al Valor Agregado (IVA)</i>	<i>Camerún, pollo</i>	<i>A partir de septiembre de 2004</i>

Fuente: Alpha A., La protection des marchés agricoles : un outil de développement, Etudes et Analyses, Coordination Sud, 2006.

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordination SUD ha implementado comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reagrupa las ONGs de solidaridad internacional que actúan a favor de la realización del derecho a la alimentación y por un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que tienen un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, GRET, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en asociación con ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique.

El objetivo de la comisión consiste en coordinar los trabajos efectuados por sus participantes y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de cabildeo ante los actores sociales y los decisores políticos internacionales. Los miembros de la comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones aseguradas en nombre de Coordination SUD en un conjunto de lugares (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED), e intercambian allí informaciones sobre las cuestiones internacionales en juego. La comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta el colectivo en oportunidad de los principales eventos institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por: Jean-Pierre Roland y Damien Lagandré, GRET.



Las Notas de la C2A son realizadas con el apoyo de la AFD.

Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD.

