



SÍNTESIS

REGULAR LAS CADENAS AGRÍCOLAS Y LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES PARA SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES Y JUSTOS

Coordination SUD es la coordinación nacional de las ONG francesas de solidaridad internacional

Coordination SUD, asociación fundada en 1994, según la ley francesa de 1901, reúne actualmente a 182 ONG, miembros directos o a través de seis colectivos (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM y Groupe initiatives). Actuando con y en favor de las poblaciones más desatendidas, estas organizaciones llevan a cabo acciones humanitarias de emergencia, de desarrollo, de protección del medio ambiente, de defensa de los derechos humanos, así como de incidencia política y de educación para la ciudadanía y para la solidaridad internacional. Para el sector asociativo de derecho francés de la solidaridad internacional, Coordination SUD, con sus organizaciones miembros, lleva a cabo cuatro misiones: la promoción y la defensa de un entorno favorable para la acción y la expresión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el apoyo y el refuerzo de estas mismas OSC, la construcción y la representación de posiciones comunes ante instituciones públicas y privadas, en Francia, en Europa y en el mundo sobre las políticas de solidaridad internacional; y finalmente, la vigilancia y la prospectiva sobre la solidaridad internacional y su sector asociativo, sus evoluciones y sus desafíos.

La Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) de Coordination SUD

Esta publicación la realiza la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) de Coordination SUD. En el marco de su misión de apoyo a la incidencia política colectiva de sus miembros, Coordination SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la C2A reagrupa a las ONG de solidaridad internacional que obran en pro de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: ActionAid France – Peuples Solidaires, Action Contre la Faim, AgriSud, Agter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, Commerce Équitable France, Gret, Iram, ISF Agrista, MADERA, Max Havelaar, Oxfam France, Réseau foi et Justice Afrique Europe, Secours Catholique – Caritas France, SOL – Alternatives Agroécologiques et Solidaires, Terre et Humanisme, UNMFREO.

La C2A realiza la representación de Coordination SUD ante instituciones que tratan de la agricultura y de la alimentación, tales como el Grupo Interministerial de Seguridad Alimentaria francés (GISA) y el Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).

Contacto de la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A):

Carline Mainenti, AVSF

E-mail: c.mainenti@avsf.org

Sitio Web: www.coordinationsud.org

Esta nota fue redactada por Lorine Azoulai, Aurélie Carimentrand y Karine Laroche (consultoras).

Con las contribuciones del comité directivo coordinado por SOL, Alternatives Agroécologiques et Solidaires, en el que han participado: AVSF, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, Commerce Équitable France, Max Havelaar y Oxfam France.



Llevado a cabo dentro del C2A, con el apoyo financiero de la Agence française de développement (Agencia Francesa de Desarrollo). Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de los organismos que han aportado su apoyo financiero.



PREÁMBULO

Síntesis basada en un estudio realizado por Lorine Azoulai, Aurélie Carimentrand y Karine Laroche para la Comisión Agricultura y Alimentación de Coordination SUD

Tras décadas de liberalización desenfrenada, las crisis recientes (pandemia, guerras y crisis alimentaria) y las cifras del hambre al alza nos recuerdan la necesidad de regular los sistemas alimentarios. Medidas espejo, lucha contra la deforestación: la llegada a la agenda europea de nuevas medidas de regulación de las cadenas agrícolas y de los intercambios comerciales marca el tímido retorno de la intervención pública en los mercados. Más allá de la dimensión sanitaria, ahora son las dimensiones socioeconómicas y medioambientales las que se suman a la reflexión, buscando una evolución hacia sistemas alimentarios e intercambios más justos, que respeten los derechos humanos y medioambientales.

El aumento del hambre y de las desigualdades, el cambio climático, el colapso de la biodiversidad: ¿qué rol pueden tener las medidas de regulación de los sistemas alimentarios bajo la perspectiva de los desafíos actuales? ¿Qué lecciones podemos extraer de las políticas del pasado, o de las implementadas en otras regiones del mundo? Si bien las problemáticas y los desafíos evolucionan en función de las cadenas de valor, disponemos aun así de una serie de mecanismos que permiten regular, a diferentes niveles, los volúmenes, los precios y la calidad de los productos. ¿Cómo se puede identificar, entre todas las medidas de regulación, la combinación que ofrezca una respuesta adaptada, tanto desde el punto de vista de los derechos de los campesinos, como del derecho a una alimentación sana, diversificada y accesible, y el respeto del medio ambiente?

Esta nota, extraída del estudio del mismo nombre, presenta las principales estrategias de regulación de los sistemas alimentarios, y su aplicación a las cadenas de valor de la leche y del cacao.

INTRODUCCIÓN

El comercio internacional, regido por las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se basa en el paradigma de que la liberalización y el aumento de los intercambios comerciales contribuyen a la paz y al desarrollo de las naciones. Sin embargo, la globalización de los sistemas alimentarios no ha impedido la multiplicación de las crisis alimentarias: por sexto año consecutivo, el hambre está aumentando¹. **Los impactos negativos del comercio internacional en el desarrollo de las cadenas de valor locales, los ecosistemas y los medios de producción y, en última instancia, en la soberanía alimentaria, nos llevan a cuestionar este paradigma:** ya es hora de cambiar las reglas del juego para que los derechos humanos y medioambientales sean parte integrante de la ecuación. La liberalización de los sectores agrícola y alimentario es más bien una excepción en la historia. De hecho, desde los años treinta hasta los años ochenta, **el consenso internacional prefirió la implementación de políticas agrícolas intervencionistas², con miras a estabilizar los mercados.** Para garantizar un ingreso decente a los agricultores y agricultoras, además de una alimentación accesible a las poblaciones, las producciones agrícolas estaban orientadas o incluso planificadas por los Estados con el fin de estabilizar los precios y la oferta.

Con el giro liberal de los años ochenta y la creación de la OMC, los Estados y las uniones económicas eliminaron gradualmente la intervención pública en los sectores agrícola y alimentario. Los acuerdos internacionales sobre los productos básicos³ y el principio de no reciprocidad⁴, que se supone que estabilizan los precios de los mercados y que garantizan la solidaridad entre los países del Sur, países productores de materias primas (café, cacao, algodón...) y los países consumidores del Norte, llegaron entonces a su fin. De este modo, **se confió al mercado un rol de autorregulación, que fue acompañado de considerables daños socioeconómicos y medioambientales.** La desregulación de los mercados agrícolas abrió la puerta a la financiarización de la alimentación y a la especulación sobre las materias primas agrícolas⁵, aceleró la concentración de los actores económicos y el creciente desequilibrio en las relaciones de fuerza dentro de las cadenas de valor⁶, y la degradación de las condiciones y de los medios de producción, entre otros. **El paradigma actual no permite iniciar las transiciones ecológicas y sociales necesarias para los sistemas alimentarios sostenibles y equitativos.**

Tras tres décadas de liberalización continua, las políticas de regulación de los mercados agrícolas están adquiriendo importancia nuevamente. ¿Qué lecciones se pueden extraer de las políticas de regulación anteriores, o de las implementadas en otras partes del mundo? ¿Cómo pueden acompañar la transición agroecológica y apoyar el desarrollo de las agriculturas campesinas? ¿Cuáles son las condiciones para su implementación y qué implican en materia de cooperación internacional y de ayuda al desarrollo?

Si bien los problemas y los desafíos varían según las cadenas de valor, el panel de medidas es lo suficientemente amplio como para proponer respuestas adaptadas teniendo en cuenta los desafíos de solidaridad internacional. Esta nota presenta algunas herramientas de regulación pública de las cadenas de valor y de los mercados agrícolas, ilustrando su implementación concreta en las cadenas de valor de la leche y del cacao. En aras de la claridad, se presentan cuatro familias principales de medidas de regulación⁷: las políticas agrícolas, las políticas comerciales, las políticas fiscales, el marco reglamentario y las nuevas reglamentaciones que se aplican a los actores y las actrices económicas.

1.FAO, Informe SOFI 2023.

2. Precios de intervención de la PAC, medidas de protección en las fronteras, entregas obligatorias a bajo precio y colectivización de las tierras en la URSS y en China, cajas de estabilización para las producciones comerciales en los países de África Occidental, cuotas de exportación de los acuerdos internacionales de productos básicos, entre otros.

3. Que proponían mecanismos de regulación como los stocks reguladores internacionales para encuadrar las variaciones de precios, medidas de contingencia, la aplicación de franjas de precios o de precios mínimos, entre otros.

4. Cuestionado en los años noventa en el marco de un litigio en el ámbito de la OMC, este principio permitía a los Estados conceder a determinados socios comerciales, especialmente de los países del Sur, preferencias -como la exención de derechos de aduana-, sin que estos socios se vieran obligados a hacer lo mismo y a abrir su mercado a cambio.

5. Inflation: quand le spéculateurs profitent de la crise alimentaire, rapport CCFD-Terre Solidaire & Foodwatch, <https://ccfd-terresolidaire.org/wp-content/uploads/2023/06/ccfd-terresolidaire.org-raport-inflation-quand-les-speculateurs-profitent-de-la-crise-alimentaire-ccfd-ts-foodwatch.pdf>

6. ¿Quién inclina la balanza? Informe IPES-Food, 2023, https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/WhosTippingTheScales_ES.pdf

7. En la práctica, estas categorías pueden estar vinculadas, o incluso imbricadas.

1 | POLÍTICAS AGRÍCOLAS

La Política Agrícola Común (PAC) y su homóloga de África Occidental, ECOWAP, proponen diversas medidas de regulación de los precios, los volúmenes y los modos de producción⁸. A nivel europeo, es especialmente la Organización común de mercados agrícolas (OCM) la que pone a disposición de los Estados miembros una serie de instrumentos de regulación.

a. Regular los volúmenes producidos o los volúmenes puestos en el mercado

La regulación de los volúmenes permite evitar las situaciones de sobreproducción que provocan la caída de los precios en los mercados. **Varios mecanismos realizan esta función: las cuotas de producción, los barbechos obligatorios, los derechos de plantación, las primas de arranque, las primas a la renovación y a la conversión...** También podemos mencionar las ayudas para el desarrollo de salidas alternativas, como la política azucarera brasileña que ha desplazado los excedentes de azúcar hacia la cadena de valor del etanol para la producción de agrocombustibles. **Pero son sobre todo los mecanismos de almacenamiento los que parecen ser palancas eficaces para reequilibrar la oferta y la demanda.** La constitución de stocks de amortiguación se puede efectuar a través de stocks públicos o de ayudas al almacenamiento privado. Estos mecanismos se han establecido en el marco de las políticas agrícolas de numerosos países y uniones económicas para estabilizar sus mercados internos, pero también en el marco de acuerdos internacionales sobre los productos básicos⁹.

EJEMPLOS 1 & 2

Ejemplo 1 – ¿Las cuotas lácteas son las mejores barreras contra la caída de los precios y el dumping alimentario?

Las cuotas de producción consisten en definir un volumen máximo de producción, que luego puede distribuirse entre los países, las regiones y los productores. A escala europea, la PAC fijó cuotas para la leche hasta 2015. En Francia, **el fin de estas cuotas se tradujo en una sobreproducción, lo que redujo los precios de la leche y marcó el comienzo de una gran crisis para la cadena de valor láctea europea.** Los impactos de esta crisis se han extendido hasta terceros países, donde el dumping alimentario de la UE y la exportación de leche en polvo de bajo coste han desestabilizado, o incluso destruido, las cadenas de valor locales. Hoy en día, ciertas organizaciones, como European Milk Board¹⁰, piden el establecimiento de medidas similares a las cuotas, pero más flexibles.

Ejemplo 2 – Regular la oferta de cacao a través de una combinación de mecanismos, la propuesta de Nitidae:

En 2022, la ONG Nitidae propuso una política de regulación de la oferta que combinaba varios instrumentos para adaptar la producción de cacao a la demanda a corto, medio y largo plazo con: 1) la modelización de la producción, 2) las primas de renovación¹¹, 3) las primas de conversión, 4) las primas de barbecho, 5) la subvención para fertilizantes minerales y fertilizantes orgánicos, 6) la segmentación del mercado diferenciando las ofertas por gamas.

8. El condicionamiento de las ayudas a ciertas prácticas puede tener un efecto de regulación indirecta sobre la cantidad y la calidad de las producciones, pero no se tratará en la presente nota.

9. Véase el ejemplo del Convenio internacional del cacao en el informe completo.

10. Organización que representa a veinte asociaciones de productores lecheros de 15 países europeos.

11. Entendido como un proceso completo de «regeneración» y de «reestructuración» de los árboles de cacao que es diferente de una simple «replantación» de árboles de cacao.



© ECANOM, Côte d'Ivoire, 2022

b. Estabilizar los precios de las materias primas agrícolas para garantizar un precio remunerativo

Los poderes públicos pueden imponer un precio mínimo de compra a los productores a través de diversos mecanismos: **los precios mínimos garantizados, o precios de intervención, con la compra de las producciones por parte de las autoridades públicas, la gestión de las ventas a término por parte de un organismo paraestatal (ejemplo 3), o finalmente la penalización financiera de la cadena de valor** (multas, incautación de stocks, retirada de licencias). Este es el caso de las cadenas de valor de los anacardos en numerosos países africanos (Costa de Marfil, Malí, Mozambique...) o de la cadena de valor del karité en Benín. No obstante, la capacidad de control de los poderes públicos del respeto por parte de los operadores comerciales de los precios mínimos garantizados a los productores y las productoras es insuficiente, especialmente en el caso de la cadena de valor del cacao en Costa de Marfil.

EJEMPLO 3

Las cajas nacionales de estabilización para el cacao

Desde mediados de los años cincuenta hasta los años noventa, el cacao africano se comercializaba de acuerdo con dos dispositivos públicos de regulación de la cadena de valor:

- una oficina nacional de comercialización, que fijaba de antemano los precios de la producción y centralizaba la comercialización (Ghana, Nigeria);
- una caja de estabilización que garantizaba precios mínimos a la producción y fijaba precios de referencia a la exportación (Costa de Marfil, Camerún, Togo).

En 1964, Costa de Marfil creó la Caistab (Caja de estabilización y de apoyo a los precios de las producciones agrícolas). Los precios estaban totalmente regulados por esta empresa estatal, con el establecimiento de dos precios garantizados para cada campaña agrícola, además de un baremo de costes que definía los precios y los márgenes para el mercado interno y la exportación¹²:

- un precio en origen, es decir, el precio pagado al cacaocultor;
- un precio de exportación.

Estos organismos fueron desmantelados en los años ochenta-noventa, bajo la presión de las instituciones financieras internacionales de Bretton Woods (FMI y el Banco Mundial), en el contexto de crisis de la deuda y de planes de ajuste estructural.

12. Kpele Hervé, La filière café-cacao, de la CAISTAB aux réformes de 2011

EJEMPLO 4

La imposición de una nueva prima a la exportación: el diferencial de ingresos decentes para el cacao

Con el fin de aumentar los precios para los cacaocultores y las cacaocultoras, Costa de Marfil y Ghana anunciaron en 2019 la aplicación conjunta del diferencial de ingresos dignos (DRD, siglas en francés). El DRD instauro el principio de una prima de 400\$ por tonelada de cacao, que se supone que se paga en su totalidad a los productores y productoras con el fin de garantizarles un ingreso decente. Esta medida se acompaña de un aumento de la parte del precio total que se les haya pagado.

En su lanzamiento, el DRD se vio en gran parte compensado por la disminución del nivel de los diferenciales de origen del cacao de Costa de Marfil y de Ghana en el mercado, lo que no permitió reevaluar el precio de los granos para el productor. Los operadores también recurrieron a otros orígenes y utilizaron stocks preexistentes para evitar temporalmente esta tasa.

c. Organización de las cadenas de valor y apoyo a la comercialización:

Ciertas medidas, por ejemplo, las previstas por el «paquete lácteo» de la organización común de mercados (OCM), prevén un apoyo a las organizaciones de productores y productoras e interprofesionales, precisamente para permitirles regular los volúmenes de producción, pero también los precios, reequilibrando las relaciones de fuerza con el final de las cadenas de valor. **La OCM permite, entre otras cosas, derogar las reglas de la competencia europea en el caso de negociaciones colectivas, para planificar la producción, regular la oferta o garantizar un mejor acuerdo sobre los precios.**



Las reglas de la OMC y las cláusulas más específicas previstas en los acuerdos comerciales bilaterales regulan los intercambios y, en particular, la utilización de medidas de regulación por los Estados susceptibles de crear efectos distorsionadores en el mercado. Esta regulación se ha acentuado con el fin del principio de no reciprocidad a favor de los países del Sur, cuestionado con la denuncia de numerosos acuerdos que lo aplicaban¹³. Esta dinámica favorece la apertura de los mercados y la concurrencia competitiva de sistemas de producción muy diferentes, en detrimento de la protección y del desarrollo de las cadenas de valor locales y, en última instancia, de la soberanía alimentaria.

a. La regulación de los intercambios mediante barreras arancelarias

Los mecanismos más tradicionales de regulación de los intercambios comerciales consisten en imponer una tasa a los productos importados. **Estos derechos de aduana pueden ser fijos o variables, es decir, pueden evolucionar según los precios:** si el mercado está saturado y los precios son demasiado bajos, un país puede mantener una barrera arancelaria disuasoria, para limitar los efectos del dumping. Los derechos de aduana también pueden variar en función de las cantidades importadas, lo que se denomina **contingente arancelario:** más allá de una cuota definida, las importaciones se gravan más. Tanto la UE como la CEDEAO tienen un **arancel exterior común (AEC)** que precisa los niveles de derechos de aduana aplicados a los productos, según diferentes categorías. En el caso de los productos estratégicos o sensibles, todo el desafío consiste en hacer que estos aranceles sean lo suficientemente disuasorios como para favorecer el mercado interior: un proceso a contracorriente de la creciente liberalización y del reciente Tratado de Libre Comercio Africano (ZLECAF).

EJEMPLO 5

El Arancel Exterior Común (AEC) de la CEDEAO y los productos lácteos

El AEC de la CEDEAO define los niveles de las tasas sobre los productos lácteos importados: según las categorías de productos, se aplican diferentes franjas arancelarias:

- Del 5% al 10% para las leches en polvo y las leches condensadas (dependiendo del tipo de envase)
- El 20% para las mantequillas y los quesos
- El 35% para los yogures

Los países ACP (África, el Caribe y el Pacífico), protegidos durante mucho tiempo por un régimen especial¹⁴ que les permitía acceder al mercado europeo, protegiendo al mismo tiempo su mercado interior, finalmente han abierto sus mercados a la UE, bajo el impulso de la OMC y de ciertos países africanos que lo veían como una oportunidad económica. Esto ha permitido que la mayoría de las centrales lecheras de África utilicen exclusivamente leche en polvo importada, gravada a sólo el 5%. Las organizaciones campesinas ahora están pidiendo un aumento del AEC al 35% para todos los productos lácteos: «una lucha intensa», según Hindatou Amadou, responsable de incidencia política y de género de la APSS.

13. El ejemplo de los acuerdos de colaboraciones entre la Unión Europea y los países del grupo ACP - Haguenu-Moizard C. y Montalieu T., 2004. L'évolution du partenariat UE ACP de Lomé à Cotonou: de l'exception à la normalisation. Mondes en développement, n° 128, 65-88. DOI : <https://doi.org/10.3917/med.128.0065>

14. Régimen especial «todo menos armas» que suspende los derechos de aduana para todas las exportaciones provenientes de los PMA, con excepción de las armas y las municiones.

EJEMPLO 6

Los acuerdos internacionales sobre el cacao (UNCTAD, ICCO)

Desde 1972, se han sucedido siete acuerdos sobre el cacao, negociados en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y cuya Secretaría la realizaba la Organización Internacional del Cacao (ICCO) desde 1973. A partir de 1993, la regulación ya no se basa únicamente en un simple plan de gestión de la producción «cuya eficacia, a falta de disposiciones realmente vinculantes, depende de la buena voluntad de los Estados partes en el acuerdo»¹⁵ [Ndt: traducción de cita]. El acuerdo de 2010 enmendado, que se espera que entre en vigor el 1 de octubre de 2024, podría permitir el establecimiento de mecanismos más ambiciosos de dirección basados en los precios y en los volúmenes, integrando a la vez los ODS.

b. Barreras no arancelarias y nuevas medidas de regulación basadas en criterios sociales y medioambientales

A raíz de la pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania y la posterior crisis alimentaria mundial, aparecen nuevas medidas de reciprocidad de las normas en las agendas políticas francesas y europeas. Impulsadas por el deseo de las naciones de recuperar su soberanía alimentaria, **estas medidas denominadas «espejo» consisten en condicionar la importación de productos a normas de producción sociales y/o medioambientales** equivalentes a las aplicadas en el país o la región que los importan. Este mecanismo debe limitar las distorsiones de competencia igualando las exigencias en la producción y garantizar que los productos importados no salgan de prácticas no sostenibles. Se están estudiando medidas espejo a nivel europeo, en particular, para controlar mejor y limitar las importaciones de productos que contengan pesticidas prohibidos en la UE.

Sin embargo, la aplicación de tales medidas plantea la cuestión de la coherencia de las políticas públicas porque, al mismo tiempo, la UE sigue produciendo y exportando a países terceros pesticidas prohibidos en Europa y practica el dumping alimentario en estos mismos países.

EJEMPLO 7

Lucha a nivel europeo contra la deforestación:

El reglamento europeo votado a principios del verano de 2023 sobre la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques se centra en siete productos básicos, y sus derivados importados a la UE, que contribuyen a la deforestación de los bosques tropicales: cacao, café, soja, aceite de palma, caucho, madera y carne de vacuno.

Se trata de un mecanismo **de prohibición de comercialización de estos productos en el mercado europeo si los requisitos de «legalidad» y de «deforestación cero» a partir de 2021 no pueden verificarse** como parte de una declaración obligatoria de diligencia debida (que incluya la geolocalización de las parcelas de producción). Este reglamento conlleva costes significativos de cumplimiento, y la distribución equitativa de estos costes plantea interrogantes, especialmente para los pequeños productores y productoras.

c. El libre comercio y la multiplicación de los acuerdos comerciales

Los acuerdos comerciales permiten a los gobiernos signatarios acordar las reglas a respetar en el marco de **sus intercambios. Sus negociaciones suelen tratar de los derechos de aduana y de las barreras no arancelarias**, a nivel técnico, administrativo o jurídico, como las medidas sanitarias y fitosanitarias¹⁶.

15. Informe del Senado N° 236 (1995-1996) sobre el proyecto de ley que autorizaba la aprobación del Convenio Internacional del Cacao de 1993. <https://www.senat.fr/rap/l95-236/l95-236.html>

16. Por ejemplo, la prohibición de que terceros países exporten a la UE animales o productos animales de cría con hormonas de crecimiento.



Si bien la OMC proporciona un marco para sus miembros, **las negociaciones agrícolas (Ronda de Doha) se encuentran en un punto muerto y los acuerdos bilaterales se multiplican:** los acuerdos UE-Nueva Zelanda, UE-Mercosur o los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) entre la UE y los países ACP (África, el Caribe y el Pacífico). Estos acuerdos –sometidos al respeto de las reglas generales de la OMC– permiten a los Estados desarrollar nuevas alianzas económicas. Aunque respondan a los bloqueos de la OMC, estos nuevos acuerdos también generan una serie de reglas, normas y negociaciones –no siempre equitativas– que hay que seguir. Si bien ciertos actores, como Olivier de Schutter, antiguo Relator Especial sobre el derecho a la alimentación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, evocan los márgenes de maniobra existentes dentro de la OMC¹⁷ para hacer que evolucionen las reglas del comercio internacional hacia una mayor justicia y equidad, otros promueven la creación de un nuevo marco para salir del marco actual percibido como obsoleto¹⁸.

EJEMPLO 8

El bloqueo del AAE UE-África Occidental por parte de Nigeria

A partir de los años 2000 y en relación con el cuestionamiento del principio de no reciprocidad en los foros de la OMC, la Unión Europea pasó gradualmente de aplicar un régimen de preferencias a negociar Acuerdos de Asociación Económica con los países ACP, que implicaban la apertura de sus mercados a los productos europeos. Distando mucho de suscitar la unanimidad, la negociación de los AAE es objeto de numerosos bloqueos.

En África Occidental, las negociaciones comenzaron en 2003 y aún no han conducido a la entrada en vigor de un acuerdo a nivel regional. Los países menos adelantados de la región (PMA) que se benefician del régimen «Todo menos armas», no tienen ningún interés en abrir su mercado a la UE, sino todo lo contrario. Así, Nigeria confirmó en 2018 que no firmaría el acuerdo tal y como está, bloqueando el proceso. En respuesta, Ghana y Costa de Marfil firmaron AAE provisionales, que podrían convertirse en una puerta de entrada hacia otros Estados de la CEDEAO para los productos importados¹⁹. Además de una importante pérdida de ingresos aduaneros, estos acuerdos constituyen una presión adicional sobre las cadenas de valor locales que sufren la competencia de los productos importados, así como una superposición de los regímenes comerciales en detrimento de la integración y del desarrollo del mercado regional²⁰.

17. <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2020/01/Reconstruire-IOCM-pour-un-d%C3%A9veloppement-plan%C3%A9taire-durable-J.-Berthelot-12-juillet-2020.pdf>

18. <https://www.eurovia.org/es/comunicado-de-prensa/regulacion-de-los-mercados-y-precios-justos-esencial-para-los-objetivos-del-pacto-verde-y-una-nueva-pac-en-un-marco-de-soberania-alimentaria/>

19. Riesgo de elusión de las protecciones aduaneras a través de estos «caballos de Troya».

20. Afrique de l'Ouest-Union européenne: faire germer une coopération et des échanges agricoles équitables et durable (p.38), rapport de SOL, ROPPA, CNCR, CFSI, Oxfam Belgique, Humundi, SOS Faim Luxembourg, 2023, https://www.sol-asso.fr/publication_afrique_de_louest-union_europeenne/

3 MEDIDAS FISCALES, MARCO REGLAMENTARIO Y REGULACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

a. Medidas fiscales en favor de las cadenas de valor locales

Las medidas fiscales pueden apoyar los objetivos de promover las cadenas de valor locales, agroecológicas y justas: se pueden citar por ejemplo la exención fiscal del material y de los equipos, la exención fiscal para las empresas agroalimentarias que adquieran productos locales y la exención del IVA para los productos de producciones locales. Sin embargo, estas medidas se aplican a actores y actoras económicos de tamaño mediano a grande, con el riesgo de excluir al sector informal (mayoritarios en el caso de la transformación de leche en África Occidental, por ejemplo). Estas medidas también plantean la cuestión de los recursos a movilizar para controlar y limitar el riesgo de fraude (asegurarse de que las empresas y los productos exentos utilicen efectivamente productos locales).

Se pueden citar también otras herramientas, como los impuestos sobre ciertos tipos de productos.

EJEMPLO 9

Exención del IVA para los productos de producciones locales

Varios países de África Occidental han implementado dispositivos de exención del IVA sobre determinados productos lácteos. Por ejemplo, en Senegal, el Gobierno decidió eximir del IVA a la leche líquida (fresca y pasteurizada) procedente de la leche local. Esta medida, propuesta en 2019 para responder a la demanda de las organizaciones de ganaderos y ganaderas confrontados con la competencia de las leches en polvo importadas en el mercado de la transformación, aún no se ha aplicado²¹.



© AVSF

21. Politique commerciale, politiques fiscales et filières lait en Afrique de l'ouest: analyse de cinq scénarios possibles d'évolution des politiques dans quatre pays de la région (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal), marzo de 2019, L. Levard, con las contribuciones de C. Broutin, MC. Gouda, M. Hainikoye, Kabore y M. Traoré, <https://www.alimenterre.org/system/files/2020-03/1191-gret-Rapport-Etude-politiques-commerciales-et-fiscales-lait-AO-2019.pdf>

b. El marco reglamentario, una regulación de los sistemas alimentarios a través de normas

Las normas reglamentarias **imponen obligaciones y estándares a las prácticas de los operadores activos en la cadena de producción.**

A nivel de la comercialización, **las categorías comerciales y las normas de calidad obligatorias tienen por objeto estandarizar y discriminar los productos agrícolas según sus características.** Incluyen los criterios relacionados con el envasado y definen las reglas en materia de etiquetado y de denominación.

También existe **un marco reglamentario sobre la protección de la salud de los consumidores:** a partir del Codex Alimentarius, la ley establece criterios de higiene a respetar en cada etapa de la cadena de valor. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC fija las reglas que los miembros tienen que cumplir.

A nivel europeo, varios marcos reglamentarios condicionan los modos de producción (reconocimiento de las variedades vegetales, comercialización de fertilizantes y de pesticidas, control de los alimentos para el ganado, autorización de los medicamentos veterinarios, etc.). La UE también cuenta con un marco para la protección de las tierras, las infraestructuras agrícolas, la protección de los ecosistemas o de los consumidores y las consumidoras mediante la imposición de límites máximos de residuos de pesticidas autorizados en los alimentos (LMR). **Estas reglamentaciones pueden tener impactos muy concretos en términos de reducción de los volúmenes** (por ejemplo, al limitar la ganadería intensiva).

Sin embargo, siguen existiendo grandes disparidades en materia de reglamentación: las medidas espejo podrían representar una oportunidad para que los países del Sur aumenten la ambición de su marco reglamentario, siempre que no carezcan de los medios o de la voluntad política para aplicarlas.

c. Mecanismos de regulación de los actores económicos

Esta insuficiencia motivó la negociación, a nivel europeo, de una directiva sobre el deber de vigilancia (DDV) de las empresas²². Esta directiva propone **obligar a las grandes empresas a prevenir y reparar las violaciones de los derechos humanos y medioambientales de las que fueran responsables ellas o sus filiales**, en un contexto de globalización de las cadenas de valor. En lo que concierne a las cadenas de valor agrícolas, la directiva debería permitir limitar determinados riesgos relacionados con el acaparamiento de tierras y de recursos hídricos, el respeto de los derechos de los campesinos y de las campesinas y de las comunidades rurales, la protección de la biodiversidad, la utilización de pesticidas y la criminalización de los y las denunciantes.

EJEMPLO 10

La denuncia contra el grupo Casino basándose en la Ley sobre el deber de vigilancia

El caso de Casino es la primera denuncia contra una cadena de hipermercados por deforestación y violaciones de derechos humanos en su cadena de suministro, basada en la ley francesa sobre el deber de vigilancia. En septiembre de 2020, el grupo Casino recibió una advertencia y posteriormente fue demandado en marzo de 2021 por una coalición internacional de asociaciones representantes de los pueblos indígenas de la Amazonia brasileña y colombiana, ONG francesas y americanas «debido a sus ventas en Sudamérica de productos de carne de vacuno, vinculados a la deforestación y al acaparamiento de tierras de los pueblos indígenas». Algunas investigaciones realizadas por la ONG Envol Vert han permitido demostrar la existencia de vínculos entre varias fincas implicadas en la deforestación ilegal y productos vendidos en supermercados de su filial Grupo Pão de Açúcar en Brasil.

22. Este principio se introdujo en Francia en 2017.

Las principales familias de instrumentos de regulación pública pueden clasificarse según la siguiente tipología:

POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Regulación a nivel de la producción	Regulación de los volúmenes puestos en el mercado	Regulación de los precios	Comercialización y organización de las cadenas de valor
Cuotas de producción	Almacenamiento público	Precios de intervención	Ayudas para la organización de las cadenas de valor/los programas operacionales
Barbechos obligatorios	Ayudas al almacenamiento privado	Cajas nacionales de estabilización	
Derechos de plantación	Mecanismo de desnaturalización / destrucción de la oferta	Compartición del valor administrado por las autoridades	
Primas al arranque			
Ayudas acopladas específicas	Compra de excedentes para la ayuda alimentaria	Prima administrada	Obligación de conclusión de contratos entre los productores y productoras y el sector agroalimentario
Ayudas a la inversión y a la compra de insumos			
Ayudas compensatorias			
Ayudas para la conversión y el mantenimiento de la agricultura biológica (AB)	Ayuda alimentaria interna	Ayudas contracíclicas	
Pagos por Servicios Ambientales (PSE)	Contrataciones públicas	Túnel de precios y adaptación a los costes de producción	Ayuda a la distribución y a la comercialización

Medidas comerciales		Medidas fiscales	Marco reglamentario y regulación de las empresas	
Derechos de aduana y gravámenes variables	Suspensión de los derechos de importación / Prohibición de importación	Reducción del IVA para determinados tipos de productos	Marco reglamentario de la cooperación en la cadena de valor	Deber de vigilancia de las multinacionales
Medidas de salvaguardia (para limitar ciertas importaciones)	Tasas sobre las importaciones/ derechos antidumping	Exención fiscal de ciertos tipos de equipamientos	Categorías comerciales y normas de calidad obligatorias	Reglamentación de lucha contra la deforestación
Cuotas de importación y contingentes arancelarios	Exigencia de certificados de importación/de exportación	Exenciones fiscales para ciertas empresas	Reglamentaciones sobre la calidad sanitaria y nutricional de los productos	Diferencial de ingresos decentes
Cuotas de exportación	Mecanismos diferenciados de acceso al mercado (por ej., Nigeria)	Subvenciones para el consumo de ciertos tipos de productos	Normas reglamentarias para la comercialización de los insumos (semillas, pesticidas y fertilizantes, alimentos para el ganado)	Imposición de un porcentaje mínimo de materias primas locales en los productos transformados
Barreras no arancelarias (sanitarias y fitosanitarias)	Precio umbral de importación			
Subvenciones a la exportación y restitución de las ayudas PAC a la exportación	Acuerdos comerciales	Tasas sobre ciertos tipos de productos	Marco reglamentario de protección del medio ambiente y las tierras agrícolas	
Medidas espejo				

4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hacia políticas de regulación coherentes con los derechos humanos y medioambientales, el desarrollo de las cadenas de valor locales y la soberanía alimentaria de los países del Sur

Para hacer frente a los desafíos de soberanía alimentaria, reducir las desigualdades y adaptarse a los cambios climáticos –principales causas del hambre– la Comisión Agricultura y Alimentación de Coordinated SUD propone 5 recomendaciones principales:

1. Sacar a la luz los impactos extraterritoriales de nuestros sistemas alimentarios

Nuestros sistemas alimentarios y nuestro modelo agroindustrial globalizado causan daños considerables a los ecosistemas y a las agriculturas campesinas del Sur pero también del Norte: **Identificar y sacar a la luz estas externalidades negativas** es un requisito previo indispensable.

En ese sentido, las autoridades deben garantizar la vigilancia, el seguimiento y la evaluación de los efectos de las políticas públicas de regulación de los sistemas alimentarios, en particular, sus impactos extraterritoriales, y **garantizar el acceso público a los datos resultantes**.

Sacar a la luz los desafíos compartidos entre los países del Norte y los países del Sur, y sus soluciones beneficiosas para todos, también es un desafío importante. La soberanía alimentaria, la remuneración justa de los productores, el acceso digno de toda la población a una alimentación de calidad y elegida, la protección de los ecosistemas y los recursos naturales son desafíos compartidos a los que **la agroecología campesina es capaz de dar respuesta**, tanto en Europa como en África Occidental.

Promover e iniciar esta transición agroecológica beneficiaría a los productores y a las productoras, a los ciudadanos y a las ciudadanas así como al medio ambiente en estas dos regiones, y representa un objetivo primordial en materia de regulación.

2. Garantizar una mejor coherencia de las políticas públicas

Las políticas agrícolas, medioambientales, comerciales y de cooperación internacionales **deben aplicar la coherencia y salir de una lógica de doble rasero**: no podemos promover la soberanía alimentaria de Francia y de la UE y, al mismo tiempo, debilitar la de terceros países, especialmente en África Occidental.

Una gobernanza más transversal de los mercados y de los sistemas alimentarios es esencial para **salir de una visión puramente de mercado** de la agricultura: los sistemas alimentarios deben considerarse en todas sus dimensiones, especialmente en términos de **salud humana y ambiental y de derechos humanos**.

Debido a su fuerte capacidad de influencia en los mercados de África Occidental (poder de influencia de las multinacionales europeas sobre los precios y los hábitos de consumo, políticas públicas europeas que favorecen el dumping alimentario, ayuda oficial al desarrollo), **la UE desempeña un papel importante y debe afrontar el desafío de aplicar la coherencia a sus políticas públicas** con los desafíos de solidaridad internacional y de soberanía alimentaria mundial.

Los poderes públicos deben poder identificar y tratar las incoherencias, **especialmente a través de un diálogo constructivo e inclusivo con la sociedad civil y los actores y las actoras de los sistemas alimentarios**.

3. Regular los intercambios comerciales: para que haya reglas justas y equitativas

El comercio internacional debe evolucionar hacia un comercio más justo y de mejor calidad, **priorizando ante todo el desarrollo de las cadenas de valor alimentarias agroecológicas y de los mercados locales**, siendo la única forma de satisfacer las necesidades de las poblaciones de manera sostenible. Para alcanzar los objetivos de soberanía alimentaria, los sistemas alimentarios basados en la producción local deben tener prioridad sobre los sistemas alimentarios basados en el comercio internacional.

Las reglas comerciales deben evolucionar para garantizar precios remunerativos a los productores, la comercialización de producciones agroecológicas y el fin de las prácticas de dumping. **En otras palabras: menos intercambios, pero mejores.**

En cuanto a las nuevas medidas de regulación de los mercados (medidas espejo, reglamentaciones de lucha contra la deforestación), la UE debe estar especialmente atenta a **sus impactos extraterritoriales, en particular, en términos de costes y de consecuencias para los pequeños productores y productoras, proponiendo estudios de impacto previos** o en los dos años siguientes al inicio de su aplicación²³, además de herramientas de financiación apropiadas.

Las medidas de restricción de las importaciones europeas, como las medidas espejo, basadas en desafíos sanitarios y medioambientales, deben integrar dispositivos de acompañamiento para garantizar la aplicación de las nuevas exigencias en los países exportadores en el seno de las cadenas de valor. De lo contrario, no tendrán un efecto suficiente en los cambios de prácticas en los terceros países y reforzarán un sistema alimentario a dos velocidades, con las cadenas de valor «virtuosas» destinadas al mercado europeo y producciones menos rigurosas destinadas a otros mercados.

Más concretamente, la aplicación de medidas espejo para los pesticidas prohibidos se debe basar **en una prohibición previa de producción y de exportación de estos mismos pesticidas**. Va en ello la credibilidad de la UE y el respeto de los derechos humanos.

Por último, en lo que respecta a la coherencia de las políticas de regulación con la OMC: los poderes públicos, basándose en un diálogo con la sociedad civil, deben emprender el refuerzo de su competencia técnica jurídica e institucional para identificar las posibilidades de evolución del marco actual, impulsar propuestas para un nuevo paradigma internacional sobre agricultura y alimentación y, en su defecto, **promover nuevos espacios de negociación para reglas comerciales justas y equitativas**.

4. Regular los precios y los actores económicos para una distribución justa del valor

Una mejor remuneración de los productores y las productoras y una alimentación accesible son los dos factores esenciales para una transición agroecológica con éxito. Con ese fin, **es necesario regular no sólo los precios, sino también los márgenes**, para una distribución más justa del valor, desde el campo hasta la mesa.

Los poderes públicos además deben velar por **reforzar la supervisión de las actividades de los actores económicos, a través de tres ejes principales:**

- garantizar la aplicación efectiva del deber de vigilancia, su seguimiento y la distribución equitativa de los costes de aplicación;
- **promover la transición de una lógica de mercado a una lógica de valor, integrando el coste de las externalidades negativas y positivas en la construcción de los precios** (impuestos, pagos por servicios ambientales, etc.);
- acompañar la transformación de las prácticas del sector privado, particularmente de las empresas dominantes, y apoyar a los operadores que ya integren los costes socioambientales de sus prácticas en su modelo económico.

Por consiguiente, se deben reorientar las medidas de regulación existentes con efectos directos o indirectos en los precios (fiscalidad agrícola, subvenciones de la PAC) a fin de fomentar la transformación social y medioambiental de los sistemas alimentarios y no el mantenimiento de un sistema agroindustrial exánime. En ese sentido, **las subvenciones de la PAC deben responder principalmente a los desafíos alimentarios y de salud humana y ambiental**, en vez de seguir promoviendo un modelo agroindustrial globalizado nocivo.

23. La comisión ENVI del Parlamento Europeo ha propuesto una enmienda pidiendo un estudio de impacto en un plazo de dos años (en vez de los cinco años previstos en el texto inicial del reglamento, cf. artículo 32 sobre la revisión).

Por último, ante la extremadamente alta concentración de actores del sector privado lucrativo en todos los eslabones de la cadena y su creciente influencia en los espacios de gobernanza de los sistemas alimentarios, **los poderes públicos deben dar prioridad a reforzar espacios de gobernanza democráticos, posibilitando que la sociedad civil y las organizaciones de productores y de productoras tengan una verdadera participación en los debates, las negociaciones y la toma de decisiones.** La multiplicación de los espacios y de las iniciativas de múltiples actores y actoras debilita los espacios multilaterales como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, y refuerza la influencia del sector privado en la orientación de las políticas públicas agrícolas y alimentarias, en detrimento del interés general.

5. Reforzar la cooperación entre la UE y sus socios comerciales

La UE debe construir conjuntamente sus políticas comerciales con sus socios comerciales, especialmente en África Occidental, y basarse en una estrecha cooperación entre la sociedad civil y las organizaciones de productores y productoras de África Occidental directamente impactados por los intercambios comerciales.

En primer lugar, Francia y la UE deben apoyar una política de ayuda oficial al desarrollo (AOD) en favor de la agroecología campesina:

- La AOD debe apoyar, a nivel financiero también, **la participación de la sociedad civil en los espacios de gobernanza de los sistemas alimentarios**, en particular, las organizaciones de los países del Sur cuya soberanía alimentaria se vea amenazada por el modelo agroexportador occidental;
- La AOD debe **apoyar las iniciativas de regulación en favor de la soberanía alimentaria en los países del Sur**, como la «Offensive lait» (literalmente, Ofensiva leche) en África Occidental, o cualquier otra medida para promover las producciones locales y luchar contra la pobreza y la precariedad alimentaria;
- Por último, la AOD debe facilitar la organización de las cadenas de valor y de los productores y las productoras para **ayudarles a intensificar su producción de productos de calidad capaces de satisfacer las necesidades de las poblaciones locales y de satisfacer las nuevas exigencias de los mercados subregionales e internacionales, incluido el mercado europeo.**

Luego, hay que poner a disposición medios para apoyar²⁴ las iniciativas de África occidental encaminadas a analizar el comercio internacional:

- Dar los medios a la sociedad civil para **reforzar su capacidad de análisis, de incidencia política y de participación** en los espacios de gobernanza de los sistemas alimentarios;
- Invitar a portavoces a Europa, **darles voz y visibilidad en los espacios de debate** (iniciativas europeas para el cacao sostenible, nuevas medidas de regulación) y facilitar su participación en alianzas;
- DEn general, **asegurarse de que la sociedad civil** impactada por las medidas que se estén debatiendo o aplicando **esté en condiciones de participar plenamente** en su elaboración, crítica y evaluación.

24. En particular, una «base» de financiación estable a medio/largo plazo para liberarse de la imprevisibilidad de la AOD y del formato de proyecto.



**Reunir y actuar
en pro de la solidaridad internacional**

14, passage Dubail 75010 Paris
Tél. : +33 1 44 72 93 72
www.coordinationsud.org