

**Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria
Barreras y
oportunidades
Análisis europeo
y estatal**



Emaús Fundación Social
c/ Gurutzegi, 16 (Pol. Belartza)
20018 Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 36 75 34
Fax: 943 47 43 46
fundacion@emaus.com



www.emaus.com • www.desarrollohumanosostenible.org
<http://soberaniaalimentariaypoliticas.wordpress.com/>

Financiador:



**GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA**
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



Reconocimiento-No comercial-Compartir bajo la misma licencia 2.5 España

El material creado puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se muestra en los créditos su autoría y origen. No se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original.

Traducción: María Cólera

Diseño y maquetación: Olatz Pradini

Impresión: Gráficas Gorobe S.L.

San Sebastián, octubre de 2011.

Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria
Análisis
europeo y
estatal



**Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria**
Barreras y
oportunidades de
la legislación
agroalimentaria
**Análisis europeo
y estatal**

ÍNDICE

CAPÍTULO I. UNIÓN EUROPEA	5
1. POLÍTICA AGRARIA COMÚN	6
■ ARQUITECTURA LEGISLATIVA	
■ FLUJOGRAMA Y FUERZAS MOTRICES	
■ BARRERAS A LA AGRICULTURA CAMPESINA	
- <i>Puerta cerrada 1: Precios agrícolas bajos e inestables</i>	
- <i>Puerta cerrada 2: Injusticia en el reparto de ayudas monetarias</i>	
2. MAL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA	42
■ SÍNTOMAS DE MAL FUNCIONAMIENTO, NÚCLEOS Y MECANISMOS DE PODER	
■ BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LA CADENA ALIMENTARIA	
3. PAQUETE HIGIÉNICO/SANITARIO	65
■ ¿EN QUÉ CONSISTE? ASPECTOS BÁSICOS	
■ DUDAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
■ BUENAS PRÁCTICAS	
CAPÍTULO II. ESTADO ESPAÑOL	109
1. APUNTES SOBRE LA ARQUITECTURA LEGISLATIVA EN EL ESTADO ESPAÑOL	110
2. PAQUETE HIGIÉNICO SANITARIO	112
3. EXPLOTACIONES AGRARIAS PRIORITARIAS	116
4. PLURIACTIVIDAD	121
5. POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	122
6. DENOMINACIONES DE ORIGEN PROTEGIDAS, INDICACIONES GEOGRÁFICAS PROTEGIDAS, ESPECIALIDADES TRADICIONALES Y PRODUCCIÓN ARTESANAL	126
7. COTITULARIDAD DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS	135
8. RECOPIULATORIO DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL ESTADO ESPAÑOL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	138

Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria
Análisis
europeo y
estatal



CAPÍTULO I. UNIÓN EUROPEA

INTRODUCCIÓN

Cuando se abordan las principales barreras legislativas a la producción campesina estatal, en seguida aparecen algunas que tienen una clara raíz europea. Si habláramos de puertas cerradas a la producción campesina, algunas de ellas son azules con estrellas amarillas y su llave está en los bolsillos de alguna instancia europea. Este capítulo se dedica a ellas. Una barrera o una puerta cerrada se pueden ver como un obstáculo pero al mismo tiempo como una oportunidad de cambio. Identificarlas y determinar quién tiene su llave es, en realidad, un objetivo de lucha y trabajo para la agricultura campesina.

En concreto este estudio agrupa las barreras (y las oportunidades) del estrato europeo en tres grandes bloques:

- La Política Agraria Común (PAC). En concreto dos de sus elementos:
 - Ayudas a la agricultura.
 - Políticas de intervención en los mercados agroalimentarios
- Mal funcionamiento de la cadena alimentaria.
 - Abusos de poder en la cadena.
 - Legislación sobre Competencia.
- Paquete higiénico/sanitario

Analizaremos cada uno de ellos y además se mostrarán dos aspectos que pensamos tienen especial interés: la arquitectura legislativa, es decir, quién decide sobre qué para cada tema y alguna de las fuerzas motrices que empujan en un sentido u otro. Los dos elementos extras deberían ayudar a entender mejor como han surgido esas barreras y donde incidir para derribarlas.

1. POLITICA AGRARIA COMÚN

A/ ARQUITECTURA LEGISLATIVA

Los estamentos europeos directamente vinculados a la redacción del corpus legislativo de la PAC han variado a lo largo del tiempo, nos centraremos por tanto en los actuales después de la reforma de los procesos de decisión europeos derivados del Tratado de Lisboa que entró en vigor en 2010. Primero veamos algunos conceptos:

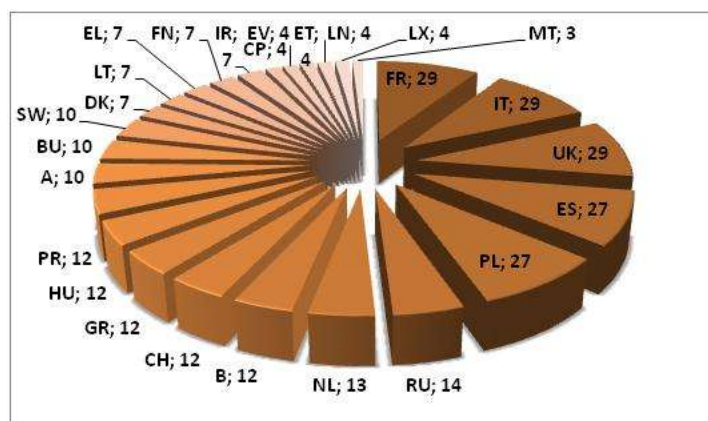
Los entes que directamente legislan sobre la PAC son:

Consejo Europeo

Es la reunión de los/as presidentes/as y primero/as ministro/as de todos los países de la UE, más la Presidencia de la Comisión Europea. El Consejo Europeo se reúne, en principio, cuatro veces al año para acordar la política general de la UE y revisar los avances. Es importante destacar que es la máxima instancia política en la Unión y podríamos considerar que es su principal impulso político de la región. Con la reforma de gobernanza europea, se crea una nueva figura: el Presidente del Consejo Europeo, elegido por éste para un mandato de dos años y medio y cuya misión principal será garantizar la preparación y continuidad de su labor y favorecer el consenso entre los países miembros

Consejo de la Unión Europea

Antes conocido como Consejo de Ministros, esta institución reúne a ministros/as de los Gobiernos de todos los países de la UE, que se encuentran regularmente para tomar decisiones detalladas y aprobar la legislación de la UE. En nuestro caso nos afecta especialmente el Consejo de Agricultura que reúne a los ministerios de agricultura de la UE. En la mayoría de asuntos, el Consejo de la UE adopta sus decisiones por votación. Cada país tiene un cierto número de votos. El reparto es el siguiente:



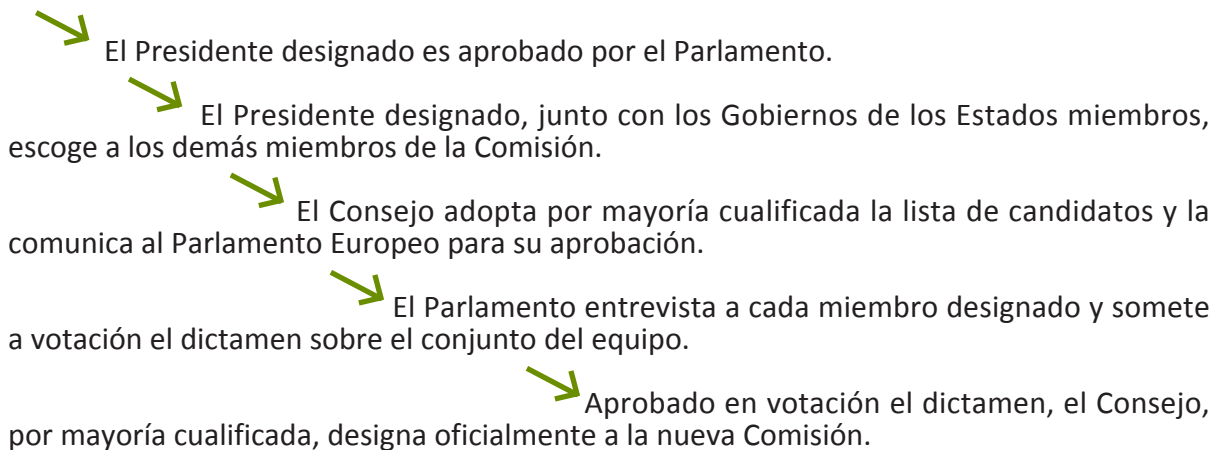
Alemania, Francia, Italia y Reino Unido 29
 España y Polonia 27
 Rumanía 14
 Países Bajos 13
 Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal y República Checa 12
 Austria, Bulgaria y Suecia 10
 Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda y Lituania 7
 Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia y Luxemburgo 4
 Malta 3

Para la PAC las decisiones en el Consejo se adoptan por mayoría cualificada, esto ocurre cuando hay a favor un mínimo de 255 votos de los 345 (el 73,9%). Además: cualquier decisión debe ser aprobada por la mayoría de los Estados miembros (en algunos casos dos tercios) y cualquier Estado miembro puede solicitar que se compruebe que los votos a favor representan como mínimo al 62% de la población total de la Unión. De no alcanzarse este porcentaje, la decisión no se adopta.

Comisión Europea

La Comisión elabora propuestas para las nuevas leyes europeas, que presenta al Parlamento Europeo y al Consejo. Es el brazo ejecutivo de la UE, lo que significa que es responsable de aplicar las decisiones del Parlamento y del Consejo. Esto supone gestionar la actividad diaria de la Unión Europea: aplicar sus políticas, ejecutar sus programas y utilizar sus fondos. La existencia de un perfil de Comisario/a u otro no es un elemento menor, cada una de estas personas deja una marca en las agendas, prioridades, documentos de trabajo, etc. Por tanto que encabece la DG de Agricultura una persona u otra es importante y saber cómo se eligen los/as Comisarios/as también. ¿Cómo se eligen? Cada cinco años se designa una nueva Comisión, en un plazo de seis meses tras las elecciones al Parlamento Europeo. El procedimiento es el siguiente:

Los Gobiernos de los Estados miembros consensúan el nombre del nuevo Presidente de la Comisión.



Evidentemente la alineación final de la Comisión es el resultado de un equilibrio de poder entre estados y visiones.

Direcciones Generales

El personal de las principales instituciones de la UE (Comisión, Consejo y Parlamento) está organizado en departamentos conocidos como "Direcciones Generales" (DG), cada una de las cuales es responsable de tareas o ámbitos políticos específicos. El jefe administrativo de una DG es un/a director/a general.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo representa a los votantes de los Estados miembros. El Tratado de Lisboa aumenta sus poderes en los ámbitos legislativo, presupuestario y de aprobación de acuerdos internacionales. Modifica también su composición: no podrá tener más de 751 diputados (750 más la Presidencia) y el reparto de escaños entre países miembros se efectuará según un principio de "proporcionalidad regresiva", lo que significa que los diputados de los países más poblados representarán a más ciudadanos que los de los menos poblados. Ningún Estado miembro podrá tener menos de 6 diputados ni más de 96.

En general podríamos decir que la mayor parte de decisiones (y la PAC no es una excepción) se consiguen a través del llamado "triálogo", un consenso entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

El proceso PAC 2014

El proceso de decisión de la nueva PAC no es simple. Existen tres grandes actores que juegan un rol determinante: La Comisión Europea (y más en concreto, la DG de Agricultura); El parlamento Europeo y el Consejo de la UE (antes conocido como el Consejo de Ministros).

- El proceso formal de toma de decisiones respecto a la PAC es la que sigue:

La Comisión desarrolla una propuesta legislativa (esta se consigue a través de consultas diversas con diversos actores implicados, especialmente con los ministerios estatales correspondientes)



El Consejo aprueba el texto por mayoría cualificada.



El texto viaja al Parlamento Europeo, allí la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural aprueba que luego es trasladado al plenario del parlamento donde se vota, y se aprueba por mayoría simple.



Si el texto del parlamento difiere del texto del Consejo, este vuelve al Consejo para que apruebe el texto modificado.



El texto es adoptado una vez el Consejo y el Parlamento están de acuerdo. Si después de tres intentos no hay acuerdo, el proceso se interrumpe.



Para el presupuesto PAC el proceso es parecido, la única diferencia es que el Consejo en este caso está constituido por los ministerios de finanzas y que el acuerdo es por unanimidad. Algunas decisiones presupuestarias importantes son decididas por el Consejo Europeo (presidencias de los estados).

En el momento de redactar este informe se espera que la Comisión lance su propuesta legislativa en Octubre 2011.



DESTACAR

En todo este puzzle de toma de decisiones en lo referente a la PAC (y a otras muchas políticas europeas que aparecen en este estudio) es importante destacar un elemento: a menudo el Estado español se refugia en la estrategia del "encogimiento de hombros", esta consiste en declarar que él no puede hacer nada porque ese tema se decide en Europa. En realidad vemos que sí que puede hacer cosas, que en todos los pasos de toma de decisión legislativa el estado español tiene voz y voto, además de los/as parlamentarios/as estatales. Es necesario por tanto reclamar qué posiciones defiende el estado en los Consejos ministeriales, antes y después de los encuentros, la rendición de cuentas es un elemento clave en este proceso de abrir puertas que ahora están cerradas. Cuando el estado tiene una posición política sobre la PAC, ésta influye directamente tanto en los borradores de texto que prepara la Comisión como en los Consejos.

B/ FLUJOGRAMAS Y FUERZAS MOTRICES

La política agraria comunitaria se encuentra en el momento de redacción de este informe en pleno proceso de cambio. Esto no es una novedad en la PAC, de hecho es casi una norma. Los vaivenes de la PAC desde su nacimiento en el año 1962 podrían parecer los de un púgil medio noqueado y que deambula grogui por el ring. En realidad responden a unas fuerzas motrices identificables y sus repetidas reformas marcan un camino claro. Podríamos identificar algunas fuerzas motrices que están operando sobre la PAC, para los motivos de este estudio nos centraremos en la primera, la llamada liberalización comercial., aunque no debemos olvidar otras como el Movimiento ecologista, la preocupación creciente sobre la Salud y seguridad sanitaria de los alimentos, las ONGs de desarrollo y su crítica a elementos como las ayudas a la exportación o el horizonte presupuestario y el nuevo reparto con la entrada de nuevos estados miembros, entre otras.

Liberalización Comercial y su influencia en la PAC

Aunque podríamos llamar a la actual fase del capitalismo de diversas maneras, la etiqueta liberalización comercial o neoliberalismo parece que han tenido mayor fortuna que otras. A nivel del tema que nos compete, esta fase de intensidad creciente en el capitalismo global ha significado sobre la PAC un viraje muy marcado, desde los años 80 hasta la actualidad, hacia un abandono gradual pero inexorable de las llamadas políticas de mercado o políticas de precios, es decir, todo aquello que en palabras de la UE tenía por objetivo “orientar la producción agrícola y estabilizar los mercados”¹. El resultado de todo ello ha sido, utilizando estas mismas palabras pero en negativo, la desregulación de la producción y la desestabilización de los mercados alimentarios dejándolos mucho más expuestos a los vaivenes del mercado mundial alimentario y causando la desaparición de centenares de miles de campesinos/as y formas de producción familiar. El buque insignia de esta presión es la Organización Mundial de Comercio, pero la flota neoliberal contiene otros barcos como los Acuerdos Bilaterales y las propias instituciones políticas europeas y estatales que a menudo han ido mucho más allá de lo que exigían estas instituciones en materia de desregulación. No existe ni un solo país dentro de la UE que no esté impregnado hasta la médula de esta corriente política.

Más adelante nos centraremos en el detalle del abandono de estas políticas como barrera para la agricultura campesina.

Como no podía ser de otra forma, este también ha sido el principal caballo de batalla de las organizaciones campesinas europeas, con mayor o menor intensidad en función de las características de cada una de ellas. Esta reclamación se ha combinado, pero, con el aprovechamiento a menudo poco crítico de unas ayudas cada vez menos vinculadas a la actividad productiva y más a otros aspectos menos molestos para la corriente neoliberal.

Evolución de la PAC

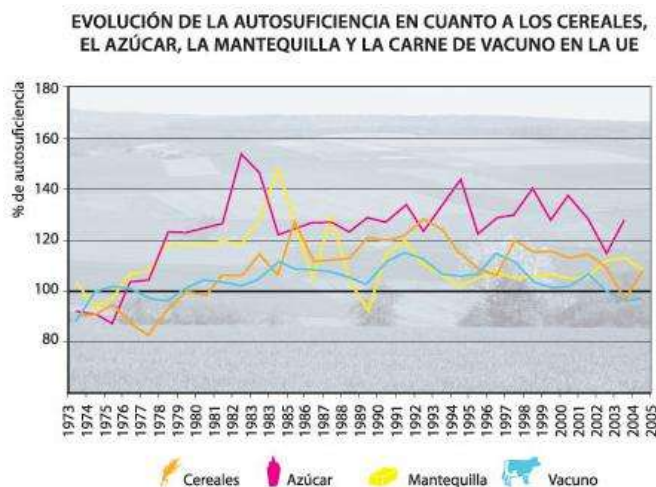
La PAC a lo largo de su historia ha tenido distintos objetivos reales (resultado de las fuerzas motrices que, con distinta intensidad, han actuado sobre ella) y distintas herramientas para lograrlos. Con objetivos reales nos referimos a ir más allá de la retórica oficial de los objetivos enunciados sobre el papel. Por ejemplo, sobre el papel para dar respuesta a ciertas demandas del movimiento ecologista se establece la condicionalidad de las ayudas públicas, y dentro de esa condicionalidad ciertos aspectos ambientales. En realidad poco “verde” ha significado realmente para la PAC esa condicionalidad ambiental a las ayudas, por tanto, ese no era un objetivo real de cambio, aunque sí sobre el papel. Otro de los elementos de presión ha sido la legitimidad social de las ayudas, es decir, ayudas públicas para quien y para qué, la sociedad europea (en base a los estudios del Eurobarómetro) quiere que se ayude a la agricultura pero buena parte de quien recibe esas ayudas es el agronegocio y además hay un reparto absolutamente injusto donde poca gente recibe mucho dinero y mucha gente muy poco, en cambio la trasposición de ese elemento a las políticas ha ido en dirección contraria: el desacoplamiento de las ayudas, es decir produce lo que quieras o no produzcas si no quieres que yo seguiré dándote ayudas y con el mismo reparto injusto de antes. Bajo este punto de vista, en la consecución de los objetivos reales, la PAC ha sido todo un éxito y ha conseguido, a través de las herramientas utilizadas en cada momento, lo perseguido. Pero para ver qué se pretendía en cada momento más que en la retórica de la documentación oficial hay que mirar a las herramientas diseñadas y a su aplicación. Ahí veremos la intencionalidad real de la PAC.

¹ http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7210_es.htm

Inicio de la PAC

El primero de los grandes objetivos-resultados fue el de incrementar la producción interna y asegurar una autosuficiencia clara para la inmensa mayoría de los productos agroalimentarios consumidos en Europa. Las herramientas utilizadas en este caso son las denominadas políticas de mercado, y que consisten didácticamente hablando en mantener unos precios remunerativos y estables para la actividad agrícola (o sea que la gente podía vivir relativamente bien de su trabajo agrario y con cierta seguridad en el futuro). Para mantener esos precios fue necesario por un lado actuar en las fronteras europeas y proteger a la producción interna de las importaciones a bajo precio (aranceles), aunque esa protección no tenía la misma intensidad para todos los productos; y por otro ajustar la oferta interna de alimentos a la demanda interna. El paquete de medidas del ajuste oferta-demanda eran la intervención pública cuando los precios bajaban hasta el llamado precio de intervención, esta intervención se hacía especialmente a través de las compras públicas directamente o indirectamente subvencionando las privadas. En la economía clásica si baja el precio es porque hay demasiada oferta, por tanto sacando la oferta del mercado (compra pública directa o indirecta) se reajustaba la situación. Si los precios subían se tenía previsto actuar en las fronteras permitiendo el acceso de alimentos a menor precio y la armonía volvía a reinar ¿Qué se hacía con los alimentos intervenidos? O se almacenaban o se inyectaban en otras partes de la cadena alimentaria (alimentación animal, especialmente) o se exportaban fuera de la UE (restituciones a la exportación). Así pues inicialmente teníamos básicamente estas medidas: aranceles y otras medidas de protección en frontera, los precios de referencia, los precios de intervención, las medidas de intervención (almacenaje público, ayudas al privado, ayudas para la transformación del alimento) y las restituciones a la exportación (ayudas para exportar el “sobrante”).

El resultado de estas medidas fue espectacular: Incrementos de la producción y autosuficiencia conseguida en poquísimos años. El otro resultado fue la aparición de una palabra temida y generadora de repelús, y con razón, entre la dirigencia europea: excedentes. Se producía tanto que se pasó de la insuficiencia a la abundancia y ese excedente alimentario era un problema serio por la enorme cantidad de dinero público necesario para comprarlos y darles alguna salida. El segundo problema de los excedentes era el brutal impacto en los países donde se dejaban caer en tromba dichos alimentos, por debajo del precio interno de ese país, destruyendo la producción local, el tristemente famoso dumping europeo.



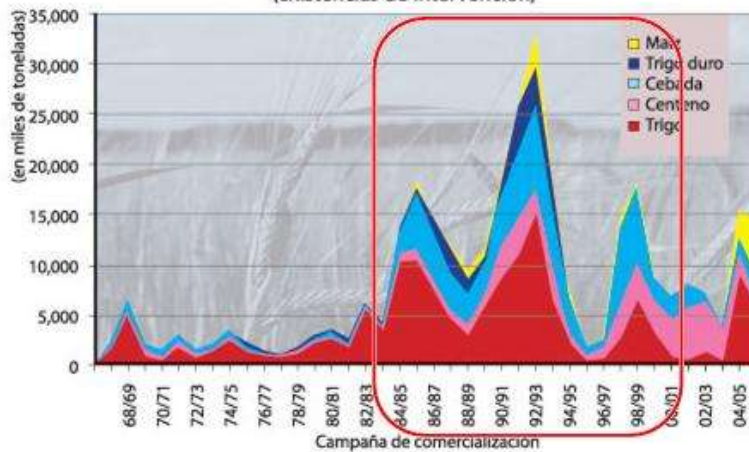
Fuente: DG Agricultura

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE AUTOSUFICIENCIA EN LA UE (%)

PRODUCTOS	Nº MIEMBROS AÑOS	UE 6 68/69	UE 9 73/74	UE 10 85/86	UE 12 89/90
Cereales		94	91	114	120
Trigo		112	103	126	127
Mantequilla		113	93	105	100
Carne bovino		89	100	107	101
Carne ovino		56	67	80	82
Carne ave		98	103	104	104

Fuente: DG Agricultura

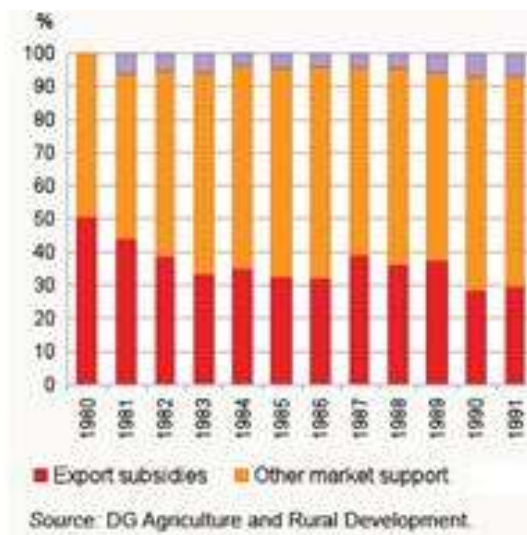
**Evolución del almacenamiento público de cereales
(existencias de intervención)**



**Evolución del almacenamiento público de carne de vacuno y
mantequilla (existencias de intervención)**



Otra manera de ver lo mismo es analizar en qué gastaba su dinero la PAC en los años 80:



No existían ayudas directamente al agricultor (y menos aún a la agricultora) sino que el presupuesto era para esas políticas de mercado en más de un 90% (en el gráfico corresponde a Export subsidies + Other market support) y para la exportación (export subsidies) entre un 30-50%.

El siguiente paso de la PAC

Ofrecer unos precios asequibles y asegurados sin, por otro lado, controlar adecuadamente la producción dio como resultado (era de esperar) la superproducción. Apareció además un segundo problema nada menospreciable, la preocupación por la agresión ambiental de unos modelos agrícolas industriales derivados de la Revolución Verde. Y es que, además del objetivo real de unos precios estables y remunerativos, había otro en la primera PAC, uno que no se ha abandonado en ningún momento: el impulso a un modelo de producción productivista, intensivo e industrializado, el derivado de la Revolución Verde.

En 1985 se publicó el “Informe sobre las perspectivas de la PAC”, conocido como Libro Verde, donde se recogían los problemas medioambientales y rurales originados por esta política.

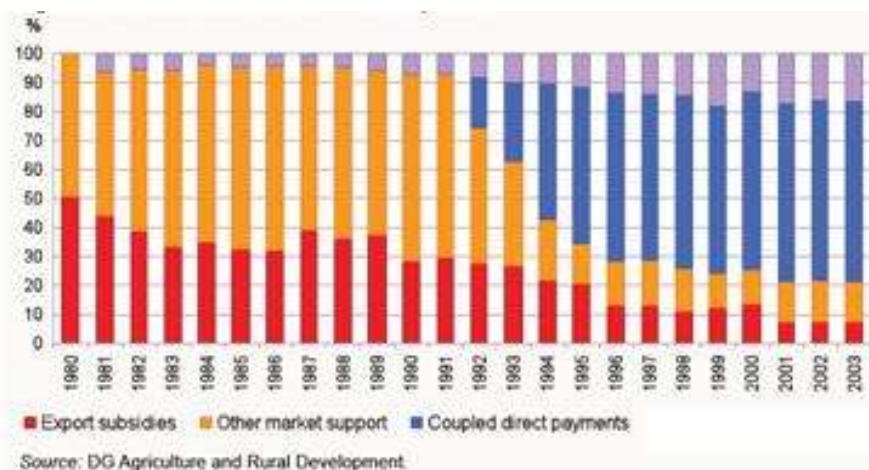
Estalló por tanto la llamada crisis de la PAC, abordándose con mayor profundidad el control de la producción. Como respuesta, se fijó la corresponsabilidad financiera para los productores de azúcar, es decir los agricultores debían pagar una tasa cuando superaban los umbrales de producción fijados, y se crearon las cuotas para la leche. Se establecieron los estabilizadores agropresupuestarios, que fijaban un límite para la producción objeto de intervención en los sectores de cereales, oleaginosas, carnes de vacuno, azúcar, leche, frutas y hortalizas, aceite de oliva, etc. Por tanto, si la producción o los costes de la PAC de ese sector superaban estos límites, la cantidad excedentaria se penalizaba con la eliminación total o parcial de las ayudas en la campaña siguiente, o reduciendo los precios garantizados. Había más medidas de control de la producción y a un mayor número de productos, medida que además favoreció un mayor control en el gasto presupuestario, siendo ambas cuestiones las de mayor urgencia en ese periodo. Así, al haber obtenido el abastecimiento alimentario por encima de lo que la Comunidad era capaz de adsorber, se pretendía frenar la producción, no incrementarla, como se planteó al inicio de la PAC. También se implantaron medidas de carácter socioestructural como la

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria

Análisis europeo y estatal

retirada de tierras de la producción (set aside), jubilación anticipada de los agricultores, reconversión de la producción para sustituir cultivos excedentarios y una utilización no agraria de las tierras liberadas. Su finalidad de forma implícita era la contención de la producción.

Si el primer gran objetivo fue la productividad, el segundo gran objetivo por tanto fue frenar la producción pero las herramientas utilizadas no fueron las correctas y las que sí lo eran (cuotas lecheras) se asignaron y gestionaron extremadamente mal. Y es recordemos que lo que no se quiso cambiar en ningún momento fue el modelo productivo industrializado, un modelo que ha ido ahogando lentamente a la agricultura familiar a base de inversiones, deudas y promoción de la productividad. Si se hubiera combinado las medidas de control de la producción con la apuesta por un modelo más agroecológico, el resultado final hubiera sido, sin duda, distinto. Llegamos pues a la Reforma de 1992, el segundo de los realmente tres momentos importantes de la PAC (inicio, 1992 y 2003). Ahí se dio el primer paso de lo que ha venido siendo el nuevo espíritu PAC: desmontar la política de precios remunerativos. Con el eufemismo de “ayudar al productor/a y no al producto” se quiere decir que se iba a, gradualmente, volver a conectar los precios internos de los alimentos con los mundiales, mucho más bajos e inestables, eso significaba la desaparición de la agricultura familiar pero para hacer una desaparición suave se introdujo el concepto de subvención al agricultor/a. Eran ayudas vinculadas a la producción, es decir, se pagaba al agricultor/a en función de las hectáreas o animales que tenía. Eso se refleja de nuevo en el presupuesto de la PAC donde las medidas de mercado (las expuestas hasta ahora) pasaron del 90% en 1992 al 20% en el año 2000. Las llamadas ayudas directas pasaron del 0% al 70% en el mismo período.

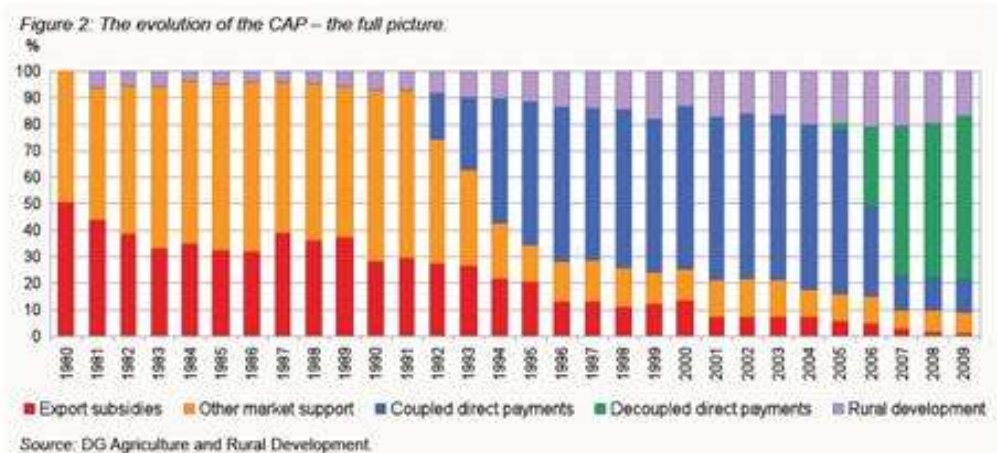


Este proceso de desmontar las medidas de mercado consistió en una reducción progresiva de los precios de referencia y un endurecimiento progresivo de la intervención. Es decir, cada vez se intervenía menos en momentos en que los precios empezaban a bajar. Dicho de otra manera, los precios que percibían los agricultores eran cada vez menores y más inestables. Eso, teóricamente, se compensaba con las ayudas directas. El tema de las ayudas se discutirá más adelante pero para la inmensa mayoría de agricultura familiar el resultado fue una pérdida constante de renta.

Estos años fueron un intermezzo con herramientas contradictorias entre sí que siguieron dando como resultado una degradación ambiental, un control cada vez mayor de los oligopolios agroalimentarios, una desaparición gradual de la agricultura familiar y un sistema productivo cada vez más industrializado.

Tercer acto

Las herramientas se alinearon con los objetivos reales en 2003. El liberalismo se había impuesto ya en toda Europa y la PAC debía armonizarse claramente con esta concepción económica. Se dio la estocada definitiva a los precios remunerativos, se empezaron a abrir las fronteras y se varió la forma de las ayudas para que encajaran en la caja verde de la OMC, además se fue calendarizando la eliminación de las medidas de regulación de la producción (cuotas y demás). El objetivo era simple: eliminar unos precios remunerativos acordes con los costes de producción europeos, dejando que estos se vinculen y muevan en función de las dinámicas financieras y del mercado mundial. Para no presenciar la desaparición inmediata de la agricultura familiar y de pequeña escala se crea, en una huída hacia delante, un sistema de ayudas a la agricultura desvinculadas de la actividad agraria, mal repartidas, mal condicionadas, mal gestionadas y con poca o nula coherencia social.



Se ve, por tanto, que el gran problema de los primeros años de la PAC, hasta los 90, fueron los excedentes productivos y por tanto, la falta de políticas adecuadas de control de la producción. No los precios estables. Obviamente, puedes sacar a la gente del campo y controlar la producción haciendo exactamente lo contrario: desestabilizar los precios. O sea lo que está ocurriendo ahora y con, exactamente, esa consecuencia. La razón de abandono de la política de precios estables primero y del control de la producción, después, no hay que encontrarla entonces en los excedentes productivos ya que estos obedecen a una mala política (o inexistente al principio) política de control de la producción y al abono a un modelo de producción intensivo y exclusivamente productivista. En este último punto, el modelo agrícola productivista, lamentablemente no solamente encontramos la responsabilidad de la clase legisladora o los intereses del agronegocio, sino también, a veces, en otros actores del sector productivo que, en ocasiones, no han defendido suficientemente modelos productivos menos intensivos y más acordes con una política de ajuste y control de la producción. Pero volviendo a las políticas, en 1992 se enumeraban los siguientes problemas e la PAC:

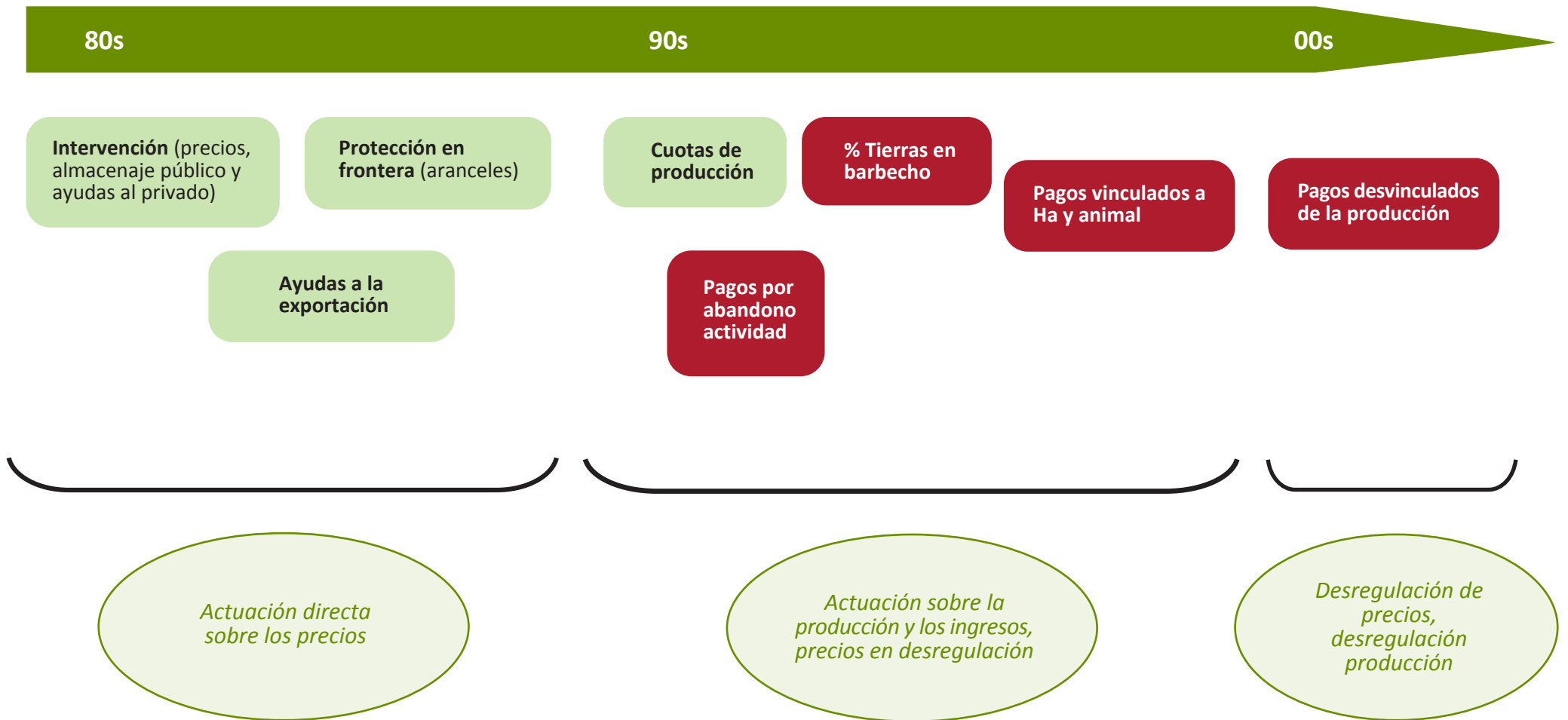
- La degradación medioambiental debida a la intensificación de los cultivos, con la erosión del suelo como un elemento especialmente grave.
- La concentración de las ayudas en las explotaciones más grandes y el trasvase de demasiado dinero público de la PAC hacia receptores que no son agricultores/as activas, sino agronegocio o grandes terratenientes.

Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria
Análisis
europeo y
estatal

- El descenso del poder adquisitivo de la mayoría de los agricultores, sobre todo si se comparaban con el crecimiento presupuestario.
- Una población activa agrícola en retroceso y envejecida.

Esos, y no otros, siguen siendo problemas actuales y el abandono de las políticas de mercado no ha ayudado en nada, al contrario, a estos objetivos.

Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria
Análisis
internacional

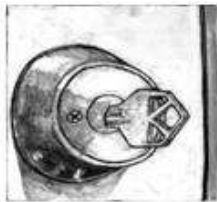


C/BARRERAS DE LA PAC A LA AGRICULTURA CAMPESINA

La Política Agraria Comunitaria es, sin duda, uno de los paquetes legislativos más importantes e impactantes de la Unión Europea. Empezó a andar en el año 1962 y su última etapa, hasta el momento, empezará en 2014. Cincuenta años. En los apartados A y B hemos intentado explicar algunos de los principales porqués de los aparentes tumbos y cambios de rumbo de la PAC; con 50 años de datos se pueden sacar diversas conclusiones respecto a las principales barreras que la PAC representa hoy en día para la agricultura campesina.

Las hemos agrupado en 2 bloques o puertas cerradas:

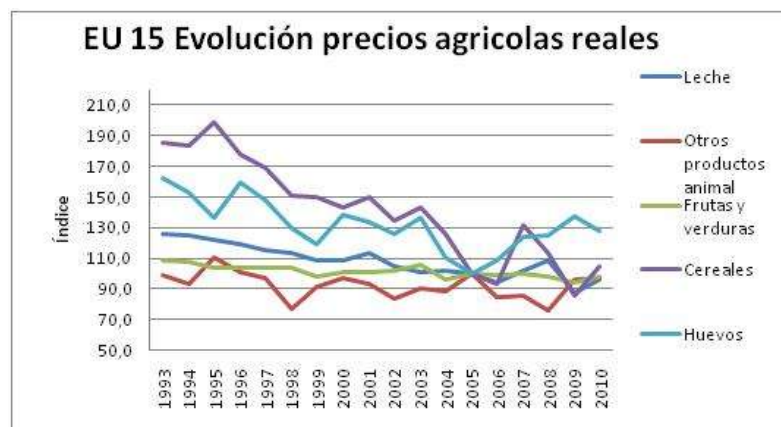
- Puerta cerrada 1: Precios agrícolas bajos e inestables
- Puerta cerrada 2: Injusticia en el reparto de las ayudas monetarias



Puerta cerrada 1: Precios agrícolas bajos e inestables

Una de las primeras dificultades con las que topa la agricultura campesina en muchos casos son los precios bajos que reciben por sus productos y la extrema inestabilidad de los mismos. Este problema no es atribuible en exclusiva a la PAC; como veremos, existen otros elementos que intervienen, pero la política agrícola europea es uno muy importante.

¿Cómo se han comportado los precios agrícolas en la UE en los últimos años? ¿Realmente han bajado? En el primer gráfico vemos el descenso imparable con la excepción del breve repunte de los años 2007/8 en plena crisis alimentaria de incremento mundial de los precios debido a la especulación alimentaria, especialmente.



En el Estado español podemos ver la evolución de la renta agraria real (en índices, año 1990: 100) que se situó en el 2008 por debajo de la de 1990, de un índice 100 a uno de 83.



Esta barrera se corresponde con lo que en la PAC se llama “política de mercado” y que se engloba, en general, en el llamado primer pilar. En concreto la PAC define por acción u omisión la existencia de precios mínimos de garantía y su estabilidad. Este fue de hecho uno de los elementos más importantes de las primeras PAC y uno de los más desmantelamientos de las últimas. Esta intervención de los estados (la UE en este caso como suma de los estados miembros) en el mercado se define básicamente por distintas medidas que buscan mantener un precio justo y remunerativo para la agricultura y su estabilidad en el tiempo. El conjunto de medidas que regulan cada producto son las llamadas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). Las principales medidas de estas OCM han sido:

- Protección en frontera: los productos agrícolas de fuera de la UE entran en ella bajo ciertas condiciones reguladas.
- Regulación de la producción interna: principalmente a través de cuotas de producción
- Regulación de los excesos puntuales de producción: a través de compras y almacenaje público o de ayudas al almacenaje privado o ayudas a la exportación de estos excedentes.
- Regulación de los déficits puntuales de producción: a través de incrementar las importaciones o de dar salida a los productos almacenados.

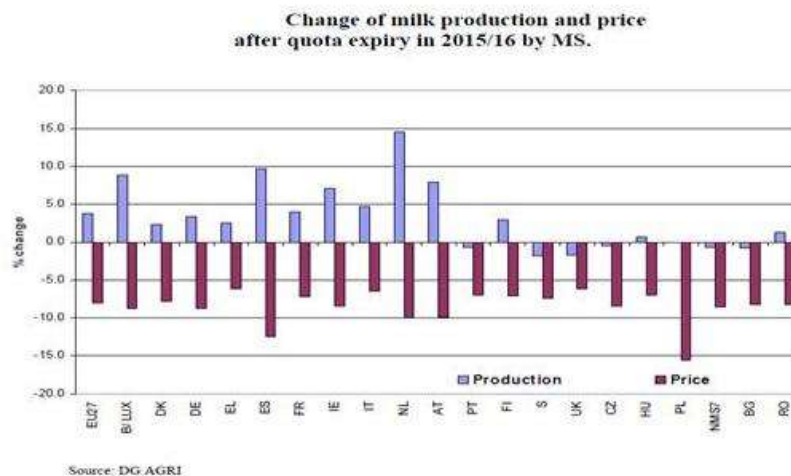
El objetivo de la política de mercados es, por tanto, orientar la producción agrícola y estabilizar los mercados. Para ello, se somete a una serie de productos o grupos de productos a un régimen particular, la organización común de mercado (OCM), con vistas a controlar la producción y el comercio. Las organizaciones comunes de mercado (OCM) rigen la producción y el comercio de los productos europeos. A partir de 2003 la ayuda directa a dichos productos se basa en el Reglamento (CE) nº 1782/2003, aparte de las OCM. Además, en 2007 una OCM única ha sustituido en un solo texto todos los regímenes de regulación vigentes en los mercados. La política de mercados ? basada en el artículo 32 del TCE así como en los reglamentos de base que rigen las diversas organizaciones comunes de mercado (OCM)? es el instrumento más antiguo de dicha política y, hasta la reforma de 2003, fue el más importante. En 2007 se puso en marcha una organización común de mercado única para el conjunto de los productos

agrícolas que sustituía a las 21 OCM existentes (Reglamento (CE) nº 1234/2007, DO L 299 de 16.11.2007).

El objetivo básico de estas medidas era por un lado conseguir una producción interna estable en cantidad y adaptada a la demanda y por otro protegerla de los vaivenes del mercado mundial. Existía un precio mínimo y un precio máximo, cuando el precio se situaba en uno de los dos extremos entraban en marcha las medidas comentadas, entre esos dos precios el mercado funcionaba libremente.

Sin estas medidas no son posibles unos precios estables y remunerativos para la agricultura campesina. Su desmantelamiento significa vincular los precios internos a los mundiales, y estos han sido y siempre serán de tendencia a la baja y, sobre todo, muy volátiles. Desde los movimientos sociales que defienden una agricultura campesina se demanda constantemente una política agraria basada en precios, eso quiere decir básicamente, una política agraria que regule la producción interna y que la proteja de las importaciones de bajo precio. Por otro lado, la PAC ha ido desprendiéndose de estas herramientas y ha virado hacia las ayudas, teóricamente, al campesinado. Pasar de regular el producto a subvencionar al/la agricultor/a.

Podemos ejemplarizar como afecta la eliminación de medidas de regulación de los precios a la renta y, por tanto, a la viabilidad de la explotaciones familiares convencionales. En unos años un mecanismo de control de la producción, la cuota lechera, se desmantelará. ¿Cómo se prevé que afectará esa medida a los precios internos? Según un estudio de la misma Unión Europea el resultado será dramático, y especialmente drástico para el Estado español.



Que estamos inmersos en una era de neoliberalismo y de retirada de la regulación pública alimentaria (en lo referido a mantenimiento de precios) es una evidencia. La pregunta por tanto no es tanto porqué se han eliminado esas políticas sino dónde se están decidiendo estas medidas neoliberales. Comúnmente se nos hace creer que es la OMC la que manda, rige y dictamina esas sucesivas reformas, o, en el mejor de los casos, que la UE se ve obligada a hacerlas para que concuerde con lo pactado en la OMC. En realidad las dos palabras claves son “obligación” y “compromiso” de la UE en la OMC. Que la OMC tiene como razón de ser la creación de un marco mundial único, pasto ideal para las transnacionales que son los únicos actores capaces de moverse en él y sacar provecho, está en sus textos fundacionales y no engaña a nadie. Si la UE forma parte de ese club, quiere decir que comparte ese objetivo. En

lo referente a la alimentación exactamente igual. La esquizofrenia entre la PAC y sus políticas de mercado y el formar parte del club neoliberal está clara. La demanda clara es, por tanto, que la UE borre su firma del Acuerdo de Agricultura y saque a la alimentación de la OMC. No hay más. Pero sí es interesante conocer cómo funciona la OMC y, en especial, a qué se ha comprometido la UE en ella, aunque solamente sea para ver hasta qué punto la UE va más allá de lo que ha firmado en la OMC. Es decir, el problema no es la OMC sino la voluntad neoliberal de la UE. La frase puede parecer una obviedad pero sirve para no despistar el foco de acción.

Esa voluntad neoliberal de la UE en la alimentación (bajo el paraguas ideal que es la OMC) se completa maravillosamente bien con los acuerdos bilaterales que la UE va sembrando por el mundo y con el control por parte del agronegocio de la cadena alimentaria, con las políticas de competencia soplando a su favor. Todo ello forma un solo paquete y poner todas las iras en la OMC puede ser un error, una vez se tiene claro que la OMC debe desaparecer. La estrategia europea en alimentación va mucho más allá de la OMC. Esto se discutirá más adelante.

Por lo que respecta a la OMC, la explicación oficial se basa en que la OMC marca ese camino desregulador. Y efectivamente lo marca, pero ¿Hasta qué punto lo obliga efectivamente o por el contrario son unas siglas que la UE utiliza como escudo para seguir avanzando, y por iniciativa propia, en la liberalización agrícola?

Pequeña Guía básica de la OMC

Aún a riesgo de repetirnos con lo redactado en el capítulo de Políticas del marco internacional, es importante adaptar lo escrito allí sobre el funcionamiento de la OMC en lo que respecta a su impacto sobre los precios agrarios internos en la UE.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se negoció tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Se instituyó una secretaría con sede en Ginebra para administrar el GATT que se convirtió, de facto, en una organización mundial de comercio. Como uno de los acuerdos de la Ronda Uruguay, nace la Organización Mundial de Comercio, u OMC, en 1995. La OMC administra los distintos acuerdos – incluyendo el GATT, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), el Acuerdo sobre Agricultura, el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

Desde la creación del GATT se han celebrado nueve rondas sucesivas de negociaciones comerciales con el fin de avanzar en el capitalismo mundial. Sin embargo, la agricultura “fue dejada a un lado” de las negociaciones anteriores a la Ronda Uruguay, ya que era un tema complicado de morder para ciertos países y regiones, por lo que el tema simplemente “se sacó de la mesa” para no poner en peligro otras negociaciones sobre productos industriales.

Durante la década de los 80, los ánimos neoliberales eran ya mucho mayores y el mundo se embarcó en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales en 1986, que incluyó formalmente a la agricultura por primera vez.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria

Análisis europeo y estatal

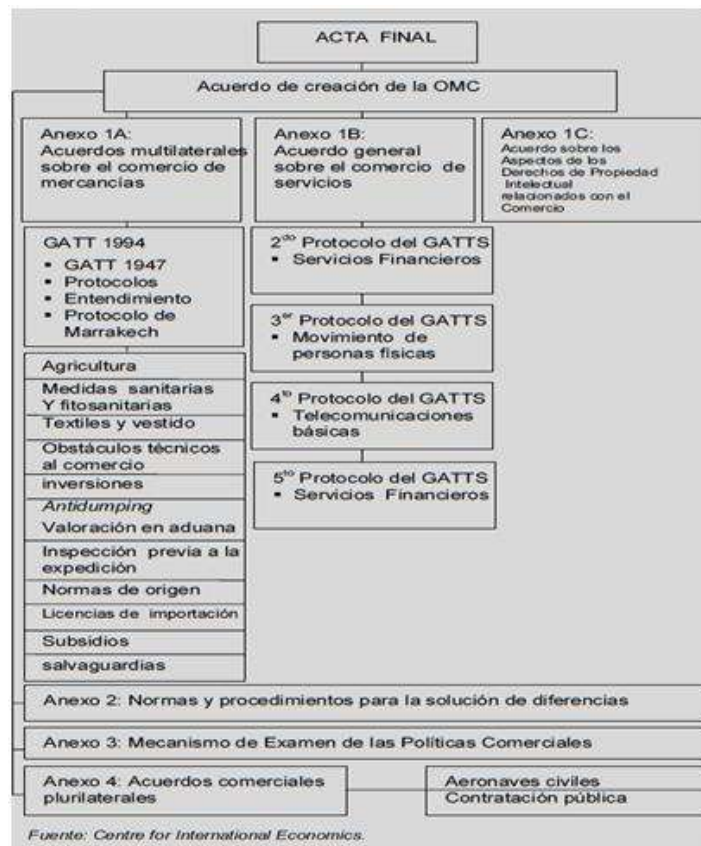
Ronda	Año	Países	comentarios
Ginebra	1947	23	} Modestas reducciones en los aranceles aduaneros
Annecy	1949	29	
Torquay	1951	32	
Ginebra	1956	33	
Dillon	1961	39	} Aranceles aduaneros, anti-dumping, valoración en aduana
Kennedy	1967	74	
Tokio	1979	99	Sustanciales reducciones en los aranceles aduaneros, medidas no comerciales
Uruguay	1994	125	Exhaustiva, se incluyó la agricultura y otras nuevas áreas
Doha	?	148	Programa de 21 puntos

Fuente: Centre for International Economics

La gobernanza en la OMC es la que sigue, a nivel formal



Acta final de la ronda de Uruguay



El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC que forma parte del Acuerdo General de Aranceles al Comercio constituye el marco normativo internacional al que todos los países tratan de adaptar sus legislaciones nacionales sobre todo en política comercial o económica. A este acuerdo junto con los compromisos contraídos por los distintos países para reducir las subvenciones a la exportación, la ayuda interna y los aranceles de importación aplicados a los productos agropecuarios, se les une toda la maraña de tratados regionales, tratados bilaterales entre bloques de estados o acuerdos entre dos estados tan solo. No obstante el marco sigue siendo lo pactado en la OMC, un marco incluso metodológico que se usa más allá de la OMC en las negociaciones bilaterales.

¿Que se acordó en esa Ronda a través del Acuerdo de Agricultura? (y recordemos que es el único compromiso real al que se ha llegado en la OMC)

	<i>Países desarrollados 1995-2000</i>	<i>Países en desarrollo 1995- 2004</i>
	%	%
Acceso a los mercados:		
Reducciones en los aranceles aduaneros		
Recorte promedio para todos los productos agrícolas	-36	-24
Recorte mínimo por producto (base 1986-88)	-15	-10
Apoyo interno		
Recorte total de la MGA para el agro (base 1986-88)	-20	-13
Subsidios a las exportaciones		
Recorte en el valor de los subsidiarios	-36	-24
Recorte en las cantidades subsidiadas (base 1986-90)	-21	-14

Fuente: Organización Mundial de Comercio.

Ya se ha explicado con anterioridad en qué consisten estas medidas y cómo se estructuran. La pregunta interesante ahora es: ¿Qué ha pasado a partir de estos acuerdos en la OMC realmente con los aranceles agrícolas, las ayudas internas y los subsidios a la exportación?

La respuesta es que la inmensa mayoría de los países han ido mucho más allá de los compromisos aunque haciendo todas las trampas posibles en todas partes.

¿Qué ha pasado en los últimos años?

En muchas ocasiones consideramos que toda liberalización comercial en el ámbito agrario obedece a la OMC. Y que además es la OMC la que obliga a los países a caminar hacia ahí. Y que se establecen constantemente compromisos vinculantes en su seno que van profundizando en la desregulación. Además, que todos los países están abriendo sus fronteras de manera coordinada y regular. Pero la realidad es algo distinta.

- En lo acordado. Lo acordado es extremadamente enmarañado, diverso, con recetas neoliberales distintas, en distinto grado en función del alimento, de las cantidades, del tipo de ayuda, de su cálculo y de mil y un condicionantes extras. No debemos imaginar una desregulación homogénea sino muy heterogénea, el abandono de políticas públicas de mercado ha avanzado en todos los países pero no existe una receta única que estos países hayan aplicado ni todos han avanzado en el mismo grado.
- En lo real. Más allá de los compromisos (distintos para cada estado o región y para cada tipo de alimento y de ayuda) está lo que realmente ese estado está haciendo y ahí hay un grado de incumplimiento muy considerable en muchos estados.

La UE a través de la PAC ha ido mucho más allá de lo exigido.

Después de más de 15 años del Acuerdo sobre Agricultura podemos examinar el grado de cumplimiento de esos compromisos neoliberales.

¿Qué ha pasado con la Protección en frontera?

El Acuerdo de Agricultura programó una reducción de los aranceles consolidados. Afortunadamente eso no ha avanzado tanto como se quería y aún existe una importante cantidad de protección formal (es decir sobre el papel) en frontera. Si analizamos el nivel medio de arancel agrícola consolidado por países vemos que de media esa protección es del 62% y que en muchos países se supera ampliamente².

ZONA	NIVEL MEDIO DE ARANCEL AGRÍCOLA
Sur Asia	113,2
Europa occidental (no UE)	110,6
Caribe	85,6
África Subsahariana	75
Norte África	67,2
Media mundial	62
América Central	54,4
Oriente Medio	48,9
Europa Este	48,6
Sudamérica	38,6
África Septentrional	37,8
Asia Pacífico	33,8
Unión Europea	33,1
América Norte	25,1

Por tanto existe sobre el papel aún bastante protección agrícola en frontera. Además estos datos son medias de protección, en realidad hay mucha variabilidad en función del producto, productos que la UE considera sensibles mantienen, sobre el papel, un nivel de protección aún más alto que la media. Lo dicho, más que una desregulación estable, completa y coordinada, existen una maraña considerable de variaciones por país y por producto. Aranceles Consolidados Medios en la Agricultura (por grupo de producto)

² <http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/proteccion%20agricola.pdf>

Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria
Análisis
europeo y
estatal

Producto	(%)	Producto	(%)
Tabaco: sin manufactura	91,0	Cacao en grano	59,2
Productos Lácteos	82,7	Vegetales secos	58,8
Carne congelada: ternera, cerdo o aves	81,3	Semillas oleaginosas	58,7
Carne fresca: ternera, cerdo o aves	77,2	Piensos	58,7
Preparados de carne	73,6	Te y extractos de te	58,0
Otras carnes frescas o congeladas	71,4	Fruta fresca	57,9
Remolacha	70,1	Pieles y cuero	57,0
Vegetales frescos	69,3	Nuez	56,7
Productos en grano	69,1	Grasas y aceites	56,7
Edulcorantes	68,8	Zumo de frutas	56,5
Animales vivos	68,6	Follaje y flores cortadas	56,1
Almidones	67,1	Otros productos del café	55,8
Huevos	66,9	Café	55,7
Granos	66,8	Fruta congelada	55,5
Tabaco: productos manufacturados	65,9	Fruta fresca o seca	55,2
Vegetales: raíces y tubérculos	64,2	Aceites esenciales	55,1
Vegetales: congelados	63,5	Fibra	54,9
Jugo vegetal de tomate	63,2	Preparados de fruta	54,5
Torta de aceite	62,3	Pasas	52,4
Azúcar de caña	62,1	Espicias	52,3
Otros vegetales congelados o frescos	60,6	Nueces y frutos secos o preparados	51,9
Preparados vegetales	60,1	Productos de horticultura vivos	51,7
Preparados alimenticios	59,8		

Fuente: Ecotrust Research Service (ERS) (United States Department of Agriculture).

¿Existe diferencia entre los aranceles consolidados (los que aparecen en los compromisos y que sirven de base en las negociaciones comerciales) y los realmente aplicados? Sí. Mucha. Es extensamente conocido que los aranceles reales son casi siempre muy inferiores a los consolidados. En otras palabras, los países avanzan más en la apertura de fronteras que lo que exige la OMC.

ARANCELES MEDIOS		
PAÍS	ARANCEL CONSOLIDADO OMC %	ARANCEL APLICADO EN 1998 %
Argentina	35	12,8
Brasil	36,7	12,8
Colombia	87	14,6
Ecuador	25,6	14,3
El Salvador	41,3	13,1
Guatemala	49,2	11,1
México	42,8	20,1
Nicaragua	60,5	10,6
Pakistán	100,6	42,6
Panamá	43,5	12,1
Paraguay	35	10,4
Filipinas	34,2	19,4
Túnez	109,9	35,4
Uruguay	32,2	13,3

Según el informe FAO de revisión del cumplimiento de los compromisos de los países en la OMC que hemos mencionado en la parte internacional del presente estudio, la media de aplicación de arancel es del 20%, una cifra muchísimo más baja que lo acordado en la OMC, es decir, más neoliberal que la OMC. Este fenómeno, el abrir más las fronteras que lo exigido por la OMC, se conoce como “echar agua en los aranceles”. En otras palabras, el GATT y el Acuerdo sobre Agricultura son acuerdos para no aumentar las tasas de aranceles desde una tasa determinada en las listas de aranceles. Estas tasas se denominan aranceles consolidados. Pero nada detiene a un país si éste quiere aplicar un arancel menor, y eso es lo que se hace. Un ejemplo sería la carne japonesa, que tiene un arancel consolidado de 50%, pero se le aplica un arancel de 38,5%. Entonces, Japón podría recortar su arancel consolidado para la carne un 23% como parte de la ronda de negociaciones de Doha, pero esto no haría la más mínima diferencia para las exportaciones de carne australiana³. La diferencia entre el arancel aplicado y el consolidado es el “agua en el arancel”. ¿Para qué se echa agua en el arancel? Para tener una mejor posición negociadora bilateral o multilateral.

Otra manera de ver la liberalización selectiva (mayor para algunos productos y menor para otros) es detectar las llamadas “crestas” arancelarias, esto es, aranceles muy superiores a la media para algún producto en una región en particular⁴.

Número de países con crestas arancelarias y para qué productos en el 2000

	PAÍSES DESARROLLADOS	PAÍSES EN DESARROLLO
Bovinos	65	60
Ovinos	45	40
Porcinos	60	50
Aves	65	55
Otras carnes	45	45
Lácteos	75	70
Cereales secundarios	60	55
Arroz	50	60
Trigo	60	60
Harinas	15	25
Oleaginosas	50	30
Aceites	70	50
Azúcar	70	70
Frutas y hortalizas	70	55
Cacao	60	60
Café	15	40
Te	15	40
Tabaco	50	55
Algodón	10	5

³ <https://rirdc.infoservices.com.au/downloads/05-162>

⁴ Fuente datos: www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/proteccion%20agricola.pdf

¿Qué es “distorsión”?

Se trata de una cuestión fundamental. Hay distorsión del comercio cuando los precios son más elevados o más bajos de lo normal y cuando las cantidades producidas, compradas y vendidas son también superiores o inferiores a lo normal, es decir, a los niveles que existirían normalmente en un mercado competitivo.

Por ejemplo, los obstáculos a la importación y las subvenciones internas pueden elevar los precios de las cosechas en el mercado interno de un país. Los precios más altos pueden alentar un exceso de producción y, si el excedente ha de venderse en los mercados mundiales, donde los precios son inferiores, habrá que pagar subvenciones a la exportación. Como consecuencia, puede ocurrir que los países que otorgan subvenciones produzcan y exporten considerablemente más de lo que producirían y exportarían normalmente.

Los gobiernos suelen dar dos razones para explicar el apoyo y la protección que conceden a sus agricultores, aunque ello produzca distorsiones del comercio de productos agropecuarios:

asegurar que se producen alimentos suficientes para satisfacer las necesidades del país

proteger a los agricultores de los efectos de condiciones meteorológicas desfavorables y de las fluctuaciones de los precios mundiales preservar a la sociedad rural.

Fuente: OMC

Ayudas internas-OMC

Ayudas: Haciendo algunos malabarismos se utilizó la metodología (no exenta de críticas, al contrario) de clasificar las ayudas internas en función de su efecto “distorsionador del mercado”, siguiendo esa clasificación se crearon tres cajas: la ámbar, la verde y la azul. Se acordó reducir las ayudas de la caja ámbar y replantearse las de la azul más adelante. Las de la caja verde están permitidas, o en lenguaje OMC exentas de reducción. Conocer los compromisos de reducción de la caja ámbar de la UE nos dará el grado de obligatoriedad asumido en la OMC por parte de la UE, todo lo que no esté ahí no es la OMC quien, formalmente, lo impide. Eso aparece en las Listas que son públicas en la web de la OMC. La principal consideración conceptual es que hay básicamente dos categorías de ayuda interna: por un lado, la ayuda que no tiene efectos de distorsión del comercio o los tiene en grado mínimo (las frecuentemente denominadas medidas del “compartimento verde”) y, por otro, la ayuda con efectos de distorsión del comercio (las frecuentemente denominadas medidas del “compartimento ámbar”).

Para entendernos, las medidas de ayuda agrícola se han clasificado y algunas de ellas se han incorporado a la caja ámbar. Estas ayudas, a través del sistema de cálculo que comentamos a continuación se cuantifican y exista la obligación de reducirlas, de media, un 20% sobre el monto que existía en 1986, eso la UE debería haberlo hecho en 2000. Y ya está. Todo lo que no sea eso no está acordado en la OMC ni en el Acuerdo de Agricultura.

Pareciera existir cierto consenso liberal en torno a que las políticas que mayores distorsiones tienen en el comercio son aquellas que están dirigidas al sostenimiento de los precios de mercado. También, se consideran como muy negativos los pagos compensatorios directos

a los/as agricultores/as que buscan aminorar la diferencia entre un precio de mercado bajo y otro mínimo que está garantizado por el gobierno; así como las subvenciones a los insumos que reducen el costo unitario de los productores.

Compromisos de reducción

Veintiocho Miembros (contando la CE como uno) otorgaban ayuda interna que debían reducir durante el período de base y, por tanto, consignaron compromisos de reducción en sus Listas. ¿Qué criterio técnico se utiliza para saber la base de la ayuda y su reducción comprometida? Los compromisos de reducción se expresan en términos de una “Medida Global de la Ayuda Total” (MGA Total) que incluye toda la ayuda otorgada a productos específicos y la ayuda no referida a productos específicos en una única cifra. Los Miembros con una MGA Total tienen que reducir la ayuda otorgada durante el período de base en un 20 por ciento a lo largo de seis años (países desarrollados Miembros). En cualquier año del período de aplicación, el valor de la MGA Total Corriente de las medidas no exentas de reducción no debe exceder del nivel máximo de la MGA Total especificada en su Lista para ese año. En otras palabras, los niveles máximos de esa ayuda están consolidados en la OMC. Las reducciones mensurables de la MGA requieren que se determinen no sólo los valores de la MGA del período de base, sino también que se establezcan anualmente los valores de la MGA Corriente. Se considera que un país ha cumplido sus compromisos de reducción cuando la ayuda interna a los productores, expresada en la MGA Total Corriente, no exceda el nivel de compromiso anual o final consolidado que especificó en su Lista.

Medida Global de la Ayuda

Las medidas de sostenimiento de los precios han sido el tipo de medida de política general más importante dentro de la categoría de las medidas a reducir impuestas por la OMC. El sostenimiento de los precios puede realizarse mediante precios administrados (precios de intervención, tal y como los hemos mencionado anteriormente) o mediante determinados tipos de pagos directos de los gobiernos. A efectos del cálculo de la MGA Total Corriente, el sostenimiento de los precios se mide generalmente multiplicando la diferencia entre el precio administrado aplicado y un precio exterior de referencia fijo (“precio del mercado mundial”) por la cantidad de producción con derecho a recibir el precio administrado. Los datos necesarios para el cálculo se especifican en los Anexos 3 y 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y también se incluyen en las Listas de los Miembros mediante referencias a la documentación justificante. Para cada producto, la subvención implícita de las medidas de sostenimiento de los precios se añade a las demás subvenciones destinadas a ese producto específico (por ejemplo, la subvención a los abonos para un producto específico) para obtener la MGA por productos específicos que se compara con el porcentaje umbral de minimis aplicable. Las subvenciones no referidas a productos específicos se calculan por separado y, como en el primer caso, se incluyen en la MGA Total Corriente únicamente si exceden del nivel de minimis correspondiente. El ejemplo que figura en el recuadro ilustra el cálculo de la MGA Total Corriente de un país desarrollado (porcentaje umbral de minimis del 5 por ciento) para algunos productos.

Cálculo de la MGA Total Corriente

Trigo:	
> Precio de intervención del trigo = \$255 por tonelada	
> Precio exterior de referencia fijo (precio del mercado mundial) = \$110 por tonelada	
> Producción nacional de trigo = 2.000.000 de toneladas	
> Valor de la producción de trigo = \$510.000.000	
> MGA correspondiente al trigo (MGA 1)	
($255 - 110$) \times 2.000.000 de toneladas = \$290.000.000	
Nivel de minimis \$25.500.000	
Cebada:	
> Pagos de complemento para la cebada = \$3.000.000	
> Valor de la producción de cebada = \$100.000.000	
> MGA correspondiente a la cebada (MGA 2) = \$3.000.000	
Nivel de minimis \$5.000.000	
Semillas oleaginosas:	
> Pagos de complemento para las semillas oleaginosas = \$13.000.000	
> Subvención a los abonos = \$1.000.000	
> Valor de la producción de semillas oleaginosas = \$250.000.000	
> MGA de las semillas oleaginosas (MGA 3) = \$14.000.000	
Nivel de minimis \$12.500.000	
Ayuda no referida a productos específicos	
> Subvención a los tipos de Interés de disponibilidad general = \$4.000.000	
Valor de la producción agrícola total = \$860.000.000	
> MGA no referida a productos específicos (MGA 4) = \$4.000.000	
Nivel de minimis \$43.000.000	
MGA Total corriente (MGA 1 + MGA 3) = \$304.000.000	

Medida de la Ayuda Equivalente

En los casos en que no es factible calcular la MGA por productos específicos como se establece en el Acuerdo, están previstas disposiciones para calcular una “Medida de la Ayuda Equivalente”.

La Medida de la Ayuda Equivalente se calcula generalmente sobre la base de los desembolsos presupuestarios, por ejemplo el dinero gastado por los gobiernos para ayudar a un producto, en vez de calcular el sostenimiento de los precios del mercado con respecto a un precio exterior de referencia fijo. Como en el caso de la MGA, la Medida de la Ayuda Equivalente se compara con el nivel de minimis y, si es superior a ese nivel, se incluye en la MGA Total Corriente.

Obligaciones de notificación

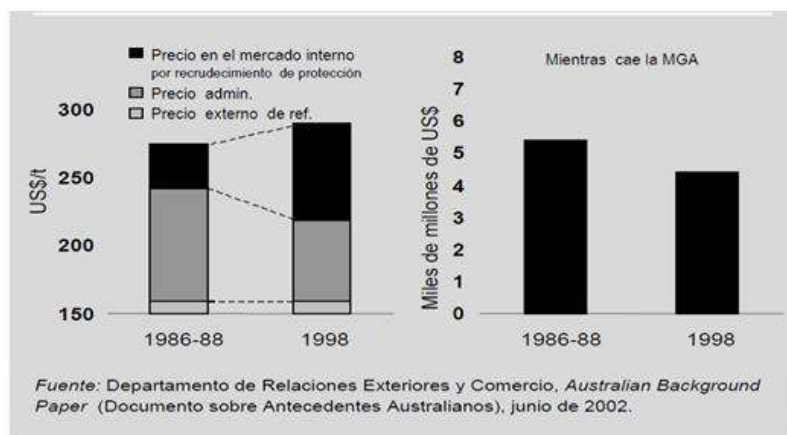
Todos los Miembros deben notificar al Comité de Agricultura el alcance de sus medidas de ayuda interna. Para ello deben enumerarse todas las medidas que entran en las categorías exentas: las medidas del compartimento verde, las medidas de desarrollo, los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción (compartimento azul) y los niveles de ayuda de minimis. Además, cuando las medidas existentes así lo exijan, los Miembros que hayan consignado compromisos de reducción de la ayuda interna en sus Listas deberán calcular la MGA y notificar la MGA Total Corriente. En el caso de que un Miembro que no tenga tales compromisos consignados en su Lista aplique medidas de ayuda que no estén abarcadas por alguna de las categorías exentas, dicho Miembro deberá efectuar una notificación en la que indique que esa ayuda no exenta está comprendida dentro de los niveles de minimis correspondientes. El Comité de Agricultura ha elaborado modelos especiales de notificaciones para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de notificación.

La obligación de notificar es anual para la UE y se examinan sus políticas cada dos años.

Además de las obligaciones de notificación anual, todos los Miembros deben notificar cualquier modificación de las medidas existentes o la introducción de nuevas medidas de las categorías exentas. Estas notificaciones también son examinadas por el Comité de Agricultura de forma periódica.

¿Qué ha pasado con la ayuda interna en los últimos años?

La regulación de la agricultura adopta distintas formas. Existen distintos métodos para medir y clarificar estas formas de asistencia pública, uno de ellos es el que aplica la OMC con su MGA. Hemos visto que la MGA no tiene ningún valor económico real, es una filigrana teórica. En su cálculo la diferencia entre el precio exterior de un alimento y el de intervención tiene una importancia mayúscula, es decir que, siendo muy groseros en el análisis pero así se ve mejor a dónde queremos llegar, a lo que obliga el cálculo de la OMC es a reducir los precios de intervención. Esta es una de las críticas de los neoliberales, que en realidad no calcula (ni penaliza) la diferencia entre el precio interno real (no el de intervención) y el exterior, se puede bajar el precio de intervención pero mantener alto el real por ejemplo con unos fuertes aranceles. Eso es lo que ha hecho, por ejemplo, los Estados Unidos en este ejemplo con su industria láctea:



Según el estudio recopilatorio de la FAO, los niveles de MGA reales son muy inferiores a los niveles previstos en los compromisos. De nuevo los países (con las trampas que sean necesarias en función de sus intereses) han ido más allá de lo acordado en la OMC.

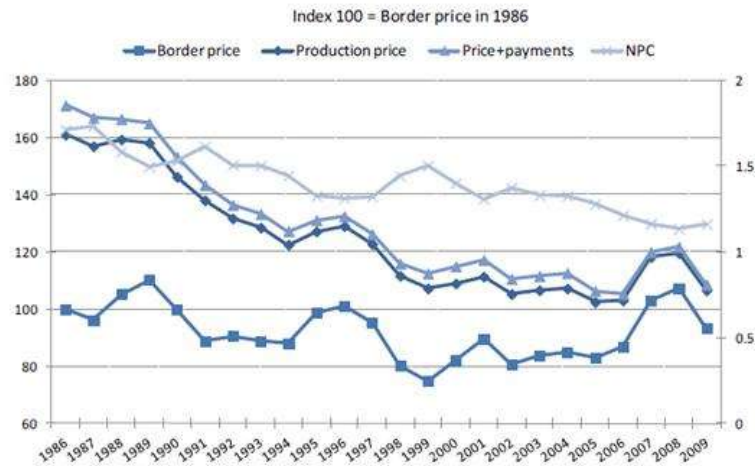
También tiene su incidencia destacar que los compromisos de reducción se refieren únicamente a los volúmenes totales de ayuda y no a cada uno de los productos de manera individual. Esto, brinda la posibilidad a los gobiernos de aumentar el apoyo a ciertos sectores, reduciéndolo en otros, todo estará correcto siempre que el compromiso global se cumpla. Y eso permite mucho margen de maniobra a la UE con las ayudas internas, por tanto, de nuevo, el principal escollo ante la negativa de la UE a otorgar cierto tipo de ayudas "ámbar" es la propia UE, no la OMC.

El gran objetivo de la liberalización comercial alimentaria es conseguir un gran mercado único mundial, con un precio único. Eso equivale a la gran barrera que acecha sobre la demanda de precios remunerativos estables. Si bien la apertura comercial ha sido diversa, con los precios internos sí que el neoliberalismo ha triunfado. En el siguiente gráfico vemos cómo han evolucionado, en los países de la OCDE, los precios mundiales de los alimentos en los últimos años (border Price o precio del alimento en la frontera), cómo lo han hecho dentro de las regiones (production price), cómo lo ha hecho el precio interno más las ayudas directas (no las políticas de mercado) y finalmente la evolución del índice entre precio interno/precio interno (NPC), en este último caso un índice de 1 significa el mismo precio y un índice de 2 significa el doble de precio dentro que fuera de las fronteras de los países OCDE⁵.

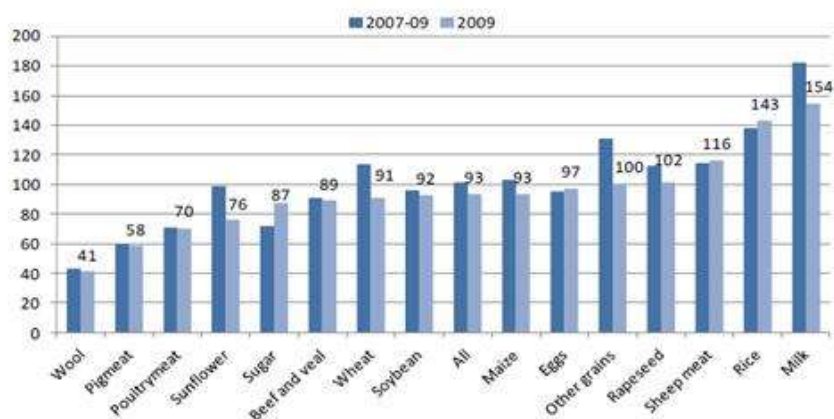
⁵ <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kgkdgf25x20.pdf?expires=1310825128&id=id&accname=guest&checksum=3AD0E12613844D474D7A5225B3155D93>

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria

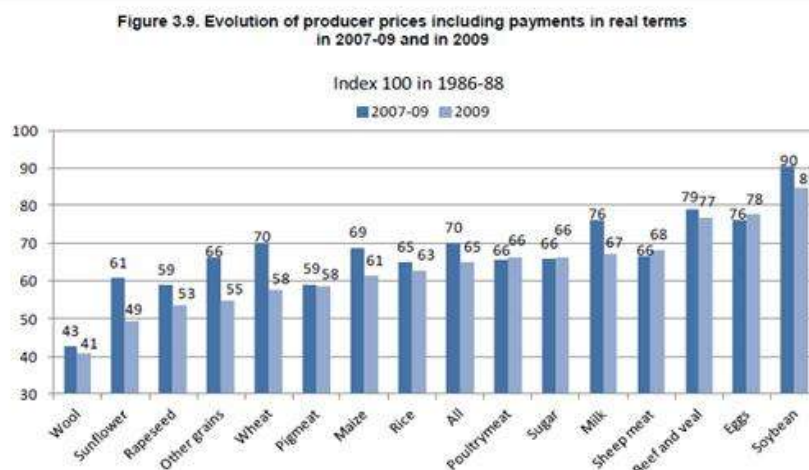
Análisis europeo y estatal



La evolución está clara, los precios internos de los países de la OCDE (y la UE en particular) han bajado ininterrumpidamente desde 1986 hasta “armonizarse” con los exteriores. Es decir que efectivamente avanzamos a buen paso hacia el objetivo de un precio mundial para los alimentos. Si afinamos un poco más el análisis y miramos los precios de qué productos realmente han caído en el mercado interno tomando como referencia el que tenían en 1986 (base 100), vemos que son todos ellos excepto el arroz y la leche (recordemos que estamos analizando los datos medios de los países de la OCDE).



Otra manera más dramática de ver lo mismo es ver la evolución del precio de los alimentos pagados al agricultor/a en la OCDE.



En términos reales, todos los productos agrícolas estudiados están por debajo del año 1986. ¿Y todo esto es por imposición de la OMC? La realidad es que no. El Acuerdo se negoció para que se pudiera mantener un relativamente alto nivel de protección y apoyo al mercado, el acuerdo está lleno de recovecos que lo permiten, el problema es la voluntad neoliberal de la UE.

Protección en frontera-Acuerdos bilaterales

Independientemente del marco multilateral que obliga en parte a la UE y condiciona sus políticas agrarias en frontera, otra esfera de negociación para la UE son los cada vez más numerosos acuerdos bilaterales de comercio. En ellos, la agricultura forma parte de las negociaciones y a menudo la UE la utiliza como carta de cambio para conseguir otros elementos de negociación. Es decir, que a menudo la UE se compromete a abrir su mercado agrícola interno (llegando más allá de sus compromisos en la OMC) para conseguir como contrapartida, *quid pro quo*, la apertura comercial de los países o regiones con las que negocia. A parte de demandar, pues, la salida de la UE del acuerdo de agricultura de la OMC se debe demandar la salida de la alimentación de estas negociaciones si se pretende mantener una protección en frontera necesaria para la estabilización interna de los precios agrícolas.

Regulación de la producción. Cuotas de producción

Una de las medidas que existió en la PAC y que se ha desmantelado gradualmente hasta su casi desaparición actual es la existencia de cuotas de producción. Su ausencia y los efectos de ésta sobre los precios se pueden considerar una barrera para la producción campesina. En realidad nos debemos responder a las siguientes preguntas: ¿Deben existir las cuotas? ¿A quién se le asignan? ¿Cómo se gestionan? A la primera pregunta la respuesta de los movimientos sociales a favor de la Soberanía Alimentaria es que sí y, justamente, para estabilizar los precios. Además, se argumenta que la asignación debe cumplir con una serie de criterios sociales y ambientales, no históricos como hasta ahora la PAC contemplaba. Finalmente que la gestión de las mismas debe ser pública y no de mercado, como también ocurre en muchas situaciones actuales.

Examen de las políticas agrícolas europeas por parte de la OMC

Resulta interesante ver qué dice la propia OMC sobre las últimas reformas de la PAC.

A/ Sobre las ayudas internas.

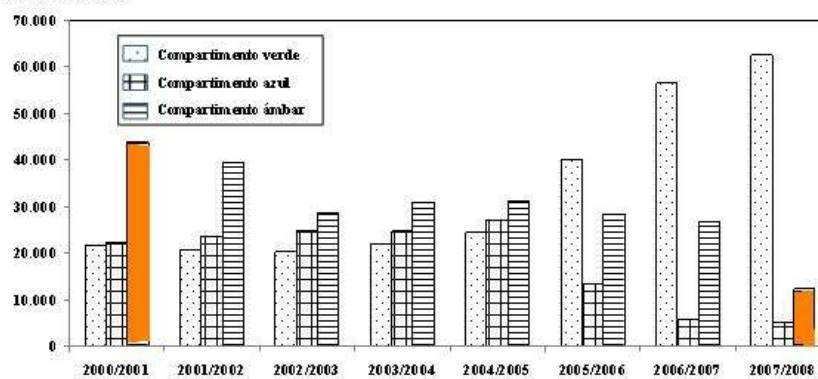
Como hemos comentado la metodología utilizada para calcular la Medida Global de la Ayuda (MGA) se basa en un precio exterior de referencia fijo utilizado en la Ronda Uruguay. Dado que los precios administrados (o de intervención) en la UE se han reducido a lo largo de los años, actualmente están, en algunos casos, por debajo del precio exterior de referencia fijo, lo cual significa que la cifra indicada de la MGA en las notificaciones sugiere una ayuda negativa.

Es decir, que no es que la UE haya reducido un 20% su MGA, que es lo que tiene acordado en la Ronda Uruguay sino que en muchos casos y según ese mismo cálculo la ha eliminado toda. En promedio la UE ha reducido su MGA en las cajas ámbar y azul en un 75%. En la UE, el precio exterior de referencia fijo se utiliza para calcular el nivel de ayuda otorgada para los cereales, el azúcar, los productos lácteos y la carne de bovino. Para la mayor parte de los demás productos, el nivel de ayuda notificado es el valor de los pagos directos.

Además de ello, aquí tenemos el trasvase de tipo de ayudas de la caja ámbar (sujeta a reducción) a la azul y verde.

Ayuda interna en la Unión Europea, 2000/2001-2007/2008

Millones de euros



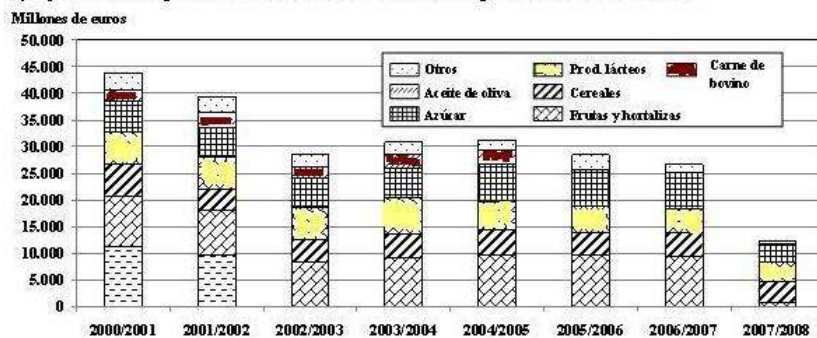
Nota: En el gráfico no se incluye la ayuda de mínimos.

Fuente: Notificaciones de la OMC.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria

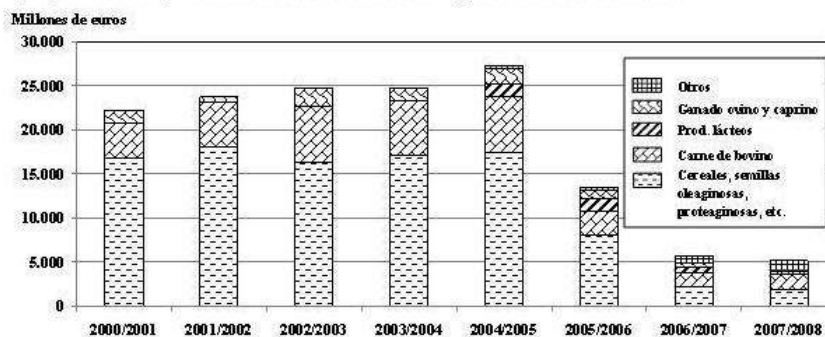
Análisis europeo y estatal

a) Ayuda del compartimento ámbar en la Unión Europea, 2000/2001-2007/2008

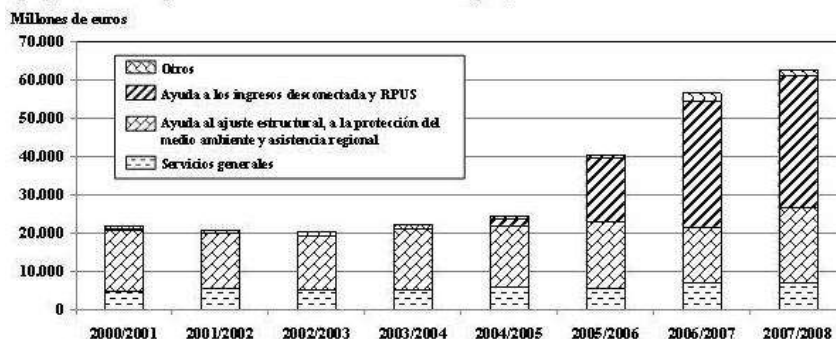


Nota: No se incluye la ayuda de minimis.

b) Ayuda del compartimento azul en la Unión Europea, 2000/2001-2007/2008



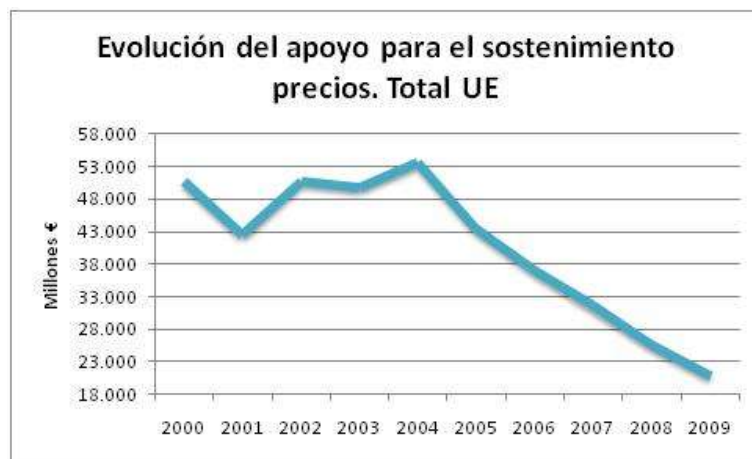
c) Ayuda del compartimento verde en la Unión Europea, 2000/2001-2007/2008



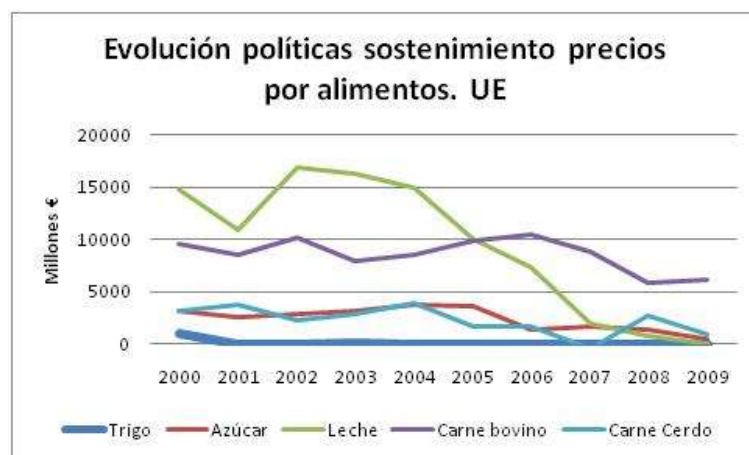
Fuente: Notificaciones de la OMC.

B/ Políticas de precios

Esta ha sido la evolución de las medidas públicas que se ha traducido en un sostenimiento de los precios internos (el equivalente monetario es solamente eso, un equivalente, ya que no todas las medidas son monetarias).



A nivel de productos tenemos esta evolución



Especialmente drástico es el cambio en las políticas del sector lechero. La OMC se muestra satisfecha con el dismantelamiento progresivo de las políticas de sostenimiento de precios. Feliz con que la utilización de los programas de sostenimiento de los precios del mercado interno ha disminuido considerablemente en los 20 últimos años, ya que los precios de intervención y las cantidades que pueden ser objeto de intervención se han reducido. Con la aplicación del "chequeo" de 2008, las intervenciones se han restringido a los siguientes productos:

- trigo, a 101,31 euros por tonelada, hasta 3 millones de toneladas;
- mantequilla, a 2.217,51 euros por tonelada, hasta 30.000 toneladas;
- leche desnatada en polvo, a 1.746,90 euros por tonelada, hasta 109.000 toneladas; y
- carne de bovino, cuando el precio de mercado medio en un Estado miembro o región disminuye a menos de 1.560,00 euros por tonelada durante dos semanas consecutivas⁶.

También se han fijado precios de intervención para otros varios productos, entre ellos los siguientes: trigo duro, cebada, maíz y sorgo (al mismo precio que el trigo); y arroz paddy (a 150 euros por tonelada), pero la cantidad que puede ser comprada en régimen de intervención se ha fijado en cero. Lo que no deja de tener su gracia. También se fijaron precios y cantidades de intervención para el azúcar, pero dejaron de aplicarse a finales de septiembre de 2010. La Comisión podrá decidir continuar el régimen de intervención pública en el caso del trigo duro, la cebada, el maíz, el sorgo, el arroz *paddy*, el azúcar, la mantequilla y la leche desnatada en polvo, por encima de los límites señalados *supra* cuando la "situación del mercado y, en particular, la evolución de los precios de mercado así lo requieran"⁷. En 2009, se compró en régimen de intervención un total de 76.367 toneladas de mantequilla y 256.982 toneladas de leche desnatada en polvo, que fueron colocadas en el mercado en 2010 tras el aumento de los precios⁸. Además, se compraron en régimen de intervención 1.568.000 toneladas de cereales en la campaña de comercialización 2008/2009 y 5.875.000 toneladas en 2009/2010.

Cuotas de producción: Siguen existiendo cuotas de producción para los productos lácteos. Las cuotas de la leche aumentaron un 2 por ciento en 2008 y están sujetas a incrementos anuales del 1 por ciento entre 2009 y 2013 (excepto en el caso de Italia, donde hubo un único aumento del 5 por ciento en 2009). El objetivo es eliminar las cuotas de forma progresiva hasta lograr su eliminación total en 2015 (antes hemos visto qué efectos tendrá eso sobre los precios internos, cosa que, naturalmente alegra a la OMC y a la propia UE). En la mayor parte de los Estados miembros las cuotas han dejado de restringir la producción, en el año 2009/2010 las entregas totales de leche de la UE fueron un 7 por ciento inferiores a las cuotas. Las cuotas para la producción para el azúcar se han reducido desde 2005, lo cual ha dado lugar al cese de la producción en cinco Estados miembros y a importantes disminuciones en otros. Actualmente, la producción de azúcar se concentra en siete Estados miembros.

Las ayudas al sector de las frutas y hortalizas se otorgan por medio de las organizaciones de productores y sus programas operativos. Desde comienzos de 2008, las organizaciones de productores han tenido más flexibilidad para elegir entre diferentes instrumentos, en particular medidas de prevención y gestión de crisis como la retirada del mercado; la no cosecha (cuando no se cosechan productos comerciales); y la cosecha en verde (cosecha total de productos no comercializables antes de la cosecha normal). Las organizaciones de productores también pueden elegir entre las medidas de gestión de crisis como la promoción y comunicación, la capacitación, los seguros de cosechas, y el apoyo al establecimiento de fondos mutuos⁹. Además, también pueden aplicar medidas relacionadas con la planificación de la producción; la calidad, comercialización y promoción de los productos; la capacitación y las medidas ambientales. Los programas operativos de las organizaciones de productores reciben un 50 por ciento de financiación del presupuesto de la UE, excepto las retiradas del mercado para la libre distribución a las organizaciones y fundaciones benéficas, las instituciones penitenciarias y las escuelas, que se financian al 100 por ciento con cargo al presupuesto de la UE.

⁶ Reglamentos (UE) No 1234/2007 y N. 1272/2009 de la Comisión.

⁷ Reglamento (CE) No 72/2009 del Consejo, párrafo 3) del artículo 13.

⁸ Documento COM(2010) 727 final de la Comisión Europea, de 8 de diciembre de 2010. Consultado en: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2010-727_es.pdf.

⁹ Reglamento (CE) No 1182/2007 del Consejo.

En relación con el vino, las medidas de intervención en el mercado se están eliminando progresivamente, en consonancia con la etapa final de la reforma que entró en vigor en agosto de 2009¹⁰. La reforma comprende: un régimen de arranque para eliminar 175.000 hectáreas de la producción; el fin del restrictivo régimen de derechos de plantación desde principios de 2016 (2018 en algunos Estados miembros); y la eliminación progresiva de la destilación de alcohol industrial y alcohol de boca para 2012¹¹.

C/ Acceso Mercados

Aranceles: En 2011, la UE tenía 1.998 líneas arancelarias para los productos agrícolas (definición de la OMC), con un tipo medio del 15,2 por ciento, mientras que en 2006 era del 18,6 por ciento. Como hemos visto, muy inferior a lo que le demandaba la propia OMC. La diversidad en los aranceles en función del alimento tiene una desviación típica de 18,9. Asimismo, los aranceles varían en los capítulos del Sistema Armonizado que abarcan los productos agrícolas, especialmente para los productos lácteos, los animales vivos y el tabaco, los cuales, junto con los cereales, también son los capítulos del SA con el promedio arancelario más alto. La OMC critica que la UE aplica un gran número de aranceles no *ad valorem* a los productos agrícolas; la mayor parte son derechos específicos, pero también hay derechos compuestos (un derecho *ad valorem* más un derecho específico), derechos mixtos (un derecho *ad valorem* o un derecho específico) o formas más complicadas (como las del "cuadro Meursing" que se aplican a algunos productos elaborados). Además, especialmente para las frutas y hortalizas frescas, - dice la OMC- aplica aranceles estacionales que varían en función de la fecha. El gran número de aranceles no *ad valorem* aplicables a los productos agrícolas explica la variación interanual del promedio arancelario de los productos agrícolas.

Ayudas a la exportación

Finalmente, y como epílogo breve a este capítulo, además del acceso a los mercados y las ayudas internas, el tercer elemento que puede condicionar los precios internos son las ayudas a la exportación. Este es un tema que apenas merece discusión, no constituye una barrera a la producción campesina y desde los movimientos que defienden la SbA se ha exigido que se desmantelen en la UE. Curiosamente, en este caso, la OMC empuja en el mismo sentido y si la UE no avanza más en este campo se debe a los enormes intereses comerciales de las empresas exportadoras que reciben esas ayudas, no del campesinado. De todas maneras esto es lo que ha hecho la UE en esta materia en los últimos años:

El régimen de subvenciones a la exportación de la UE no ha experimentado cambios sustanciales en los últimos años. En virtud de los compromisos que le corresponden en el marco de la OMC, la UE puede utilizar las subvenciones a la exportación para 20 grupos de productos diferentes, de los cuales 10 recibieron subvenciones en la campaña de comercialización 2007/2008, año más reciente para el que se ha presentado una notificación¹². La cuantía de la subvención a la exportación varía en función de los productos y puede variar de un mercado a otro, pero, a fin de ajustarse a las reformas internas y al aumento de los precios mundiales de los productos agrícolas, algunos productos han dejado de recibir subvenciones a la exportación.

En febrero de 2011, las subvenciones a la exportación seguían disponibles para los cereales; la carne de bovino, de ave de corral y de cerdo, los huevos, el azúcar y algunos productos elaborados, pero no se han utilizado para los cereales o el azúcar desde julio de 2006 y octubre

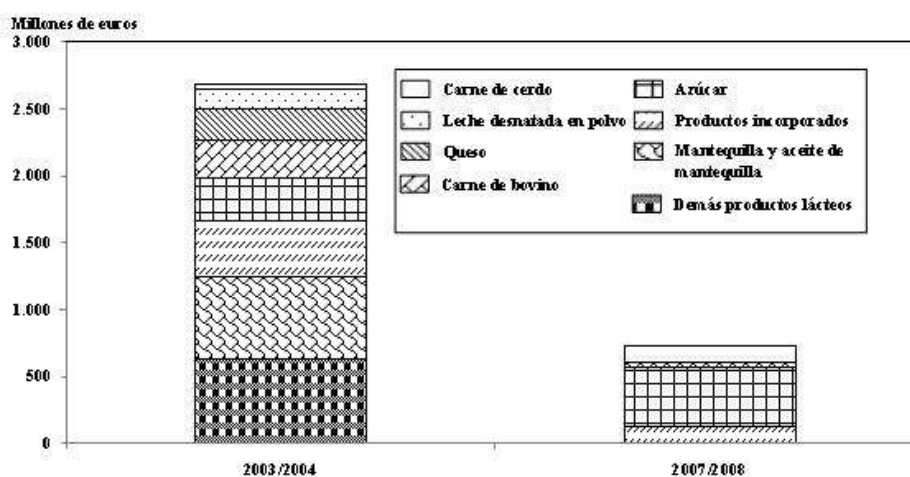
¹⁰ Comunicado de prensa IP/09/1214 del sitio Europa, "Reforma de la PAC: etapa final de la reforma del sector vitivinícola de la UE que entrará en vigor el 1. de agosto", 31 de julio de 2009. Consultado en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1214&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>.

¹¹ Reglamento (CE) No 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008.

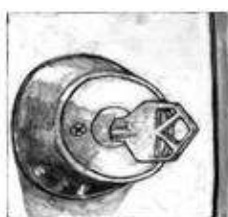
¹² Documento G/AG/N/EEC/61 de la OMC, de 15 de octubre de 2009.

de 2008, respectivamente. En la campaña de comercialización 2007/2008, los productos del azúcar recibieron la mayor parte de las subvenciones a la exportación tanto en términos de cantidad de exportaciones subvencionadas como de valor de las subvenciones, seguidos de la carne de cerdo, y en términos de cantidad de exportaciones subvencionadas, seguidos del vino. En enero de 2009, a fin de hacer frente a los bajos precios mundiales, volvieron a introducirse las subvenciones a la exportación para los productos lácteos, pero en octubre del mismo año fueron eliminadas.

Subvenciones a la exportación en la Unión Europea, 2003/2004 y 2007/2008



Fuente: Notificaciones de la OMC.



Puerta cerrada 2: Injusticia en el reparto de las ayudas monetarias

La existencia de ayudas públicas a la actividad agraria ha sido un tema controvertido, con todo, el meollo de la discusión no ha sido tanto ayudas sí o ayudas no, sino ayudas para quien y para hacer qué. Es decir, que el debate en el fondo son los criterios utilizados para la asignación de esas ayudas. Los datos del Eurobarómetro han constatado reiteradamente que la sociedad europea está a favor de subvencionar a la agricultura europea [en el último Eurobarómetro –2010- sobre la Política Agraria Común (PAC), se pregunta si se debe seguir subvencionando a la agricultura europea. El 83% de la sociedad europea y el 88% de la española dice que sí], pero no de la manera como se ha venido realizando, apoyando a agricultores/as que no lo son, con grandes cantidades de dinero o apoyando una agricultura agresiva con el medio ambiente y con el tejido rural. Este es uno de los puntos más interesantes existentes en los actuales planteamientos de reforma de la PAC.

La distribución de las ayudas es de todo menos equitativa, la desigualdad en el reparto deja a la mayor parte de quien debería recibir ayudas con cantidades realmente bajas en comparación con las grandes corporaciones receptoras de dinero público. En el estado español solamente el 16% de los beneficiarios se quedan con el 75% de todas las ayudas, es decir, que la inmensa mayoría (el 84%) se tiene que conformar con un pírrico 25% del dinero. Esto traducido en números absolutos significa que poco más de 200.000 beneficiarios/as se han embolsado casi 4.300 millones de euros, o que los 58.000 mayores beneficiarios se han repartido la mitad de las ayudas, más de 2.600 millones de euros. En el estado español reciben ayudas un total de 900.000 personas/entidades.

Antes de ver qué criterios existen actualmente veamos qué corsés extracomunitarios existen para que la UE pueda apoyar libremente a quien considere oportuno.

Hemos visto que, efectivamente, la OMC no se vuelve loca de alegría con la existencia de ayudas internas y que la UE, en el AoA, se ha comprometido a reducir algunas - que especialmente tienen que ver con el apartado anterior de estabilización de precios y de mercado interior - y, sobre todo, a variar su forma para pasarlas de la caja ámbar a la verde. Este es el hecho fundamental que llevó en la revisión de la PAC de 2003 a la fórmula comercialmente “verde” del pago único por explotación. No dar dinero al alimento sino a la persona que lo produce, independientemente de lo que produzca. Eso parece que no distorsiona el mercado. Esta fórmula le ha permitido a la UE sortear a la OMC sin problemas y por tanto las ayudas actuales de la UE no están limitadas por este organismo. De hecho, las ayudas desacopladas actuales de la PAC estas explícitamente excluidas de notificación o reducción en la OMC. Volvamos pues a las preguntas que nos hacíamos al principio: ¿Es la OMC la que impide un reparto distinto al actual en las ayudas directas desacopladas de la UE? La respuesta es que no. Queda entonces responder a la otra: si cambiar los criterios de asignación es potestad exclusiva de la UE y existen fórmulas que permitirían que el dinero público fuera a la agricultura campesina, ¿Por qué no se hace?

La web FarmSubsidy.org aclara como ninguna quién recibe actualmente las ayudas y porqué a nivel europeo. El criterio utilizado de los “derechos históricos” de subvención no ha hecho otra cosa que cristalizar las desigualdades, mantenerlas y fijarlas como si de una fotografía se tratara. Se trataría entonces de obtener y proponer una nueva cartera de criterios de asignación de ayudas que tenga en cuenta las características de la agricultura campesina, de producción con vocación agroecológica y dirigida a mercados locales.

De las informaciones recopiladas se desprende la injusticia y la dudosa legitimidad del actual (y los anteriores) sistemas de reparto de las ayudas y de los criterios utilizados. Estas son las principales empresas apoyadas por el dinero público de la PAC en Europa:

- Campina. Cooperativa con base en los Países Bajos dedicada al sector lácteo. Ha recibido desde 1999 más de 1.600 millones de euros, el último año contabilizado (2009) casi medio millón de euros.
- Arla Foods es una cooperativa de más de 10.500 ganaderos daneses y suecos, cuya facturación en el 2007 ascendió a 6.400 millones de euros. Con más de 50 fábricas en 12 países, Arla Foods vende sus productos en 80 países. Ha recibido casi mil millones de euros (951.731.484 euros).
- Tate & Lyle. Con base en Londres, es una transnacional dedicada especialmente a productos procesados derivados de los cereales y a edulcorantes, siendo una de las principales empresas del sector. Ha recibido más de 800 millones de euros en ayudas (827.979.239 euros).
- Avebe U.A. Una transnacional dedicada a la venta y procesado de materiales derivados de la patata. Ha recibido más de quinientos millones de euros (589.534.206 euros).
- Danisco ha recibido también casi quinientos millones de euros (484.863.255 euros). Empresa con base en Dinamarca propiedad de la transnacional Du Pont. Danisco es una líder mundial en aditivos alimentarios (edulcorantes, enzimas, bioalimentación, etc.). Según sus propias palabras, los ingredientes Danisco se utilizan en casi todos los helados y el queso que se fabrican en el mundo ahora mismo, una de cada tres cajas de detergente

y uno de cada cuatro panes industriales que se producen en el mundo llevan sus aditivos. Cuando nos levantamos por la mañana y nos tomamos un yogurt industrial, seguramente llevará cultivos lácteos Danisco que proporcionan un sabor ácido y pectina Danisco que hace que la fruta se distribuya uniformemente. Incluso el zumo de naranja que bebemos probablemente fue hecha con enzimas Danisco, y los alimentos suministrados a las gallinas que proporcionan los huevos pasados por agua contienen también enzimas Danisco.

A nivel del estado español nos podemos remitir al estudio de Veterinarios Sin Fronteras donde se recopila quién se beneficia de las ayudas de la PAC y donde encabeza la lista empresas como Azucarera Ebro (61 millones de euros), perteneciente a British Sugar, Tyros con 30 millones (perteneciente al grupo francés con el mismo nombre) o Freixenet con más de 3,5 millones. Además cabe sumar los siguientes importes:

EMPRESA	AYUDA PAC (en euros)
J. García Carrión	4.833.711,62
Mercadona	2.729.723,17
Central Lechera Asturiana	1.743.937,02
Vall Companys	1.462.925,95
Lyema (leche Río)	1.232.447,80
Osborne	1.055.564,37
Hero	1.017.169,17
Miguel Torres	892.236,69
Leche Pascual	890.380,04
García Baquero	857.977,40
Domeq	763.103,40
Campofrío	676.476,83
Nestlé España	259.437,39
Carrefour	147.509,54
Quesos Forlase (Lactalis)	102.711,33
El Pozo Alimentación	90.293,17
Puleva Food	32.684,91
Casa Tarradellas	17.650,34
Kraft	11.427,62

2. MAL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

A/ SÍNTOMAS DE MAL FUNCIONAMIENTO, NÚCLEOS Y MECANISMOS DE PODER

Este texto analiza el desequilibrio de poder en la cadena alimentaria; hace un esbozo del grado de oligopolio existente en el sector ganadero y alimentos de origen animal, dibuja someramente la gobernanza interna de la cadena señalando los núcleos de poder de la misma (es decir, aquellos actores que tienen mayor capacidad para articular la cadena en función de sus propios intereses) y algunos de los mecanismos de ejecución de dicho poder. Finalmente se citan algunas de las propuestas y reivindicaciones para revertir la dominación de estos eslabones de la cadena.

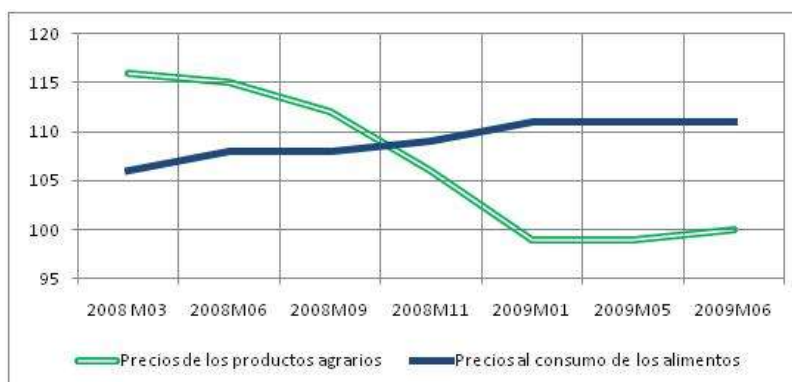
En la cadena agroalimentaria convencional (que es, aún, la mayoritaria para el campesinado familiar) existe un monumental desequilibrio de poder. Esto es un hecho contrastado: los sindicatos agrarios lo denuncian y prueban un día sí y otro también, el Observatorio de precios del MARM ofrece datos claros, a nivel europeo existen dos comunicaciones de la Comisión- surgidos de sendos grupos de trabajo creados ad hoc- que van en ese sentido y que realizan algunas recomendaciones interesantes, además de un grupo de trabajo específico para el caso de la leche también para la Comisión europea. Finalmente, por si faltara algo más, el relator de NNUU para el Derecho a la Alimentación ha expresado recientemente su preocupación por este tema y ha propuesto medidas correctoras¹³. Pero el hecho continúa inmutable. Quien posea los recursos productivos (o quien tenga poder de coacción sobre quien los controla) es quien moldea el modelo de producción en función de sus intereses. Es decir: la clave está en el control de lo necesario para producir y/o distribuir los alimentos. La posesión de estos recursos se transforma en poder a través de ciertos mecanismos de dominación. Eso se podría llamar desequilibrio de poder en la cadena agroalimentaria y de eso trata este texto. Del quién domina la cadena agroalimentaria (con especial interés en el sector ganadero) y del cómo se domina.

■ SÍNTOMAS DEL MAL FUNCIONAMIENTO

Durante 2008-2009, en plena crisis de los precios alimentarios, justo después de la subida de algunas materias primas agrarias y como corresponde a un ciclo especulativo, todas ellas empezaron a caer a peso. Ahí se vio con nitidez que mientras los precios que percibía la agricultura se desplomaban, los que pagaban los/as consumidores/as seguían subiendo o permanecían estable durante mucho tiempo.

¹³ www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20101201_briefing-note-03_en.pdf.

Índices de precios mensuales 2008 a Julio 2009 (UE)



Fuente: Eurostat: AGRIVIEWS

Eso hizo saltar algunas alarmas europeas (otras llevan años sonando en el desierto) y fue el inicio de las dos comunicaciones de la Comisión antes mencionadas. En ellas se dice claramente que algo no funciona bien en la cadena alimentaria y que ese algo es malo para el consumo y desastroso para la agricultura. Veamos algunos signos del mal funcionamiento de las cadenas alimentarias imperantes:

- En Europa, el subsector de la producción representa aproximadamente el 11% de las ventas totales del sector agroalimentario pero en cambio soporta entre un 20-30% de todos sus costes. Algunos casos son especialmente drásticos, en España, por ejemplo, según el sindicato agrario COAG, el 60% del beneficio del precio final del producto se queda en la gran distribución. Un caso claro es el de la leche, mientras en España la ganadería lechera no participa del beneficio de la venta de un litro de leche y pierde dinero, en Canadá la ganadería se queda con el 54% del precio final de venta de ese mismo litro de leche. Así en el Estado español de cada 100 euros que pagamos por la leche, según el MARM, la fase de producción se queda con un beneficio de 0 €, la distribución se queda con al menos un 60% (pudiendo llegar a ser del 90%) y el resto (10%-40%) se lo queda la industria. Las diferencias entre Canadá y el Estado español no existen por casualidad, como veremos más adelante en este artículo, actuar sobre el mercado y desplazar el poder de la cadena del agronegocio al campo tiene efectos virtuosos sobre éste, claro está, pero también sobre el consumo y la sociedad en general. Herramientas hay, es cuestión de decidir qué se quiere potenciar y que no.
- Otra manera de mirar la misma cosa es observar el diferencial de precios de origen (campo) a destino (mesa), así los precios en origen de los alimentos han llegado a multiplicarse hasta por once en destino, existiendo una diferencia media de 390% entre el precio en origen y el final.
- La desaparición de la ganadería familiar (y últimamente la no familiar también) no deja lugar a dudas. En el estado español en los últimos 50 años se han perdido 112 explotaciones al día, pero la intensidad de la extinción se ha incrementado últimamente, en los últimos 8 años son 255 las pérdidas al día. Y no solo en la fase productiva, cualquier iniciativa de pequeña escala en las fases de transformación y comercialización tiende a seguir la misma suerte. La apisonadora de los que mandan en la cadena las hace inviables.

DOMINATRIX (NÚCLEOS DE PODER EN LA CADENA DE ALIMENTOS DE ORIGEN ANIMAL)

La ganadería familiar se encuentra desde hace años atada de pies y manos. De pies porque aquello que necesitan para producir leche, huevos o carne les viene dado y condicionado por la industria de la genética animal y de los piensos, especialmente. De manos porque cuando van a vender su producto deben aceptar las condiciones y precios que les impone la industria alimentaria y la gran distribución. El sistema alimentario predominante actúa entonces como un gato hidráulico que exprime a la ganadería como a un limón.

Núcleos de dominación por sectores y sus mecanismos de dominación

¿Cómo analizar el grado de dominación o el desequilibrio de poder en la cadena agroalimentaria? Sin duda uno de los datos más reveladores para detectar el poder de una empresa es el *share* o cuota de mercado de una empresa sobre un elemento de la cadena. Es el *share* de esa empresa más que su tamaño o sus ventas totales el que define el poder de ese actor sobre ese eslabón¹⁴. En el caso de la ganadería los eslabones clave son la genética, los piensos y la venta del alimento a las fases siguientes de la cadena. Y todos ellos están altamente concentrados. Veamos, por tanto, las empresas con mayores *shares* en estos eslabones y obtendremos la red de dominadoras del sector ganadero y de los alimentos de origen animal.

DOMINATRIX

Las ataduras de los pies

Es importante resaltar que estos dos elementos –animales y piensos- no funcionan aisladamente, se coordinan. Los animales son en realidad animales-pienso (animales que responden al pienso) y el pienso es pienso-animal (pienso pensado para esos animales).

■ Genética animal: La mano que mece la cuna

Quien más quien menos ha oído hablar del oligopolio de las semillas y lo inaceptable que supone la privatización de la vida (y de las semillas depende la nuestra). Menos conocida resulta la situación en el caso de los animales de los que obtenemos alimentos. La industrialización ganadera se basa, como inputs claves, en animales seleccionados genéticamente y en piensos. Esos animales son propiedad privada y están producidos, comercializados y controlados a nivel mundial por no más de 10 empresas. Cuatro empresas para el porcino (carne), cinco para el bovino (leche y carne) y cuatro para las aves (carne y huevos). Ellas son la mano que mece la cuna, en sentido literal, y a diferencia de otros sectores la mayor parte de ellas son de capital europeo. Algunas de estas empresas se repiten en cada subsector.

Las dos mayores empresas de genética animal del mundo son Genus y Hendrix. ¿De qué grado de poder estamos hablando? Pues considerable: veamos, la mitad de los huevos industriales del mundo los ponen aves Hendrix. También uno de cada dos pavos que se producen industrialmente en el mundo lleva el DNI de Hendrix en el pico. En España Hendrix (a través de su filial Hypor) es propietaria de la genética de uno de cada cuatro cerdos. Pero el rey indiscutible de la genética animal es Genus, líder mundial en porcino y bovino (leche y carne). En porcino, uno de cada tres cerdos de Norteamérica (el principal productor mundial después de China) y uno de cada diez en Europa son *made in* Genus. Por lo que se refiere a su división bovina (ABS) vende anualmente 10 millones de dosis seminales, con las cuales podría inseminar a la mitad de las vacas lecheras europeas y a 15 veces las vacas lecheras del estado español.

¹⁴ Un ejemplo cristalino de ello se encuentra en los datos obtenidos por la Comisión Nacional de la Competencia del Reino Unido y que relacionan el *share* de un supermercado con los precios que estos pagan a sus proveedores. A más control, menos precio. www.competition-commission.org.uk, en su informe del año 2000



Otra empresa destacable es Monsanto tanto en bovino como en porcino¹⁵.

Estas empresas suministran el material sobre el que se edifica la leche, los huevos o la carne industrial. Sobre ese material hace falta aún derramar el pienso para que estos animales cobren vida.

■ Piensos:

Los piensos son el principal coste económico de las ganaderías llegando a representar hasta el 70-80% en el caso del porcino o la avicultura industrial. Son, por tanto, un factor clave en la rentabilidad monetaria de la producción, además, su relación directa con los complejos de cereales y soja a nivel mundial, así como la enorme influencia de la economía especulativa en la creación de los precios de sus materias primas, hacen de este recurso un ariete primordial del agronegocio. Una sola empresa (Nutreco, su marca en el Estado es Nanta) controla casi el 20% del pienso que se produce en el estado. Las 4 principales empresas [Nutreco, Guissona, Vall Companys y Coren] controlan el 35% del mercado¹⁶.

De todas maneras, aunque esas empresas compran los componentes del pienso y los mezclan, en realidad la llave de la alimentación animal está aún más concentrada y transnacionalizada. En el estado español los dos principales componentes del pienso (cereales y soja) son controlados por Cargill y Bunge. Todo el cereal y la soja pasa por sus manos. En Europa esas dos empresas más ADM controlan el 80% de la soja que entra en el continente. Ese grado de concentración también existe a nivel mundial, básicamente dos actores [Cargill y ADM] controlan el sector de los cereales en el mundo (más del 70% del mercado entre los dos), y las “4 grandes” [Cargill, ADM, Bunge y Dreyfus] dominan el de oleaginosas (soja)¹⁷. En el “handling” (logística) para la exportación de los granos, 4 empresas tienen las riendas del 60% del sector (Cargill, Cenex Harvest States, ADM, General Mills).

En palabras de ADM, “se persigue (y consigue) una integración mundial y total de la producción, transporte y redes de distribución de la soja”. Lo mismo podemos decir de los cereales destinados a alimentación animal. Una vez construida la tela, la araña puede campar a sus anchas e ir de un extremo al otro de la cadena modelándola hacia sus intereses comerciales. Esa tela se construyó haciendo que la ganadería se basara en los piensos industriales, creando líneas genéticas de animales que respondieran a esos piensos e integrando internamente lo más posible toda la cadena. Las grandes empresas de granos (y su contraparte en genética

¹⁵ Existe un magnífico trabajo sobre la industria de la genética animal en www.pastoralpeoples.org/gura_livestock_genetics.htm

¹⁶ http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5558_20091124_20310_en.pdf

¹⁷ <http://www.ukfg.org.uk/docs/UKFG-Foodinc-Nov03.pdf>

animal) son las arañas del agronegocio, pero a oscuras y entre bambalinas. Donde vemos una pechuga de pollo tenemos que empezar a ver a Cargill, donde vemos un huevo tenemos que empezar a ver a ADM, ¿Una chuleta de cerdo? Los mercados de futuros de la bolsa de Chicago. ¿Un huevo frito? A Hendrix. ¿Un café con leche? Además de Lactalis y Nestlé, pensemos en Bunge.



Pero hay una dimensión trascendental que forma parte del ADN de este complejo y no del de otros que también inciden en la cadena alimentaria: la especulación financiera. Los precios y cantidades del cereal y la soja que se ponen en circulación así como sus condiciones, se deciden en la bolsa¹⁸ y con ellos se juega en el sentido más descarnado de la palabra. Por ejemplo, *para un producto básico como el trigo, los fondos de inversión financieros controlan entre el 50% y el 60% del trigo comercializado en los más grandes mercados mundiales*. El año 2010 solamente el 0,5% de los contratos a futuros de trigo se ejecutaron, el resto fueron especulación pura y dura.

Lo que estamos diciendo es que tres/cuatro empresas controlan la red de producción y comercialización de los cereales y la soja, la cantidad que se ofrece al “mundo” y sus características, que su precio se decide en la bolsa y con espíritu especulativo, y que finalmente todo ello se traslada a las producciones ganaderas industriales a través de los piensos y de los animales-pienso. Es imprescindible *deconstruir* todo esto, poner coto al poder abusivo de estas empresas, sacar a la alimentación de la especulación financiera, y regular los mecanismos de dominación de la industria cerealística.

Las ataduras de las manos

■ Por sectores

POLLO

Hace unos años la ganadería familiar de producción de carne de pollo casi desapareció. Hoy en día la práctica totalidad de ésta (90%) se encuentra integrada¹⁹ y controlada por un puñado de empresas. Así, tres empresas (integradoras) producen y comercializan casi la mitad del pollo consumido en el estado (42%) son Sada-Nutreco, Valla Companys y Coren, la primera de ellas controla casi un tercio. Nutreco era también, recordemos, la principal empresa de piensos del Estado. Aquí, por tanto, empezamos a ver la importancia del complejo cereal-soja²⁰ y de las fábricas de pienso en la alimentación industrial, las tres empresas integradoras mencionadas son principalmente partes de ese complejo (fabricas de pienso). Estas empresas

¹⁸ El mercado CME de Chicago (unión del antiguo Chicago Mercantile Exchange y del Chicago Board of Trade) es el más importante en el sector.

¹⁹ Se explica el proceso de integración más adelante en este texto

²⁰ Se explica el complejo cereal-soja/ganadería más adelante en este texto

animal) son las arañas del agronegocio, pero a oscuras y entre bambalinas. Donde vemos una controlan la cría y el procesado industrial de la carne y de ahí va directamente a la distribución. Entre esos dos tipos de actores (las empresas integradoras y las de distribución) deciden qué, como, cuando y a qué precio comemos el pollo.

CERDO

Esta es una producción clave en el Estado español. La carne de cerdo representa el 60% de la carne producida en el estado, y España es el 4º país mundial en producción. El 55% de la producción va a fresco y el resto lo absorbe la industria cárnica para sus elaborados.

Aunque algo, la situación de la carne de cerdo no es muy diferente de la de pollo, alrededor del 70% de ella está integrada y en este caso de manera casi exclusiva por las fábricas de pienso. De nuevo el complejo cereal-soja extiende sus brazos y abarca buena parte del proceso de producción de la principal producción agroalimentaria estatal. En el caso de la carne en fresco de porcino hay que destacar un segundo grupo de actores clave con un poder extraordinario: los mataderos²¹. Más del 20% de los sacrificios porcinos se realizan en los cuatro más importantes- Campofrío, ElPozo, Grupo Samper y Vall Companys. En Europa los primeros 10 mataderos controlan el 35% del mercado europeo, en algunos países uno solo llega a controlar el 80% (Dinamarca) o más del 50% (Holanda o Suecia)²².

En el caso de la carne de cerdo se habla de “cadena bipolar” ya que existen dos núcleos de dominación: las empresas de pienso-elaboradoras y los mataderos, a nivel macro observamos cómo los primeros y los segundos se integran (Campofrío, El Pozo y Vall Companys tienen sus propios mataderos y salas de despiece) pero a nivel micro (la carne que se comercializa al margen de los grandes grupos cárnicos) sigue siendo bipolar. La desaparición de los mataderos municipales o públicos (en base a una normativa abusiva) ha dejado en manos de los grandes grupos cárnicos el poder casi absoluto de la cadena.



²¹ Las organizaciones del sector porcino español denunciaron hace un tiempo, ante el tribunal de la Competencia, que algunos mataderos se reunían para pactar los precios a pagar por kilo de peso de los animales sacrificados, dejando de lado al sector productor, estas reuniones eran previas a las reuniones oficiales semanales de la Lonja de Mercalleida e imponían una tendencia a la baja de los precios del cerdo.
<http://macogae.blogspot.com/2009/08/las-organizaciones-de-porcino-denuncian.html>

²² IFIP, Institut du Porc. Francia



Erralde

El caso del matadero de Erralde, en Bizkaia (Euskal Herria), es un caso ejemplar de dos cosas: primero de los problemas administrativos y de presión de los circuitos del poder antes mencionados a los que se enfrentan los mataderos con vocación local y que siguen lógicas de SbA, y segundo de los efectos positivos que genera su funcionamiento para mantener un mundo rural vivo a través de favorecer el trabajo de la ganadería familiar local. El matadero de Erralde agrupa las actividades ganaderas de 15 municipios, su rentabilidad económica ha dejado sin argumentos a muchas de las voces críticas sobre este tipo de instalaciones locales (y sin ningún tipo de ayuda pública), y el servicio ofrecido a la comunidad ganadera local lo han convertido en un elemento central de su supervivencia y viabilidad. El apoyo de la principal organización campesina local (EHNE) y la ciudadanía han sido clave, y han dejado a Erralde como el único matadero activo de Bizkaia.

La comunidad de Castilla y León es otro ejemplo de este tema: *En los últimos cuatro años se han clausurado las instalaciones de cuatro de los nueve mataderos públicos de la comunidad. Otros dos se han privatizado o están en proceso de hacerlo. Pero este hecho evidencia otro fenómeno que está en el trasfondo del caso: el hundimiento de la ganadería. Según un reciente balance realizado por el sindicato agrario UCCL, la provincia leonesa ha perdido el 95% de los ganaderos desde 1987.*

Es decir, en los últimos 23 años se ha pasado de más de 15.000 a los casi testimoniales 737 actuales. Ello teniendo en cuenta de que se trata sólo de explotaciones de vacuno de leche. En el caso de las exclusivamente cárnicas, la debacle es mucho mayor²³.



Mercolleida

¿Quién marca el precio del cerdo en el estado español? Empecemos por el dónde. El precio se marca en Merco Lleida, el 95% de la producción porcina española se vende con referencia a este precio. ¿Y quién lo fija? *El precio se fija mediante el acuerdo entre 8 grandes empresas integradoras y 8 grandes mataderos.* Las representantes de las empresas productoras son Vall Companys, SA (Lleida), Agropecuaria de Guissona (Lleida), Leridana de Pienso (Lleida), Pienso Costa (Huesca), Pienso del Segre (Lleida), Juan Jiménez García, SA (Murcia), Incopor, SA (Segovia) y Pienso Yak (Lleida). Los representantes de los mataderos son Frimancha Inds. Cárnicas SA (Ciudad Real), El Pozo Alimentación (Murcia), Fribín (Huesca), Càrniques Solà (Barcelona), Famadesa (Málaga), Matadero Frigorífico Avinyó (Barcelona), Fridasa (Girona) y Frigoríficos Costa Brava (Girona).]²⁴

²³ www.la-cronica.net/2010/09/19/editorial/leon-se-queda-sin-mataderos-97470.htm

²⁴ *El impacto medioambiental de las explotaciones porcinas en Catalunya desde una perspectiva de filière.* www.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/soldevila.pdf

ELABORADOS CÁRNICOS

La carne que no se vende directamente en fresco, se elabora. De esta, el 70% lo controlan 4 actores: la gran distribución (directamente a través de sus marcas) (34%), Campofrío (15%), EL Pozo 8% y Argal. Además, más del 80% de ellos, sean de la marca que sean, se compran en la gran distribución y ser la puerta casi única de acceso al consumo le da a la gran distribución un poder titánico. Esto se repite en otros muchos alimentos.

Una mención especial merece Campofrío. No solamente es el líder indiscutible de las empresas cárnicas estatales sino que su reciente fusión con Smithfield lo convierte en actor global, Campofrío Food Group es el resultado de esa fusión. Smithfield es el líder mundial de producción y procesado de carne de cerdo y controla porciones muy significativas de los mercados de²⁵ USA, México, España, UK, Polonia o Rumanía. Tiene además, como no, presencia activa en China, una de las prioridades del agronegocio de la carne²⁶ y lugar más que estratégico del desembarco de los núcleos de dominación de la cadena global.

HUEVOS

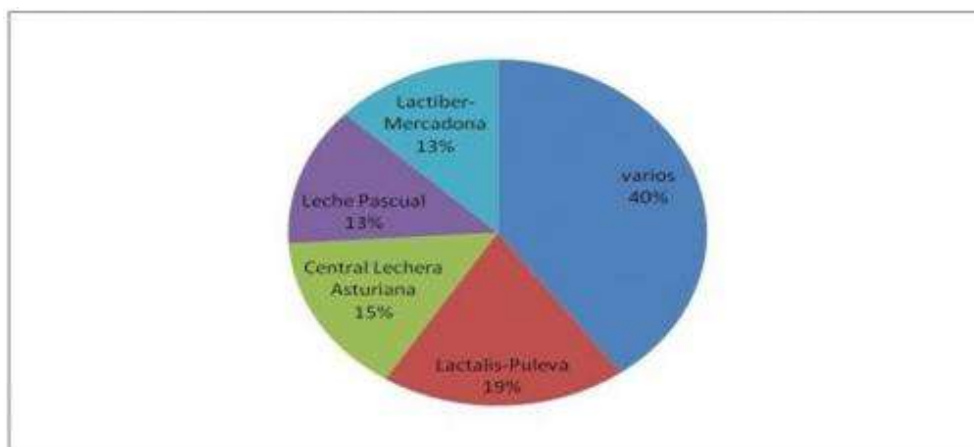
El 60% de los huevos los compramos en la gran distribución y ahí hay un 80% de marca del propio supermercado y un 20% de marcas de fabricantes. Las 5 primeras empresas controlan, aproximadamente, uno de cada 4 huevos que consumimos.

CARNE VACUNO

Tiene un gran peso el matadero (sala de despiece/fileteado) en *cooperación* con la gran distribución y los mayoristas de la carne una vez sale del matadero. No existen aquí grandes empresas integradoras si bien el modelo está en expansión y, *de facto*, esa cooperación entre el matadero y el supermercado puede actuar, y actúa a menudo, como tal.

LECHE

Según los últimos datos disponibles, cuatro empresas controlan el 60% del mercado de la leche en el estado español.



²⁵ Como curiosidad, MacDonal's entregó su primer premio a la "sustentabilidad" a Smithfield, en 2008.

²⁶ En concreto, COFCO la empresa estatal de producción y comercialización agrícola y ganadera china, ha adquirido parte de las acciones de Smithfield en China. COFCO es uno de los gigantes mundiales del agronegocio. www.cofco.com/en/about_cofco/status_quo.aspx?con_id=3354

Si nos fijamos ahora en el principal subsector del mercado lácteo, la leche fresca, aquí sólo 7 empresas controlan el 75%, y las tres primeras más del 40%. La mitad del mercado de la leche fresca, lo controlan directamente los supermercados a través de sus “marcas blancas”. Pero la opción de compra es aún menor que esa. Los supermercados no solamente son una industria láctea más que ocupa la mitad de las “marcas” de leche consumidas, es además, como en el caso de los huevos o los elaborados cárnicos, quien tiene también la llave absoluta del consumo. ¿Dónde compramos, realmente, la leche? Pues el 92% lo compramos en los distintos formatos de la gran distribución quedando sólo un 8% de ventas en tiendas tradicionales u otros. Pensemos que cuando hablamos de supermercados o grandes superficies, volvemos a hablar de un sector muy concentrado: los consumidores y consumidoras del Estado solamente utilizamos 5 empresas (Carrefour, Mercadona, Eroski, Auchan y El Corte Inglés) para adquirir el 60% de nuestros alimentos,

Es decir, en el caso de la leche la única puerta de acceso del consumo es, prácticamente, el supermercado y este hecho le confiere a este actor comercial un poder descomunal para condicionar toda la cadena, con especial impacto, como no, en la fase de producción ganadera. El supermercado decide qué leche se vende y cuál no, de qué tipo, cuántas marcas ofrece y cuáles, a qué precios, quién le produce esa leche, de dónde viene esa leche... en definitiva, lo decide todo. En su dominancia absoluta condiciona los precios campesinos, los sistemas de producción o su rentabilidad.

Detrás del oligopolio lechero está el oligopolio del supermercado, la pinza perfecta para el campesinado y para el consumidor, porque bajo el manto de diversidad ficticia de los lineales del supermercado se esconde la uniformidad de un puñado de empresas y unas prácticas que no benefician a ninguno de los dos.

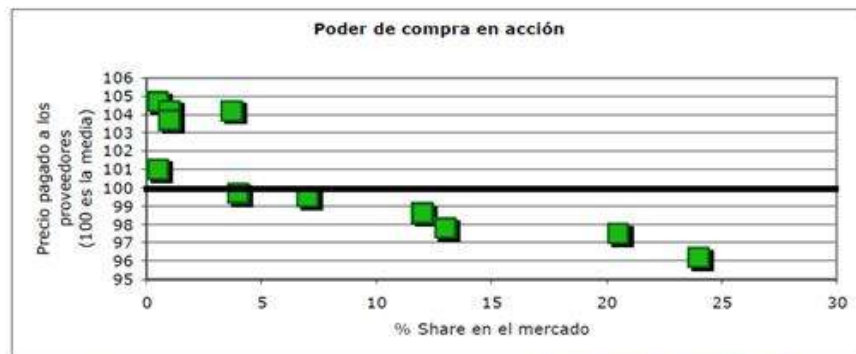
SUPERMERCADOLANDIA

Como hemos estado viendo a lo largo de este texto, el desequilibrio de poder dentro de la cadena alimentaria tiene, hoy en día, un punto extremadamente pronunciado: la distribución. La parte final de la cadena la condiciona de manera muy significativa; así el tipo, cantidad, calidad, precio, etc. de todos y cada uno de los alimentos vienen dictados por este actor y moldea a sus suministradores en función de sus intereses particulares. ¿De donde nace este poder? Básicamente de la cuota de mercado.

El poder de compra

¿En qué estriba principalmente el poder de la gran distribución? Estas empresas se convierten en auténticas puertas de acceso al consumidor, son los porteros del edificio “consumidor”. De hecho, cada vez más son las *únicas* puertas de acceso al consumidor y de ellas depende de manera vital toda la cadena. Ese poder de compra está más relacionado con el tamaño que con las cifras de ventas o los resultados económicos. El *share* de la empresa en una zona determina su poder de compra y ese poder determina las condiciones de sus proveedores y, por tanto, su selección.

Existe una relación directa entre el tamaño y el precio pagado a los distribuidores [(Gráfica 1)]:
es el poder de compra en acción.



Fuente: Datos de la Comisión de la competencia del Reino Unido.(2000) www.competitioncommission.org.uk

¿Y realmente en el estado español existe tal grado de concentración? Sí. Según los últimos datos disponibles, las cinco primeras empresas controlan más del 60% de las compras de alimentos, en otras palabras, casi dos de cada tres alimentos los compramos en una de esas cinco empresas. Esta concentración no ha hecho otra cosa que aumentar en los últimos años, sin ir más lejos, en 2005 el Top 5 aglutinaba al 55%, hoy es el 62,5%.

Datos de concentración supermercados



REPASANDO DOMINATRIX: Como vemos, por “detrás” de la ganadería existen entre 3-5 empresas que controlan los principales *inputs* de la ganadería industrial, por “delante”, la distribución tiene las riendas absolutas y un grupito de no más de 5 empresas agroindustriales por sector transmiten esa presión a la ganadería y le suman su propia dominación.

Además, se observa una creciente y preocupante tendencia a la verticalización. Es decir, las compras-ventas, inversiones directas, contratos de suministro, participaciones accionariales, fusiones y absorciones se están produciendo en y entre todos los eslabones dominantes de la cadena: empresas de pienso que absorben mataderos, mataderos que integran producción ganadera, industria cárnica que fabrica piensos, distribuidores que establecen contratos de suministros con grupos ganaderos. En definitiva cada vez menos actores y cada vez más poderosos.

MECANISMOS

Hemos visto los principales nodos de control y de poder en la cadena agroalimentaria ganadera, ¿pero a través de qué mecanismos éstos ejercen su dominio? Al menos de tres formas:

A: Entrega de poder:

Uno de los grandes mecanismos de control de la cadena alimentaria ganadera consiste en el mismo concepto de integración, esto es especialmente clave en la avicultura (huevos y carne) y en la carne de porcino, como hemos visto.

Integrando que es gerundio

Actualmente entre el 80-90% de la producción de huevos o de carne de cerdo y ave se encuentra en el llamado modelo de integración. En el modelo español la integración consiste en que la empresa integradora suele contratar el cebo del animal con un/a ganadero/a a quien suministra, además del animal, el pienso y la asistencia técnica y veterinaria. El/la granjero/a integrado realiza, en su granja, todas las faenas que requiere el cebo y percibe de la integradora un pago por sus servicios. La empresa integradora realiza la carga y el transporte de los pollos al matadero.

Como antiguamente, enormes fortalezas se han levantado y todo pasa dentro de esos muros invisibles. Por una puerta entran los animales y los piensos y por la otra salen los alimentos. También existe la señoría del castillo (la empresa integradora), el mercader único (el supermercado) y quien tiene las llaves de todo (la dupla genética-grano). El resultado en términos de poder de la integración es la pérdida de control sobre los recursos productivos por parte del ganadero/a y por tanto nula capacidad de incidir en la cadena agroalimentaria. Ganadero/a es en realidad un nombre confuso en este caso, resulta más clarificador hablar de un asalariado de la gran empresa de piensos, del matadero o de la industria alimentaria. Se entrega por tanto, a través de los contratos de integración, el poder de condicionar la fase productiva a las empresas integradoras y son por tanto los intereses de éstas los que tienen más capacidad de realizarse.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? Podemos encontrar interesantes análisis de la historia y los porqués de la integración en numerosos estudios²⁷, pero lo que nos interesa remarcar aquí es que este proceso fue introducido a partir de los años 50 en el estado español primeramente con el complejo maíz-soja-ave procedente de Estados Unidos y un poco más tarde con el complejo cereal-soja-cerdo, ahí inicialmente las grandes empresas estadounidenses de granos (junto con las de fabricación de piensos, a menudo las mismas o estrechamente relacionadas) y genética animal lanzaron en paracaídas el modelo integrador sobre un suelo fértil, y este no ha hecho otra cosa que crecer y expandirse. Actualmente se han unido a la *dominatrix* de la integración los mataderos y algunas industrias alimentarias, y aún más recientemente la reina de toda dominación: la distribución “moderna” que a veces realiza contratos de integración pero que tiene sus propios mecanismos de poder, como veremos en el epígrafe posterior.

En el modelo español, la empresa integradora es la propietaria del ganado, esto no es así en otras regiones/países productores donde el/la ganadero/a mantiene la propiedad de los animales. De hecho, en otros países, el modelo de integración ha contado con cierta trabas gubernamentales (por ejemplo, mediante leyes antimonopolio en Estados Unidos) o que éstos promovieran modelos con mayor protagonismo de las formas cooperativas (por ejemplo, en Quebec, Francia o Dinamarca)²⁸.

²⁷ www.ub.edu/rhi/articulos/bajar/1345 y www.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/soldevila.pdf, con sus respectivas bibliografías

²⁸ www.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/soldevila.pdf

B: Abusos de poder

Más allá de la integración, existen otros grandes mecanismos de dominación del núcleo de la cadena alimentaria. Básicamente, y de manera, directa de dos:

- 1 Poder de negociación y prácticas comerciales desleales
- 2 Prácticas contrarias a la competencia

1 ¿Cómo se determina el precio de un litro de leche, de una docena de huevos o de un Kg. de carne? El Observatorio MARM nos ofrece un buen análisis de cómo se construye “técnicamente” ese precio pero dice poco (aunque insinúa) de la dominación interna de ese proceso. Esto es, ¿Quién marca el precio y quien se queda con el beneficio? Hay unanimidad en quien no: la ganadería. Y menos la familiar. A partir de ahí el actor o actores dominadores principales dependen del alimento pero todos se sitúan entre la ganadería y el consumo, a veces la industria lechera, a veces el matadero, a veces la distribución.... En palabras de la Comisión Europea:

En la cadena alimentaria, la existencia de desequilibrios considerables en el poder de negociación de las partes contratantes es un fenómeno habitual y las partes interesadas han señalado que constituye una grave preocupación. Esta asimetría en el poder de negociación puede dar lugar a prácticas comerciales desleales, puesto que los operadores de mayor tamaño y más poderosos intentan imponer acuerdos contractuales que los favorezcan, a través de precios o imponiendo mejores cláusulas y condiciones.

Con esto podemos ya ir concretando. La Comisión se refiere a los acuerdos contractuales: los contratos. Además de los contratos entre las partes existen maneras más sutiles pero igualmente eficaces de condicionar la “transacción”. Para incluir a este segundo apartado podemos referirnos a prácticas desleales y abusivas para seguir con la terminología de la Comisión.

El ejemplo actual más ampliamente documentado de abuso de poder en forma de prácticas desleales y abusivas es el caso de la gran distribución. El listado de estas prácticas desleales (en forma de contratos o “off-contrato”) es literalmente demasiado larga para estas páginas, como ejemplos concretos en el informe de la Comisión de la Competencia del Reino Unido se describieron más de 50, un texto de las organizaciones agrarias españolas señala otras tantas, la propia comisión europea apunta algunas, el informe sobre este asunto del relator especial de las NNUU para el Derecho a la Alimentación lista otras cuantas. Seguramente el listado que figura a continuación nos puede servir para entender de qué estamos hablando, no se trata de elementos teóricos sino que todas estas prácticas han sido detectadas en el funcionamiento de la cadena y practicadas por los nodos de dominación de esta:

- PRÁCTICAS RELATIVAS AL INCUMPLIMIENTO LEGISLATIVO

- La venta a pérdidas: Se produce cuando el precio aplicado a un producto es inferior al de adquisición. Practica ampliamente utilizada por los supermercados en sus productos-reclamo, aquellos productos de primera necesidad que sirven para atraer al consumidor/a al supermercado para que luego realice el resto de su compra.
- La venta a resultados: Es una práctica comercial que consiste en la entrega de la producción por parte del agricultor a un tercero para posterior reventa, sin pactar previamente ningún tipo de condición económica. Más llanamente: te doy el alimento y me pagas lo que quieras y cuando quieras. Es una práctica habitual, por ejemplo, en el sector de los cítricos.

- Plazos de pago: Mientras que los supermercados cobran del consumidor/a al contado cuando pasa por caja, pagan a sus proveedores con un diferencial de 90 días o más. Esta práctica les proporciona pingües beneficios y lesiona los intereses del proveedor. Para ver hasta qué punto este tema es importante basta con recordar la contundente reacción de las patronales de la distribución (todas ellas: Anged, Aces y Asedas) ante la modificación introducida por el gobierno en la ley sobre morosidad y que establece con carácter general, que los pagos efectivos entre empresas en las operaciones comerciales deberán hacerse en un plazo máximo de 60 días. La principal novedad de la proposición es la eliminación de la cláusula que permitía a las partes acordar un plazo de pago superior al establecido por la normativa, cosa que era casi la norma y no la excepción entre estos actores y sus proveedores²⁹.
- Certificaciones privadas de calidad, impuestas por la distribución que permiten mayor coacción de forma arbitraria.
- Productos reclamo: La utilización por parte de la distribución de productos alimentarios, como la leche y el aceite -entre otros-, recurriendo en ocasiones a la venta a pérdidas o presionando fuertemente a los proveedores, provoca la destrucción del tejido socioeconómico sectorial
- Subastas y lonjas (de fruta, de pescado, de carne, etc.) a la baja o a pérdidas. Se trata de pactar previamente Y ENTRE BAMBALINAS por parte de los compradores del alimento en las lonjas un precio a la baja dejando en indefensión a la producción que allí lo ofrece.

- PRÁCTICAS RELATIVAS A EXIGENCIAS ECONÓMICAS AJENAS AL PRECIO:

- Exigencia de pagos atípicos: se pide una “contribución” para nuevos establecimientos o remodelación de los existentes, adhesión obligatoria y con contribución económica a clubes de proveedores, etc.
- Pagos comerciales que reducen el precio al proveedor y se trasladan a través de la cadena hasta el sector productor, tales como: pagos por ampliación del surtido de productos, por reposición de los productos en los lineales, por visitas del distribuidor, por paneles de consumo, investigaciones de mercado, pagos por envasado o etiquetado promocional adicional cuando no se ha alcanzado las ventas previstas, pagos para la gestión de los residuos de los productos, pagos por la inclusión de un alimento en las ofertas del día-semana, pago por la inclusión de un alimento en la publicidad del supermercado, etc.
- Falta de compensación al proveedor por los costes incurridos por errores o cambios en un pedido. O sea, “Me he equivocado en el pedido, perdona. Paga tu los costes del error”.
- Rechazo de partidas o reclamaciones en destino sin razón aparente, con el objeto de renegociar el precio a la baja
- Exigencia de descuentos injustificados sobre el valor total de las compras
- Imposición de costes de promoción o promociones obligatorias
- Imposición a sectores agrarios de productos perecederos, como las frutas y hortalizas frescas, de condiciones contractuales sin considerar sus características específicas,

²⁹ www.cincodias.com/articulo/empresas/distribucion-pide-mantengan-plazos-pago-comercio/20100329cdscdiemp_10/

estableciéndose penalizaciones abusivas por incumplimiento de las entregas imputables a condiciones climáticas adversas

- Imposición de pagos o devolución de partidas por incumplimiento de expectativas de ventas o beneficios
- Rechazo de pedidos o reducción de precios por el uso, como argumento comercial, de las certificaciones privadas de calidad exigidas por la distribución. Imposición del coste de los controles realizados por el distribuidor de dichas certificaciones

-CONDUCTAS QUE AFECTAN A LA COMPETENCIA DE TERCEROS Y QUE SUPONEN UN ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE Y UN ACUERDO ANTICOMPETITIVO

- La obligación del proveedor de transferir al distribuidor información relativa a los suministros y precios aplicados a/por otros distribuidores
- La influencia del distribuidor sobre un proveedor para que no suministre producto o aumente los precios aplicados a otro distribuidor
- La imposición al proveedor de la compra de bienes o servicios ofrecidos por un tercero (transporte, palets, envases, etc.), en particular, cuando el distribuidor ha recibido una compensación económica del tercero

-MARCAS BLANCAS O MARCAS DEL DISTRIBUIDOR

- El distribuidor utiliza sus productos de marca propia como chantaje, es decir, incurre en un abuso de posición dominante cuando rompe las relaciones con un proveedor y su sustitución por una marca blanca sin que exista justificación por criterios predeterminados, objetivos y no discriminatorios
- La utilización de información comercialmente sensible del proveedor (I+D, planes de lanzamiento, campañas de promoción) en beneficio de la marca blanca.
- La vinculación del suministro de productos de marca del fabricante al suministro de productos de marca blanca también constituye un abuso de posición dominante.

Este listado y otros más extensos nos permiten ver la magnitud de la tragedia. No en vano más de la mitad de los beneficios de las cadenas de distribución no se obtienen de sus ventas directas a los/as consumidores/as, esto es de la venta “por delante” de la línea de cajas, sino de la venta “por detrás”, es decir por su presión sobre los proveedores con múltiples mecanismos como los descritos³⁰. Es decir, la presión sobre el precio de compra (y la diferencia con el de venta) es solamente uno de los muchos elementos que utilizan estas cadenas para ejercer su poder de compra y alterar de manera turbulenta las leyes del “libre mercado” introduciendo enormes distorsiones y disfunciones en el mismo que perjudican a consumidores y productores, entre otros.

Como hemos mencionado, seguramente es en la distribución moderna donde hoy en día más recopiladas y sistematizadas están estas prácticas desleales y abusivas (cuando no directamente ilegales), pero de la misma manera que el supermercado condiciona a través de estas prácticas a sus proveedores, la industria alimentaria utiliza prácticas igualmente injustas para condicionar

³⁰ El informe de la Comisión de la Defensa de la Competencia del Reino Unido del año 2000 detectó y denunció decenas de prácticas que utilizaban los supermercados que atentaban contra el interés público y los derechos de los consumidores, entre ellas pagos por acceso a espacio en las estanterías, imposición de condiciones a los proveedores en sus tratos con otros distribuidores, utilización de las ventas por debajo del coste, utilización del precio flexible (una misma cadena de supermercados vende un mismo producto a precios distintos para ganar ventaja competitiva a nivel local), imponer a sus proveedores que, a su vez, estos utilicen proveedores dictados por los supermercados, etc

y exprimir ilícitamente a la agricultura y ganadería. Esto va por tanto más allá de los precios, y la coacción a través de las condiciones impuestas por la industria alimentaria al campo es igualmente grave, intensa y denunciante. Y de la misma manera que los supermercados ganan más dinero por medidas de coacción que por la venta de sus productos (en Italia o en el Reino Unido el 50% y en Francia el 70% de los beneficios de los supermercados provienen directamente de estas prácticas), la agroindustria hace lo mismo con la ganadería.

2 Competencia

¿Cómo es posible que exista el descrito oligopolio agroindustrial y el de la distribución y que los organismos estatales o europeos de la Competencia lo hayan permitido? Pues, entre otras cosas por medidas como esta: Cuando se “coordinan” los productores/as agrarios para mejorar su poder negociador y superan el 5% de la “oferta”, eso se considera “cártel” y va contra las leyes de la competencia. En el caso de la industria o la distribución, ese techo puede subir hasta el 60%. La investigación de la Comisión de la Competencia del Reino Unido señaló sin dejar lugar a dudas que el poder abusivo aparece ya con un 8% del mercado. ¿Qué pasará entonces cuando, como en el caso del estado hay sectores donde una empresa o un grupo de tres controlan el 50, 60 o 70% de un grupo de alimentos o la distribución misma de los alimentos?

LUCHAS



Ante las cadenas alimentarias controladas por la élite del agronegocio existen, al menos, tres direcciones de lucha:

- Intentar reequilibrar el poder en ellas.
- Actuar con políticas públicas de intervención en los mercados.
- Seguir creando nuevas formas de relación entre la producción y el consumo, es decir, producir, transformar, comercializar y consumir al margen de esa cadena. Pero, y esto es importante, con un marco legal propio y con un apoyo administrativo claro.

Reequilibrio de poder

Las luchas del campesinado en este apartado se han centrado en dos puntos:

- Creación de contratos oficiales públicos no abusivos que todas las partes (campesinado y agronegocio) deban cumplir, contratos que incluyan precios y cantidades del alimento y que dejen fuera claramente todas las prácticas abusivas antes mencionadas. La protección pública del débil.
- Creación de grupos de venta campesinos con volúmenes y capacidad negociadora equilibrados a la agroindustria.

En los dos casos existe un actor trascendental: las autoridades públicas de la competencia, y lamentablemente, en mayor o menor intensidad, pero estas autoridades (europeas o estatales) han impedido los dos.

En el caso del estado español diversas iniciativas de coordinación de la ganadería o agricultura para intentar reequilibrar el poder en la cadena y los abusos de los nódulos de dominio han estado decapitadas sin excepción por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) española. Acogiéndose a la reglamentación existente en materia de competencia y a otras consideraciones más interpretativas, la CNC condena así a los eslabones más débiles de la cadena a seguir sufriendo invariablemente los abusos. En concreto, la resolución de la CNC sobre la cadena agroalimentaria ha invalidado medidas como **los Acuerdos de producción conjunta, los acuerdos de comercialización desde la producción, los acuerdos de almacenamiento conjunto, los contratos tipo homologados públicamente que contengan elementos de precios y volúmenes o los códigos de conducta obligatorios**³¹. Es decir, casi todo.

Algo huele mal en la cadena agroalimentaria sí, pero algo huele igualmente mal en la CNC. Como ha señalado COAG, considerando que una gran parte de las producciones no cuentan con mecanismos públicos de intervención o de regulación de existencias en el seno de la UE, y que el desmantelamiento de la intervención pública en los mercados parece imparable, cobran mayor interés actuaciones sectoriales que pretendan impedir el hundimiento de los mercados agrarios en origen.

A partir de ahí, se propone modificar la normativa de competencia para adaptarla a las peculiaridades del sector agrario y una cobertura legal para abordar contratos más lícitos. Dicho de otro modo: O se establecen unos contratos públicos claros y no abusivos de obligado cumplimiento, o se deja a la producción actuar con armas similares a las del agronegocio. Podemos añadir una tercera opción: O se desmonta el tinglado y avanzamos en una nueva estructura agroalimentaria.

La pequeña esperanza azul: UE

Respecto a las dos primeras el campesinado no está solo en estas reclamaciones, en algunas de ellas, al menos, tiene el aval de instancias políticas europeas.

Las conclusiones del grupo de trabajo de la Comisión europea para el mejor funcionamiento de la cadena alimentaria nos dicen:

³¹ www.cncompetencia.es/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?TabId=76&EntryId=38699&Command=Core_Download&Method=attachment&PortalId=0

La Comisión:

1. Considera que es necesario actuar para eliminar las prácticas contractuales desleales entre los operadores comerciales a lo largo de toda la cadena alimentaria.

1.1 La Comisión colaborará con los Estados miembros a fin de conseguir:

- A/ Un intercambio de información sobre prácticas contractuales, incluida una clarificación de los derechos contractuales y de la legalidad y equidad de las cláusulas contractuales utilizadas habitualmente;*
- B/ La puesta en marcha de campañas de sensibilización a fin de informar a las partes interesadas de sus derechos contractuales y de posibles prácticas ilegales o desleales;*
- C/ Un intercambio de mejores prácticas sobre notificación de prácticas contractuales (por ejemplo, defensores del pueblo, medidas adoptadas por las autoridades responsables de la aplicación, acciones colectivas);*

1.2. A nivel comunitario, partiendo de la información recopilada en este ámbito, la Comisión:

- A/ Colaborará con las partes interesadas de la cadena alimentaria para preparar modelos de contrato, de utilización voluntaria, que tengan en cuenta la diversidad de la cadena;*
- B/ Evaluará las prácticas contractuales desleales en el mercado interior y propondrá las medidas comunitarias necesarias para abordar este tipo de prácticas.*

Si habláramos de una partitura musical podríamos decir que la melodía suena bien, pero como hemos visto, la interpretación de los órganos estatales españoles desafina profundamente.

Otra interesante iniciativa en el sentido de poner algún contrapeso al poder desmesurado del agronegocio consistió en la creación del Grupo de Alto Nivel sobre la leche creado por la Comisión Europea a raíz de la crisis láctea que lleva instalada en el sector diversos años. Tres de las 7 recomendaciones que el GAN hizo a la Comisión van en este sentido:

- Fomentar los contratos formales entre producción e industria-distribución que incluyan cantidades, precio y calendario.
- Permitir que las organizaciones de productores/as de leche negocien conjuntamente con la industria estos contratos
- Etiquetar claramente los productos lácteos de imitación

La letra pequeña es menos halagüeña, ya que se comenta que esos contratos sean de uso voluntario (aunque también se dice que los Estados los puedan transformar en obligatorios, la CNC española ya ha dicho que no), y que la negociación conjunta no agrupe a un volumen de leche excesivo (actualmente el 5% del mercado). Hay por tanto distintos umbrales mínimos de cuota de mercado europeo donde se prohíben o no esas prácticas, del 30% al 5% normalmente. El 5% es el que afecta, en general, a la ganadería considerándose que ese “mercado está compartimentado ya que varias empresas aplican redes paralelas de contratos similares”. La concepción de la libre competencia es muy *sui generis*, parece. Más bien parece libertad de dominación y obligatoriedad de sumisión.

En cualquier caso, en ausencia de efectos de competencia apreciables entre los estados miembros (y que es donde Competencia UE entra más directamente), la propia Comisión dice que los estados son libres de determinar excepciones a la aplicación del marco común de competencia, por ejemplo en los dos puntos señalados. Volvamos pues al estado español:

¿Cómo terminar, en parte, con las prácticas abusivas? Pues, por ejemplo, haciendo que existan unos contratos-tipo públicos y obligatorios que aseguren unas condiciones dignas para el campo. Prohibido por la CNC española.

¿Cómo equilibrar, en parte, una negociación entre alguien que controla el 40% de toda la leche que se vende en el estado y tu granja familiar que produce leche? Pues permitiendo que las granjas se unan para negociar el precio con esa industria. Prohibido por la CNC española.



CNC

La Comisión Nacional de la Competencia es un órgano público adscrito al Ministerio de Economía encargado de reservar, garantizar y promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados en el ámbito nacional. El núcleo decisorio lo forman las cinco personas del consejo, todas ellas nombradas por Real Decreto. Importante es también la dirección de investigaciones sobre las que se sustentan las decisiones. Recientemente su presidente comentó - Hay que "proceder a la revisión general" de la ley pero, mientras se opera ese cambio, la situación es tan preocupante para la CNC que recomienda tomar medidas intermedias contra el abuso de posición de dominio al la que se ha llegado. Este abuso ha provocado que no haya quien les tosa, por lo que se permiten imponer tarifas "inequitativas y/o discriminatorias". La CNC cree que se ha puesto "de manifiesto la voluntad del gobierno de que existan entidades de gestión monopolísticas³²" - Esta era la noticia de la pronunciación de la CNC contra la SGAE (Sociedad General de Autores y Editores) y sus derechos de propiedad intelectual. Una lástima que no manifieste la misma firmeza contra los oligopolios del agronegocio.

La alimentación no es una simple mercancía más, la producción agraria tampoco es una producción más. Ello lo recoge la misma Unión Europea a través de las sucesivas PACs. ¿Qué es sino el concepto de Multifuncionalidad que impregna todas las políticas agrarias y rurales europeas? Aunque paradójicamente a veces se utiliza para vaciar los aspectos productivos de la actividad agraria, de este concepto emana la idea de superar la concepción meramente productiva de alimentos y materias primeras, apelando a dos dimensiones más de la actividad: sus funciones ambientales, su relación con los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes agrarios, y sus funciones territoriales, referidas a su valor para generar equilibrio territorial y conservar el tejido socioeconómico de los espacios rurales. También es inequívoca la manifestación de la multifuncionalidad agraria en la mayor y más completa evaluación internacional del sistema agroalimentario, el IASSTD³³, auspiciado por el Banco Mundial, la FAO, Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio, entre otros organismos (dicho sea de paso, un informe firmado por los principales países europeos pero no el Estado español). Si esto es así, tiene sentido que términos como "competitividad o precios" (dos de los elementos centrales del trabajo de la CNC) se apliquen de manera distinta a la producción de alimentos que a la de cámaras fotográficas. Aunque solo sea porque el campesinado gestiona de una u otra manera la mayor parte del territorio estatal. Y si un marco propio de competencia no fuera posible, que exista al menos algún contrapeso administrativo a la CNC que tenga una mirada más amplia, más transversal, más holística y que pueda ponderar

³² <http://www.publico.es/ciencias/287079/competencia-en-guerra-contra-el-poder-de-la-sgae>
³³ <http://www.agassessment.org/>

adecuadamente la especificidad y las múltiples interacciones sociales y ambientales que exige la producción de alimentos y la actividad agraria. De la misma manera que no tiene sentido que, exclusivamente, un grupo de biotecnólogos (en la Comisión Nacional de Bioseguridad) decida sobre algo con tantas implicaciones sociales y ambientales como el cultivo de plantas transgénicas, tampoco lo tiene que solamente un grupo de cinco personas de formación jurista y economicista (la Comisión Nacional de la Competencia) decidan sobre aspectos clave del futuro de la alimentación en el estado. Porque de eso estamos hablando y eso están condicionando con sus decisiones. Se demanda pues un marco normativo de competencia propio y/o un órgano público propio, epistemológicamente más plural para los asuntos agroalimentarios.]



Cítricos y contratos abusivos.

Un ejemplo actual de la ausencia de contratos públicos que protejan al eslabón más débil (campesinado) es la venta de cítricos en la región valenciana. En julio de 2010 apareció en el Boletín Oficial del Estado un contrato homologado de compra-venta de cítricos. Ese contrato público podría acabar con una de las prácticas comerciales injustas que más extendida está en el sector, la venta a resultas (una de las practicas mencionadas anteriormente). Es decir, se entrega la fruta y la agroindustria ya le pagará al campesino cuanto y como quiera más adelante. El contrato, por el contrario, estipularía, entre otras cosas, el peso estimado de la fruta, la categoría, así como el precio acordado entre el comprador y el vendedor de los cítricos, la fecha estimada para la recolección y la fecha de pago. Bien, el resultado después de la campaña de cítricos es que su aplicación ha sido nula³⁴. Y es que la palabra aquí es “obligación”. El contrato no es obligatorio y mientras no lo sea, la situación seguirá siendo de abuso de poder.]

Intervención pública en los mercados

Decíamos que una manera de acabar con los abusos del agronegocio y la distribución es reequilibrar el poder en la cadena agroalimentaria. Otra es el de intervenir públicamente en los mercados. Pero en la actual fase del capitalismo la frase del título parece poco menos que un anatema. La no intervención pública en los mercados para empoderar a las partes más débiles de la cadena, el campesinado en este caso, es una de las directrices más intensas que impregnan a los estados actualmente, y al nuestro en particular. Una buena muestra de ello es la propuesta de la nueva PAC2013 que incluye alguna medida interesante pero se olvida de una de las más importantes: la regulación de los mercados.

Existen diversas propuestas de intervención en el mercado, pero una ejemplar se concretó analizando quién se queda con el beneficio de lo que paga el consumo por un litro de leche en Canadá, USA o Argentina. Se vio que mientras en Argentina la “cuota” de la ganadería sobre el precio final era del 20% y en USA del 30%, en Canadá la ganadería participaba del 54% del precio final. Además, el precio al consumo era inferior en Canadá que en las otras dos situaciones. ¿Por qué? Por la regulación pública del mercado. Las ganaderías de Canadá son miembros de las juntas de negociación provinciales de venta de leche y venden su leche ahí.

³⁴ Según informa La Unió. www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-unio-critica-nulo-uso-contratocompraventa-citricos-campana-20101007124335.html

Estas juntas son gobernadas en cada provincia por las ganaderías y tienen la autoridad legal de regular, decidir precios e inspeccionar la calidad láctea. Las ganaderías y el gobierno deciden estos elementos anualmente, estando también presentes la industria y la distribución. Están presentes sí, pero, y esto es clave, tienen voz pero no voto. Con este mecanismo las ganaderías pueden cubrir sus costes de producción y asegurarse unas condiciones justas, por tanto no necesitan subsidios para este apartado y eso favorece a la ciudadanía que, además, paga menos impuestos para ello. Noruega o Suiza utilizan mecanismos parecidos de “manejo de la oferta”³⁵.

Este es un buen ejemplo pero hay muchas otras posibilidades de intervenir en el mercado desde lo público para reajustar las injusticias del agronegocio.

El camino paralelo: nuevas formas de relación producción-consumo

La lucha por reequilibrar el poder dentro de las cadenas agroalimentarias es una opción, la otra (seguramente más directa) es construir nuevas formas de relación entre el campesinado y el consumo, distintas a la cadena industrial en manos de un puñado de grandes empresas. En esta dirección las posibilidades se acercan a la infinitud. Producciones agroecológicas, bancos de semillas colectivos, recuperación de razas ganaderas autóctonas, alimentación animal basada en productos locales, mataderos municipales, centrales públicas de acopio, transformación alimentaria de pequeña escala vinculada directamente con el campo, distribución en circuitos cortos, ventas directas del campo al consumo, mercados municipales, mercados campesinos, red de comercio alimentario local, familiar y de barrio, cooperativas de consumo, ... la lista es casi tan larga como la de los abusos de poder del agronegocio.

En cada punto ya existe gente trabajándolo y haciéndolo posible, nos hace falta además un marco normativo propio, específico y adecuado, distinto al industrial de gran escala y, por supuesto, una apuesta administrativa clara traducida en un presupuesto adecuado y en dedicar personal a trabajar sobre el terreno para acompañar y facilitar las transiciones y los procesos.

B/ BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LA CADENA ALIMENTARIA

Existen diversas iniciativas que, con todos los matices necesarios, pueden ser interesantes para reequilibrar el poder dentro de la cadena agroalimentaria. En general estas aparecen cuando el estado y/o la administración regional competente intervienen en esa cadena desequilibrada.

Algunos de los mecanismos son los comentados anteriormente y en los que están trabajando diversos actores públicos y privados: los contratos vinculantes entre la producción y el agronegocio que contemplen cantidades y precios, supervisados por la administración. Otros son medidas más estructurales de regulación del mercado o de intervención en los precios para asegurar que estos sean remunerativos y, al menos, superiores a los costes de producción, en esta casilla encontramos medidas donde una autoridad competente fija precios y cuotas de producción (la llamada gestión de la oferta).

En el primer caso hablaremos de Francia y la iniciativa del Parlamento Europeo como medidas de reequilibrio “suaves”, y en el segundo de Canadá, Noruega e Islandia con reequilibrios más estructurales.

³⁵ <http://www2.dijon.inra.fr/esr/pagesperso/trouve/Annexes%20FR.pdf>

CANADÁ



Canadá es uno de los casos, entre las regiones o países equiparables al estado español, donde menos se han abandonado hasta el momento las políticas de mercado agrícolas y por tanto donde se han atajado parte de los problemas de desequilibrio de poder en la cadena en base a fijar unos precios remunerativos para la mayoría de productos básicos. Este sostenimiento de los precios del mercado de los productos básicos (leche, carne de aves de corral, huevos y sus productos) abarca un paquete de medidas que van desde las medidas en frontera -por ejemplo, aranceles y contingentes arancelarios- y las subvenciones a la exportación. También, y en este apartado es lo que nos interesa, la regulación de la oferta que comprende: la estabilidad de los precios al productor y la gestión de la producción (cuotas de producción). Los productos básicos cuya oferta está regulada se rigen por sus propios acuerdos federales, provinciales o territoriales: los **planes nacionales de comercialización**. El Gobierno, a pesar de las intensas presiones en el marco de la OMC, está decidido a seguir aplicando el sistema de regulación de la oferta.

Unas instancias claves en estas políticas son las Juntas u Organismos de comercialización. Pongamos dos ejemplos, el cereal y la leche.

Trigo: Junta Canadiense del Trigo (CWB). La CWB, organización de comercialización controlada por los productores³⁶, es la ventanilla única sobre las ventas interprovinciales y de exportación del trigo y la cebada producidos en Manitoba, Saskatchewan, Alberta, y la zona del río Peace de Columbia Británica. La Junta comercializa el trigo de todos los agricultores de la zona designada. El Gobierno ofrece a la CWB garantías de los pagos iniciales realizados a los agricultores en el momento de la entrega de los cereales (los ingresos por encima del precio inicial se devuelven a los agricultores como ajustes o pagos finales).

Leche: La Comisión de Productos Lácteos del Canadá (CDC), es una organización estatal creada en 1966 con el mandato de coordinar las políticas lecheras federales y provinciales y crear un mecanismo de control de la producción de leche con el fin de estabilizar los ingresos y evitar excedentes. La CDC asegura dos de los tres pilares del sistema, los precios de apoyo y la comercialización nacional de cuotas. Cada año, el CDC marca los precios mínimos para la mantequilla y leche desnatada en polvo después de efectuar consultas con los miembros de la industria, estos precios son los precios de apoyo a los que el CDC compra y vende la mantequilla y leche desnatada en polvo como parte de sus programas. También son los que sirven de referencia a las Juntas provinciales para fijar el precio al que venderá su leche a la industria. Las juntas provinciales de comercialización de la leche compran a los productores de lácteos toda la producción de leche cruda; los ingresos se agrupan en fondos comunes para la leche y se devuelven a los productores. La industria, teniendo en cuenta todos los factores que influyen en los costos de producción, determina el precio final al consumo de sus productos lácteos. Por último, los distribuidores y minoristas deciden también a qué precio van a vender finalmente esos productos.

Para fijar los precios, el CDC, en colaboración con las provincias, lleva a cabo un estudio nacional anual sobre el costo de producción de leche en la granja. En el otoño, también cuenta con una consulta de los precios de la leche con los representantes de los productores, procesadores, restauradores y consumidores. Tras esta consulta, la CDC decide los precios de sostén, que anuncia a mediados de diciembre y entran en vigor el 1 de febrero del año siguiente. Para establecer estos precios se consideran los siguientes factores: los resultados del estudio sobre el costo de producción de leche, las posiciones de los actores consultados, el margen estimado de los transformadores, los diversos indicadores económicos como el índice de precios al

³⁶ La CWB tiene una estructura de gobierno especial, con un consejo de administración integrado por 15 miembros que representan, entre otros, a los agricultores (documento G/STR/N/12/CAN de la OMC, de 6 de agosto de 2010, página 12).

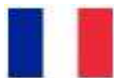
consumidor, así como su propia experiencia y conocimiento de la industria. Recordemos que estos precios sirven como una referencia a las juntas provinciales de mercado para fijar el precio de la leche en cada provincia. La CDC también supervisa la producción y la demanda nacional para ajustarlas, fruto de ese ajuste existe anualmente el Plan nacional de comercialización de leche.

Las cuotas de producción las fija el Plan Nacional de Comercialización de la Leche. Los productores regulan la comercialización de leche líquida (es decir, leche y nata o crema, de mesa) a nivel provincial a través de juntas provinciales de comercialización. Estas juntas anuncian a los productores la cantidad total que cubre la demanda de leche líquida e industrial; estas cantidades son comerciables dentro de las provincias. La demanda de las industrias transformadoras para la fabricación de productos líquidos (es decir, leche y nata o crema) se atiende de manera prioritaria en cada provincia.

¿Qué impactos tiene este tipo de políticas?

El primero es asegurar unos precios remunerativos para la producción. La segunda es que corrige el desequilibrio dentro de la cadena dando el poder público una cobertura mínima en precio y condiciones a la producción, ante la industria. La tercera es que es más barata que otras políticas de subsidios directos, actuar sobre los mercados sale menos caro que subsidiar directamente sin política de mercado. Una de las críticas a estos sistemas se basa en el precio que debe pagar el consumidor. Se parte de la premisa de que los/as canadienses pagan más por la leche de lo que pagarían si el mercado fuera desregulado. Dejando al margen la discusión de si un pequeño incremento en el precio que el consumidor paga por el litro de leche es preferible a los beneficios de mantener una producción familiar diversificada en el territorio, con todo lo que ello significa de externalidades positivas, los datos de esa comparación no son siempre claros. Una de las maneras más fáciles de visibilizar esa diferencia consiste en comparar lo que paga un consumidor en Canadá por la leche y lo que paga un consumidor en los Estados Unidos, unos kilómetros más al sur y con una política desregulada en ese sentido. Si se hace esto se ve como el precio es prácticamente idéntico. Pero el precio que recibe una granja lechera en Canadá está en 45 \$US por litro, en EEUU está en 30\$US. Si el precio final al consumo es el mismo, ¿Dónde se queda el dinero en cada caso? Pues este es, seguramente, uno de los datos más significativos: mientras en Canadá el 77,6% de lo que paga el consumidor se queda en la granja, en países como Gran Bretaña es el 35% y en Francia el 43%. En Islandia, que como veremos también tiene regulación pública de precios para la leche, el porcentaje vuelve a subir hasta el 60%. En el estado español es solamente el 39% lo que queda en la granja de lo que paga el consumidor/a.

FRANCIA



A resultados de la Ley de Modernización de la agricultura de 2010, se dicta la obligatoriedad de establecer contratos vinculantes entre la producción y la agroindustria para la leche y las frutas y verduras. El contrato es en realidad es una formalización escrita de las relaciones comerciales entre los dos actores que contempla volúmenes negociados y, especialmente, el precio. Como hemos visto, exactamente esta demanda, la de los contratos vinculantes que incorporen precios, es una de las exigencias actuales de buena parte de los sindicatos agrarios estatales. Con todas las precauciones necesarias, pero los contratos pueden ser una buena manera de corregir, pactadamente, el desequilibrio negociador existente entre los dos actores. Todo ello debería estar facilitado por la administración competente. Uno de los principales problemas de este tipo de contrato, tal y como está redactada la propuesta en Francia, es que alienta a la negociación individual “granja-industria” con lo cual más que corregir el desequilibrio de poder, lo agranda. Una mejora sería (y está siendo demandada por parte de algunas organizaciones campesinas francesas) una negociación colectiva entre los sectores en vez de la individual, mucho más sujeta esta a presiones por parte de la agroindustria.

UNIÓN EUROPEA



Recogiendo parte de las movilizaciones y reclamaciones del campesinado del sector lácteo, la UE creó un Grupo de Alto Nivel específico para ver cómo se podía mejorar el desequilibrio de poder dentro de la cadena lechera. A finales de junio de 2011, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (AGRI) del Parlamento Europeo ha aprobado un informe que propone cambios legislativos en el sector lácteo, justamente, para garantizar unos precios más justos para la producción. El objetivo es claro: permitir una negociación colectiva de los/as productores/as frente a la agroindustria a través de unos contratos obligatorios que incluyan los aspectos clave: precio, volumen y duración. Dentro de la propuesta hay algunas cortapisas para evitar el monopolio producción-agroindustria como que estos contratos no superen el 40% del volumen de la producción total de un Estado miembro. El documento debería ser aprobado por el Parlamento durante 2011 y, al mismo tiempo, realizar el “triálogo” con la Comisión y el Consejo. Estos contratos van en la misma dirección que lo aprobado en Francia y comentado anteriormente. Todo esto se enmarca en la modificación de un importante Reglamento europeo, el 1234/2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM). Para el sector lechero se pretende modificar este marco regulatorio.

ESTADO ESPAÑOL



En el estado español, siguiendo los pasos de Francia, también se está intentando corregir algo el desequilibrio de poder dentro de la cadena láctea a través de los contratos. Está en marcha el *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo*, y uno de sus puntos estrella son esos contratos. Como no podía ser de otra manera, la Comisión Nacional de la Competencia española en su resolución sobre este proyecto de Real Decreto se muestra contraria a este punto. Estos obstáculos no son exclusivos de la CNC estatal, también las europeas se muestran férreas en este aspecto. Así lo expresa la *Resolución de la Reunión de responsables de las autoridades europeas de la competencia de 17 de noviembre de 2010*, en la que se señala expresamente que las propuestas legislativas que pretenden conceder a las organizaciones de productores lácteos la facultad de fijar conjuntamente los precios son “susceptibles de provocar perjuicios sustanciales a los consumidores, y generan un precedente problemático para otros sectores agrícolas”

ISLANDIA



La Ley Nº 99/1993 sobre la producción, la fijación de precios y la venta de productos agropecuarios sigue siendo el principal marco legislativo que define la política agropecuaria de Islandia. Los principales objetivos declarados de la política son promover el ajuste estructural y el aumento de la eficiencia en la producción y la elaboración agropecuarias; garantizar en todo momento un suministro suficiente de productos agropecuarios y, este es el punto que nos interesa aquí, asegurar que los ingresos de los agricultores sean equitativos respecto de los ingresos de otras profesiones comparables. Existe para la leche el Comité de Fijación de Precios Agropecuarios (Verdlagsnefnd Buvara) establece todos los años un precio mínimo a la producción de leche, y periódicamente fija el precio mayorista de varios productos lácteos.

NORUEGA



Los principales instrumentos legislativos que regulan el sector agropecuario de Noruega siguen siendo la Ley de Comercialización de 10 de julio de 1936 y el Acuerdo Agrícola Básico, elaborado en 1950 y modificado en 1992. Como partes en el Acuerdo Básico, las dos principales asociaciones de agricultores (la Unión de Agricultores y Ganaderos de Noruega³⁷ y la Unión de Agricultores, Ganaderos y Pequeños Terratenientes de Noruega³⁸) tienen derecho a participar con el Gobierno en las negociaciones agrícolas anuales. El Acuerdo Agrícola resultante debe ser ratificado por el parlamento. En el Acuerdo figuran los precios indicativos de los productos agropecuarios.

Algunos ejemplos sectoriales: El mercado de carne está regulado por la Organización de Ganaderos Noruegos para la Comercialización de la Carne (Norsk Kjøtt); la Cooperativa de Adquisición y Comercialización Agropecuaria de Noruega regula el mercado de cereales, y el sector de los productos lácteos es regulado por Tine BA.

3. PAQUETE HIGIÉNICO Y SANITARIO

A/ EN QUÉ CONSISTE. ASPECTOS BÁSICOS

La seguridad alimentaria entendida como el acceso de la población a alimentos inocuos y nutritivos se ha convertido en un elemento legislativo muy sonoro en la UE. La lógica y creciente preocupación ciudadana por consumir alimentos seguros para su salud ha desencadenado un buen ramillete de políticas europeas con el objetivo de ofrecer dicha seguridad. La percepción del riesgo sanitario de los alimentos ha variado en los últimos años y ello ha obligado a variar paralelamente muchas de las políticas anteriores. Los diversos y mediáticos casos de toxicidad alimentaria de los últimos 10 años (especialmente desde el caso de la Enfermedad Espongiforme Bovina-EEB-, la llamada enfermedad de la vacas locas en los años 90) han llevado a plantear los riesgos de una cadena alimentaria industrializada y altamente procesada como la europea. Estos hechos, junto con la propagación de las producciones agroganaderas altamente intensivas y de un sector agroindustrial muy desarrollado, podrían llevarnos a plantear la pregunta de si los escándalos de toxicidad alimentaria que aparecen puntualmente en la prensa son una excepción, unas puntas de riesgo, o bien un elemento inherente a este sistema de producción, transformación, distribución y comercio. Para la autoría de este capítulo es esa segunda opción la correcta. La mejor seguridad sanitaria de los alimentos está en la soberanía alimentaria.

Por otro lado es necesario destacar que la seguridad alimentaria se entiende no solamente en la dimensión de toxicidad alimentaria sino que la definición de la FAO en la que se basa el concepto alude a otras dimensiones, como la nutritiva, que engloba el término salud y que, naturalmente, va más allá de la ausencia de sustancias tóxicas. Un primer elemento a destacar, por tanto, es el reduccionismo que ha adquirido el concepto en la legislación y en el imaginario europeo cuando se habla de seguridad alimentaria.

³⁷ www.bondelaget.no/english/

³⁸ www.smabrukarlaget.no/om_oss/english/

¿Qué es la Seguridad Alimentaria?

Según la definición de la Food and Agriculture Organization (FAO): "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias".

También cabe destacar que las llamadas enfermedades nutricionales (obesidad y demás desórdenes alimentarios y las múltiples enfermedades asociadas a ellos) se abordan de manera casi exclusiva desde un enfoque médico. En realidad, las enfermedades nutricionales y la misma noción de seguridad alimentaria tienen una raíz sistémica que va mucho más allá de los temas médicos y que engloban a una multitud de aspectos sociales, culturales o económicos. La visión "higienista" de la salud alimentaria ha escorado excesivamente el discurso, la visión, el pensar y la legislación sanitaria europea y ha dejado en barbecho a los elementos sociológicos o económicos de la misma.

La agricultura campesina, la transformación artesanal de alimentos y los mercados locales, los circuitos cortos de producción agroecológica y comercialización en definitiva, juegan un papel fundamental en la salud alimentaria entendida holísticamente. Numerosas veces se ha dejado planear (cuando no se ha dejado caer directamente) una sombra de duda sobre esta producción, colgándole el san Benito de menos segura o menos controlada que la producción industrial de gran escala. En realidad, todos los casos más escandalosos que han llenado páginas de medios de comunicación en la última década tienen su origen en la cadena industrial, no en la campesina.

Es importante recordar estos dos aspectos antes de abordar el análisis del marco legislativo higiénico-sanitario europeo actual.

Paquete higiénico sanitario alimentario de la UE

La inmensa mayoría de la legislación y decisiones de salud alimentaria dependen de la Dirección General (DG) de Sanidad y Protección de los Consumidores.

Según esta DG, el objetivo fundamental de la política de seguridad alimentaria de la Comisión Europea es garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos. Ya hemos comentado que la mejor base sobre la que construir esa garantía es la soberanía alimentaria y no el sistema alimentario imperante en Europa, pero sobre él se asienta la normativa.

El cuadro normativo europeo básico es el llamado Paquete Higiénico (PH), que comprende una serie de Reglamentos y medidas legislativas que pretenden reducir los riesgos de inseguridad sanitaria de los alimentos. En enero de 2000, en respuesta a las crisis alimentarias de los años 90 (Encefalopatía Espongiforme Bovina, fiebre aftosa, crisis de las dioxinas, entre otras), la Comisión Europea publicó un Libro Blanco sobre seguridad alimentaria que varió de manera significativa la política de seguridad sanitaria alimentaria anterior. Se creó a partir de ahí un nuevo marco jurídico que cubre el conjunto de la cadena alimentaria bajo el eslogan «de la granja a la mesa»- intentando seguir un enfoque global que pretende cubrir todos los sectores de la cadena alimentaria, incluida la producción primaria, la transformación de alimentos, el almacenamiento, el transporte y la venta al por menor. Hasta entonces se seguía una lógica vertical y compartimentada por alimento. Existían 17 directivas una para cada sector y se establecían controles en los productos terminados, no en el proceso. Por otra parte se consideraba que el principal responsable de garantizar la salubridad de los alimentos era la producción y sobre esta fase recaían todas las normas y controles y, por tanto, presión. Todo ello ha cambiado, en parte.

De acuerdo con esta lógica, en la seguridad alimentaria inciden la alimentación y la salud animal, la protección y el bienestar de los animales, los controles veterinarios, las medidas de policía sanitaria, los controles fitosanitarios y la preparación e higiene de los productos alimenticios. El Libro Blanco destaca asimismo la necesidad de instaurar un diálogo permanente con los consumidores con fines informativos y educativos.

Fruto de ese proceso apareció el Reglamento fundador de la nueva legislación alimentaria (178/2002), adoptado en febrero de 2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria y se crea la EFSA (Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, por sus siglas en inglés). Los principios más significativos que emanan de ese reglamento son:

- La afirmación del **carácter integrado** de la cadena alimentaria.
- El **análisis del riesgo** como fundamento esencial de la política de seguridad alimentaria.
- Una separación clara entre el análisis y la **gestión de los riesgos**.
- La **responsabilidad** de los explotadores del sector.
- La garantía de la **trazabilidad** de los productos en todas las etapas de la cadena alimentaria.
- El derecho de la **ciudadanía** a una **información** clara y precisa.
- Se adopta también el Principio de Precaución ante las incertidumbres.
- Se crean los órganos de asesoramiento científico EFSA/AESAN.
- Se otorga mayor participación de la administración supranacional, entendiendo que el mercado alimentario europeo es único (esto por ejemplo tendrá efectos intensos en la normativa de mataderos).

1/ La afirmación del **carácter integrado** de la cadena alimentaria.

"Del campo a la mesa", con esta frase, los organismos designados para velar por la Seguridad Alimentaria en la Unión Europea querían expresar que el control llevado a cabo sobre los alimentos, es una responsabilidad que atañe a todos los participantes de la cadena alimentaria, desde la producción, el procesado, el envasado, el transporte, el almacén, los puntos de venta y, por último, el consumo; y que por tanto, las medidas concernientes a la vigilancia y control de dicha seguridad alimentaria, deben cubrir exhaustivamente todas y cada una de estas etapas, de manera que quede más o menos garantizada la inocuidad de todos y cada uno de los alimentos que llegan a la mesa del consumidor.

2/ La **responsabilidad** de los explotadores del sector

Según la UE, "para lograr la Seguridad Alimentaria, se requiere que se cumplan las normativas de higiene, manipulación y calidad por parte de las personas y empresas responsables del alimento en cada una de sus etapas. Las administraciones, tanto nacionales como locales, ofrecen a cada una de las partes implicadas en cada etapa, no solo asesoría para la ejecución de medidas de seguridad y control, sino que además tienen la obligación de vigilar su cumplimiento y realizar auditorías de seguridad y calidad de los alimentos." Es decir, la administración pone unas normas generales que luego deben ser ejecutadas (con la ayuda necesaria) por todos los agentes de la cadena agroalimentaria y suya es la responsabilidad última. Esta responsabilidad recae en todos y cada uno de los responsables de las distintas etapas por las que pasa el alimento, a diferencia del modelo anterior, que situaba la responsabilidad principalmente en los productores primarios.

3/ ¿Con qué metodología propone la UE administrar la seguridad alimentaria? El análisis del riesgo y su gestión, en la jerga técnica, el Análisis y Control de los Puntos Críticos. Lo veremos más adelante.

4/ Se creó en esas fechas la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA). Entre sus tareas principales figuran las de: emitir dictámenes científicos (por cierto muy criticados desde los sectores campesinos y sociales que defienden una alimentación basada en la Soberanía Alimentaria) sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, recopilar y analizar datos sobre los riesgos potenciales o emergentes y asegurar un diálogo permanente con el público en general. En particular, la EFSA emite dictámenes científicos sobre algunos alimentos o compuestos de alimentos (aditivos, OMG). El Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2003, fijó la sede de la EFSA en la ciudad italiana de Parma.

En España se creó su coparte estatal, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AES).

Finalmente, los principios de trazabilidad, precaución y derecho de información a la ciudadanía son también firmemente recogidos aunque en demasiadas ocasiones no se cumplen. Baste como muestra el caso de los Organismos Modificados Genéticamente donde se ha demandado reiteradamente la aplicación del principio de precaución ante las dudas razonables generadas por este cultivo y este principio ha sido desoído sistemáticamente por muchas instancias administrativas.

Codex Alimentario

Tanto el enfoque de esta normativa, como la metodología de APPC recogen lo que dicta el Codex Alimentarius y abarcan la construcción de las instalaciones, el control de operaciones (temperaturas, suministro de agua, materia prima), la higiene del personal manipulador, etc. Puede ser interesante, por tanto, extenderse ligeramente en lo que consiste esta herramienta.

La Comisión del Codex Alimentarius fue creada en 1963 por la FAO y la OMS para desarrollar normas alimentarias, reglamentos y otros textos relacionados tales como códigos de prácticas bajo el Programa Conjunto FAO/OMS de Normas Alimentarias. Las materias principales de este Programa, según publicita su página web, son la protección de la salud de los consumidores, asegurar unas prácticas de comercio claras y promocionar la coordinación de todas las normas alimentarias acordadas por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Cabe destacar que el origen del Codex es cuando menos peculiar ya que fue (y sigue siendo) una herramienta puesta al servicio del comercio internacional de alimentos. Su propósito era servir como pauta y fomentar la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos para los alimentos, a fin de contribuir a su armonización y, de este modo, facilitar el comercio internacional. La mayor parte de la población mundial vive en los 166 países que son miembros del Codex Alimentarius. Estos países participan en la elaboración de las normas y a menudo en su aplicación a nivel nacional y regional. Aunque las normas adoptadas por el Codex Alimentarius no son vinculantes desde el punto de vista jurídico, tienen un gran peso y una gruesa pátina científica. Cuando procede, la Organización Mundial del Comercio recurre a las normas del Codex para resolver conflictos comerciales relativos a productos alimentarios. Las normas del Codex suelen servir como punto de partida para las legislaciones y las normativas nacionales y regionales. Básicamente, la influencia del Codex Alimentarius se extiende a todos los continentes, y su influencia en lo que se considera seguro o no, así como en los procedimientos y herramientas para determinarlo es elevada.

El Codex Alimentarius³⁹ abarca miles de normas, que pueden ser normas generales aplicables a todos los alimentos, o normas específicas para ciertos alimentos o productos. Las normas generales comprenden aquellas relativas a la higiene, el etiquetado, los residuos de pesticidas y medicamentos usados en veterinaria, los sistemas de inspección y certificación de las importaciones y exportaciones, los métodos de análisis y muestreo, los aditivos alimentarios,

³⁹ Información extraída de www.eufic.org/article/es/artid/codex-alimentarius/

los contaminantes, así como la nutrición y los alimentos para usos dietéticos especiales. Además, existen normas específicas para todo tipo de alimentos, desde las frutas y verduras frescas, congeladas o procesadas, los zumos de fruta, los cereales y las legumbres, hasta las grasas y los aceites, el pescado, la carne, el azúcar, el cacao y el chocolate, y la leche y los productos lácteos.

¿Cómo se elaboran las normas?

El Codex Alimentarius está dirigido por la Comisión del Codex Alimentarius, que es un organismo intergubernamental en el que todos los países miembros tienen derecho de voto. Varios comités de especialistas se encargan de redactar las normas que, posteriormente, aprobará la Comisión del Codex.

Una norma ve la luz cuando un gobierno nacional, o un comité de la Comisión del Codex, propone la creación de una norma relativa a un tema o producto alimentario en particular. Si la Comisión del Codex (o su Comité Ejecutivo) decide que es necesario elaborar una norma, la Secretaría de la Comisión del Codex redactará un anteproyecto de norma y lo someterá a los gobiernos de los países miembros para su examen. El comité del Codex correspondiente examinará los comentarios y, tras elaborar un texto, lo presentará en forma de proyecto de norma ante la Comisión del Codex. Si la Comisión del Codex aprueba el proyecto de norma, éste se transmitirá a los gobiernos en un proceso por etapas que culminará con un proyecto final, que se convertirá en una norma del Codex. El número de etapas varía entre cinco y ocho; este sistema está ideado para conseguir un consenso lo más amplio posible. El proceso completo puede llevar varios años. Mientras tanto, el comité correspondiente, con el apoyo de la Secretaría, va modificando y adaptando los detalles según las necesidades. En ocasiones, algunas etapas pueden repetirse. Una vez aprobada por la Comisión del Codex, la norma se añade al Codex Alimentarius, el llamado "código alimentario" mundial.

PAQUETE HIGIÉNICO SANITARIO: Marco Normativo

Pero volvamos al Paquete Higiénico Sanitario de la Unión Europea. Cuando en el dialéctico técnico se habla de Paquete higiénico sanitario en realidad nos referimos a este marco normativo básico europeo:

- Reglamento (CE) nº 852/2004, que define los objetivos que deben alcanzarse en materia de seguridad alimentaria, dejando a los operadores de empresas alimentarias la responsabilidad de adoptar las medidas de seguridad que deben aplicarse para garantizar la inocuidad de los alimentos.
- Reglamento (CE) nº 853/2004, relativo a la higiene de los productos de origen animal. Este Reglamento establece normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.
- Reglamento (CE) nº 854/2004 que establece un marco comunitario para los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano y establece normas específicas sobre los productos cárnicos frescos, los moluscos bivalvos, la leche y los productos lácteos.

Además, los actos legislativos siguientes completan la legislación comunitaria en materia de higiene alimentaria:

- El mencionado Reglamento (CE) nº 178/2002, en el que figuran los principios generales de la legislación alimentaria. En este Reglamento se explican los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria y se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA);
- El Reglamento (CE) nº 882/2004, que reorganiza los controles oficiales de los alimentos y los piensos, a fin de integrar los controles en todas las etapas de la producción y en todos los sectores;
- La Directiva 2002/99/CE, que establece las condiciones para la comercialización de los productos de origen animal y las restricciones aplicables a los productos procedentes de terceros países o regiones sujetos a restricciones zoonosológicas.

El marco normativo básico es el **Reglamento sanitario 852 / 2004** y el 853/2004 (con un esquema muy parecido al 852) de ellos emanan casi todas las normativas y requisitos que englobamos bajo el epígrafe de Paquete Sanitario. Analicemos pues en profundidad este Reglamento.

Preámbulo

Podríamos diferenciar dos elementos que emanan del espíritu normativo. Hablar de espíritu en la legislación puede parecer absurdo pero tiene su calado incluso a nivel de reclamar modificaciones o adaptaciones:

El primer elemento es que pasa de una obligación de medios a una obligación de resultados, o dicho de otro modo, existe cierta libertad en los medios pero ninguna en los resultados. Es, por tanto, una reglamentación claramente **finalista** definiendo cual debe ser el resultado final higiénico y sanitario de cada elemento de la cadena pero no condiciona al detalle la manera como se logre ese resultado final.

El segundo elemento del PH es su **flexibilidad**. Esa flexibilidad no es gratuita ni accidental sino inherente a la enorme variedad de sistemas de producción y de cadenas alimentarias que existe en el territorio europeo. Difícilmente se puede ir más allá de unos principios comunes y una metodología común de autocontrol en una legislación de esta naturaleza sin incurrir en unos corsés absolutamente inasumibles por los actores implicados y, por tanto, irrealizables. Y eso aparece claramente en la normativa.

Variables del PH

El PH se aplica a todos/as los agentes de la cadena y a toda la cadena. Producción, transformación y venta. Ahora bien, no se aplica a todos de la misma manera, existen básicamente cuatro variables que modifican los requisitos:

- Producción primaria vs. transformación
- Producción vegetal vs. animal
- Venta directa o circuitos cortos vs. el resto
- Alimentos tradicionales o de características especiales vs. el resto

Algunas definiciones

Producción primaria: la producción, cría o cultivo de los alimentos. Incluye la producción vegetal no transformada, la leche cruda, los huevos, la cría de animales para carne antes del sacrificio y los productos de la pesca, la caza y la miel.

Transformación: cualquier acción que altere sustancialmente el producto inicial, incluido el tratamiento térmico, el ahumado, el curado, la maduración, el secado, el marinado, la extracción, la extrusión o una combinación de esos procedimientos;

Productos sin transformar: los productos alimenticios que no hayan sido sometidos a una transformación, incluyendo los productos que se hayan dividido, partido, seccionado, rebanado, deshuesado, picado, pelado o desollado, triturado, cortado, limpiado, desgrasado, descascarillado, molido, refrigerado, congelado, ultracongelado o descongelado.

A quien no se aplica el PH

Hemos empezado a ver las posibilidades de modificación de los principales Reglamentos del PH, pero antes de analizar qué dicen, es imprescindible determinar qué no dice. Es decir, a quién no se aplica el paquete higiénico sanitario europeo:

- A la producción primaria, a la preparación, manipulación o almacenamiento domésticos de productos alimenticios para consumo doméstico privado, y,
- Al suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final.

Vemos por tanto, primero que el reglamento no se aplica a “lo privado”, es decir a la producción, transformación o almacenamiento para uso propio. Es como una extensión del hecho de cocinar en casa. Pero, lo más destacable de lo que no abarca el PH es que, si tu eres un productor/a, y obtienes alimentos primarios (es decir, no transformados ni manipulados, y entre ellos no entra la carne (has tenido que sacrificar y trocearla y eso ya significa transformación), puedes vender pequeñas cantidades directamente al consumidor final (en tu finca o a domicilio) o a una tienda o intermediario que lo venda al consumidor final y no se te aplica el PH. No se aplica a la venta, sí a la producción. En otras palabras, **con lo que te piden para la producción puedes vender directamente.**

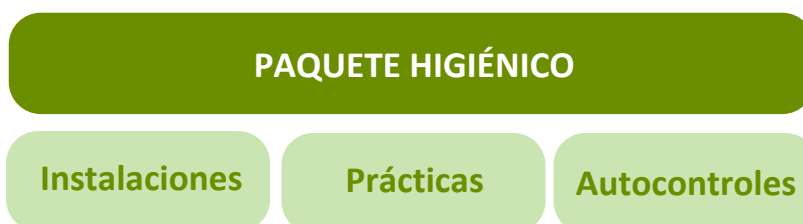
Ello no quiere decir que en la venta campesina directa de pequeñas cantidades de alimentos no transformados no deban existir controles ni normativas, sino que éstas son de carácter nacional. Lo que dice es que éstas serán otras, más adaptadas a la situación particular, en concreto:

[... En el caso del suministro directo de pequeñas cantidades de productos primarios por parte del operador de empresa alimentaria que los produzca a los consumidores finales o a establecimientos locales de venta al por menor, conviene que la protección de la salud pública se regule mediante la legislación nacional, en particular por la estrecha relación entre el productor y el consumidor.]

Por tanto, en este aspecto, las reivindicaciones son para el Estado, pero sí es importante saber que esas normativas no deberían ser barreras a la actividad porque así se desprende claramente de la norma europea.

¿En qué consiste?

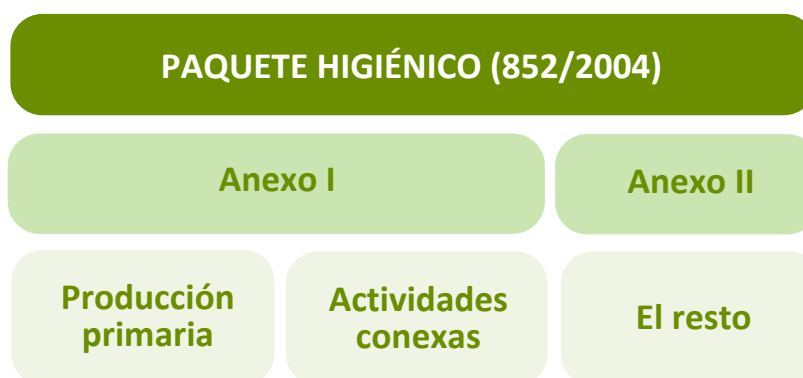
El Paquete Higiénico (PH) podemos dividirlo para entenderlo mejor en tres áreas interrelacionadas: las instalaciones, las prácticas y los autocontroles. El primero se refiere especialmente a elementos de limpieza y mantenimiento. Las prácticas a las operaciones que se realizan en ellas. Los autocontroles deben seguir, en general, las pautas del Análisis de peligros y puntos de control crítico (APPCC).



Los principios más significativos que deben aplicar todas las etapas alimentarias son:

- Respeto a la cadena de frío.
- Puesta en marcha de buenas prácticas de higiene.
- Puesta en marcha de procesos de APPCC, excepto para la producción primaria de manera directa y para las pequeñas empresas pidiendo flexibilidad, que utilizarán las Guías de Buenas Prácticas.
- Registros internos.
Formación en higiene al personal.

Uno de los Reglamentos básicos y que sirve para estudiar el esquema del PH es el 852/2004. Consta de las siguientes partes



Como vemos, el Reglamento divide sustancialmente a la cadena alimentaria en dos. Por un lado las actividades de producción primaria (alimentos no transformados + sus actividades conexas) y las de venta directa al consumo y, por otro, la transformación o la venta a otros agentes alimentarios distintos al consumo final. Las demandas higiénicas aplicables a la producción primaria se encuentran en el Anexo I. Las demandas higiénicas aplicables al resto, en el Anexo II.

Se entiende por tanto, que las cadenas alimentarias simples requieren menos exigencia a priori que las complejas. La transformación alimentaria introduce un elemento de complejidad y el alejamiento del consumidor/a de la producción también.

De las actividades conexas la más remarcable es: a) el transporte, el almacenamiento y la manipulación de productos primarios en el lugar de producción, siempre que no se altere su naturaleza de manera sustancial.

Es decir, que incluye a la producción primaria en sí y al transporte, almacén o manipulación si no ha cambiado de manera sustancial el producto (envasar huevos, por ejemplo).

ANEXO I

Requisitos

Registros

Guías

Requisitos. Obliga básicamente a tres cosas: mantener limpias las instalaciones, evitar la contaminación del alimento por contaminación procedente del aire, del suelo, del agua, de los piensos, de los fertilizantes, de los medicamentos veterinarios, de los productos fitosanitarios y biocidas, y del almacenamiento, tratamiento y eliminación de residuos y, tercero, evitar transmisión de enfermedades de los animales al ser humano.

Registros. Además de esas disposiciones, ciertamente no restrictivas de la producción campesina, existe un apartado de Registros. En él se dice que las explotaciones agrarias deberán tener registros sobre las medidas aplicadas para controlar los peligros de manera adecuada y durante un período adecuado teniendo en cuenta la naturaleza y el tamaño de la empresa alimentaria.

Guías. Guías de Buenas Prácticas Higiénicas, Prerrequisitos, Planes Generales de Higiene, etc. Diversas nomenclaturas que se refieren al recopilatorio de las prácticas que proporcionan el entorno y las condiciones necesarias para la sanidad alimentaria. Diversas administraciones han elaborado documentos didácticos que explican en qué consisten y como deben implantarse.

Anteriormente hemos comentado que el PH había adoptado como sistema de autocontrol básico el esquema APPCC. Ahora bien, para esto también existen excepciones recogidas en la normativa. Parémonos un segundo en este punto. De la misma manera que vemos a qué no se aplica el PH, también existe a quién no se aplica el tipo de autocontrol basado en el APPCC, según la Unión Europea:

En la actualidad no es viable todavía aplicar de forma general los principios de análisis de peligros y puntos de control crítico (APPCC) a la producción primaria. No obstante, las guías de prácticas correctas deben fomentar el uso de prácticas higiénicas apropiadas en las explotaciones. En caso necesario, dichas guías deben completarse con normas específicas de higiene para la producción primaria. Es conveniente que los requisitos en materia de higiene aplicables a la producción primaria y a operaciones relacionadas sean distintos de aquellos aplicables a otras operaciones.



El sistema APPCC no se aplica a la producción primaria, es ese ámbito se sustituirán por unas Guías de Buenas Prácticas.

Una vez analizada la documentación, no aparecen, en principio, barreras significativas para la producción primaria, actividades conexas y la venta directa campesina de esos productos primarios. Veamos qué pasa cuando entra la transformación alimentaria.

ANEXO II

Consta de los siguientes apartados que nos dan una clara idea de lo que regula

I. REQUISITOS GENERALES DE LOS LOCALES DESTINADOS A LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS (QUE NO SEAN LOS MENCIONADOS EN EL CAPÍTULO III).

II. REQUISITOS ESPECÍFICOS DE LAS SALAS DONDE SE PREPARAN, TRATAN O TRANSFORMAN LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS (EXCLUIDOS LOS COMEDORES Y LOS LOCALES MENCIONADOS EN EL CAPÍTULO III).

III. REQUISITOS DE LOS LOCALES AMBULANTES O PROVISIONALES (COMO CARPAS, TENDERETES Y VEHÍCULOS DE VENTA AMBULANTE), LOS LOCALES UTILIZADOS PRINCIPALMENTE COMO VIVIENDA PRIVADA PERO DONDE REGULARMENTE SE PREPARAN PRODUCTOS ALIMENTICIOS PARA SU PUESTA EN EL MERCADO, Y LAS MÁQUINAS EXPENDEDORAS.

IV. TRANSPORTE.

V. REQUISITOS DEL EQUIPO (Todos los artículos, instalaciones y equipos que estén en contacto con los productos alimenticios).

VI. DESPERDICIOS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS.

VII. SUMINISTRO DE AGUA.

VIII. HIGIENE DEL PERSONAL.

IX. DISPOSICIONES APLICABLES A LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS (MATERIAS PRIMAS UTILIZADAS PARA LA TRANSFORMACIÓN).

X. REQUISITOS DE ENVASADO Y EMBALAJE DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS.

Existe en prácticamente todos los requisitos de todos los ámbitos descritos una frase que se repite insistentemente y que, de nuevo, nos retrotrae a la flexibilidad: se define un elemento, por ejemplo, que se disponga de superficies no rugosas, y la frase en cuestión es “a menos que los operadores de empresa alimentaria puedan convencer a las autoridades competentes de la idoneidad de otros materiales utilizados”. Es decir que, incluso en lo referido a instalaciones y en la parte de Anexo II, existe posibilidad de excepciones.



Excepciones a los requisitos del Anexo II

Como norma general se admiten excepciones para:

- Los Métodos tradicionales de producción, transformación (Los llamados alimentos tradicionales) e incluso distribución.*
- Regiones con limitaciones geográficas especiales.*

¿Qué entendemos por alimentos tradicionales?

Alimentos con características tradicionales, son aquellos:

- 1. Reconocidos históricamente como productos tradicionales, o*
- 2. Producidos de acuerdo a referencias históricas codificadas o registradas al proceso tradicional o siguiendo métodos de producción tradicionales, o bien,*
- 3. Protegidos como productos alimenticios tradicionales por una norma comunitaria, nacional, regional o local.*

Para este tipo de alimentos, la legislación de la UE permite que los Estados miembros **concedan excepciones** en relación con:

- los requisitos generales de higiene en los locales en los que estos productos están expuestos a un entorno necesario para el desarrollo de parte de sus características (en particular, paredes, techos y puertas que no sean lisos, impermeables, no absorbentes, o hechos con materiales resistentes a la corrosión, y paredes, techos y suelos geológicos naturales);
- las medidas de limpieza y desinfección de estos locales y la frecuencia con la que deberán llevarse a cabo con el fin de tener en cuenta la flora ambiental específica;
- los requisitos relativos a los materiales de que estén hechos los instrumentos y el equipo usados específicamente para la preparación, el envasado y el embalaje de dichos productos. Los instrumentos y el equipo deben ser mantenidos en todo momento en un estado de higiene satisfactorio y ser limpiados y desinfectados periódicamente.

En caso de que su producto cumpla los requisitos mencionados más arriba y de que quiera conocer cómo se aplica la flexibilidad en su país, a quien debemos dirigirnos es a la autoridad competente.

¿Se prevé una mayor flexibilidad si se utilizan **métodos tradicionales de producción**? Si. En lo que respecta a los alimentos con características tradicionales protegidos por la legislación de la UE, pueden aplicarse las excepciones en cuestión a las especialidades tradicionales garantizadas registradas con arreglo al Reglamento (CE) nº 509/2006, así como a las denominaciones de origen protegidas y las indicaciones geográficas protegidas, producidas de manera tradicional de conformidad con el Reglamento (CE) nº 510/2006.

Si un alimento se produce de manera tradicional en los Estados miembros y existe la necesidad de adaptar otros requisitos, aparte de los mencionados anteriormente, la legislación de la UE permite que los Estados miembros tomen medidas nacionales a fin de adaptar los requisitos de los Reglamentos en materia de higiene.

En la práctica las excepciones demandadas se refieren a los requisitos relativos a las plantas donde se elaboran, diseño de la sala, superficies de suelos, techos, paredes, ventanas, puertas, etc. También se pueden exceptuar en materia de equipos de limpieza y desinfección, por ejemplo el mantenimiento de una flora ambiental en cueva para la maduración del queso.

En el caso del estado español para los alimentos tradicionales es la AESAN quien comunica a la Comisión (DG SANCO, CPSACA, RB) y ésta es la que debe dar el visto bueno.

APPCC

Hemos mencionado ya diversas veces las siglas APPCC como elemento base del sistema de control de la parte de la cadena alimentaria que entra dentro del PH. ¿Qué es?

APPCC es el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico. Un primer matiz consiste en la traducción de la palabra inglesa “hazard” que en realidad suele equivaler a “riesgo” en castellano y no a “peligro”. Se trata por tanto de un sistema que intenta analizar los riesgos de contaminación y no el peligro, aunque sea una disquisición algo metafísica seguramente “riesgo” ayuda a entender mejor lo que pretende que “peligro”.

El PH dice que los operadores de empresa alimentaria deberán crear, aplicar y mantener un procedimiento o procedimientos permanentes basados en los principios del APPCC. Exceptuando la producción primaria (Anexo I), el reglamento sanitario 852 /2004 introduce, por tanto, la metodología y principios del Análisis de Puntos Críticos como metodología base en todos los sectores de la empresa alimentaria. En el Anexo II figuran los Agentes económicos, distintos a la producción primaria, que sí deben cumplir este elemento con un paquete más exigente de requisitos generales de locales específicos para las salas donde se preparan o transforman alimentos, etc. que los demandados a la producción primaria. El APPCC es, por tanto, un procedimiento, una sistematización, una metodología. Nada más. Y estos procedimientos o sistematizaciones (que pueden ser y son múltiples y diversos) para ser APPCC deben incorporar estos principios, que derivan del CODEX ALIMENTARIUS:

- a) detectar cualquier peligro que deba evitarse, eliminarse o reducirse a niveles aceptables; es decir, ver en mi condición particular que riesgos existen para la salud.
- b) detectar los puntos de control crítico en la fase o fases en las que el control sea esencial para evitar o eliminar un peligro o reducirlo a niveles aceptables; es decir, determinar en qué fases concretas debo controlar determinados aspectos para que ese riesgo no se haga realidad.
- c) establecer, en los puntos de control crítico, límites críticos que diferencien la aceptabilidad de la inaceptabilidad para la prevención, eliminación o reducción de los peligros detectados;
- d) establecer y aplicar procedimientos de vigilancia efectivos en los puntos de control crítico; es decir, una vez tengo identificados los puntos de control, establecer el control en sí.
- e) establecer medidas correctivas cuando la vigilancia indique que un punto de control crítico no está controlado.
- f) establecer procedimientos, que se aplicarán regularmente, para verificar que las medidas contempladas en las letras a) a e) son eficaces; es decir, controlar los controles para asegurarse de que lo estoy haciendo bien.
- g) elaborar documentos y registros en función de la naturaleza y el tamaño de la empresa alimentaria para demostrar la aplicación efectiva de las medidas contempladas en las letras a) a f).

Como se ha dicho esto no se aplicará a la producción primaria ni actividades conexas (el Anexo I del Reglamento), solamente al Anexo II pero aún así sería un gran error considerar que ahí tampoco hay excepciones y flexibilidad al sistema de autocontrol. Es decir, aunque exista transformación de alimentos (eso correspondería, a grandes rasgos al Anexo II) se contempla la adaptación de los APPCC. La normativa, pues, da a los estados miembros cierta flexibilidad en este apartado pudiendo adaptar las exigencias del Anexo II (equipos, suministro de agua, locales, transporte, envasado, etc.) a establecimientos situados en regiones con limitaciones geográficas especiales, con dificultades de suministro, que abastezcan al mercado local, o con el fin de tener en cuenta los métodos tradicionales de producción y el tamaño de las empresas alimentarias.

Planes Sanitarios

En general, excepto para la venta directa de productos primarios no transformados, para que se pueda dar conformidad a la seguridad sanitaria de los alimentos, el productor/a debe poner en marcha lo que podemos llamar el “plan sanitario” que debe contener apartados como:

- Plan de formación del personal en higiene
- Plan de seguimiento médico del personal
- Plan de limpieza y desinfección
- Plan de lucha contra los agentes patógenos
- Plan de autocontroles de análisis bacteriológicos
- Plan de control del agua
- Métodos de análisis de riesgo y control de puntos críticos
- Plan de trazabilidad

Para poder poner en marcha el plan sanitario, nos podemos apoyar en las Guías de Buenas Prácticas, validadas por la administración y que son una buena garantía de visto bueno a los controles.

En resumen para el Anexo II:

En algunas situaciones concretas de transformación de alimentos a pequeña escala puede que algunos de los requisitos del Anexo II sean más difíciles de asumir.

- *Cambio legislativo: excepcionalidades.* El texto permite excepciones a la base legislativa común, excepciones que debe pedir el estado miembro. En algunos casos el camino es claramente favorable a la aceptación de estas excepciones, se trata de los alimentos tradicionales. El concepto alimento tradicional está recogido y normatizado por la legislación estatal y no es, por tanto, un concepto del todo equívoco. Ahora bien, ¿qué pasa cuando se trata de una transformación artesanal o de pequeña escala y ese alimento no está recogido como alimento tradicional? Existen dos vías para conseguir excepciones al PH y todas pasan por el estado miembro. En un caso es recoger ese alimento como tradicional y pedir la excepción, en otro es flexibilizar el tipo de práctica artesana y de pequeña escala tal y como permite la legislación europea y pedir la adaptación de los requisitos.
- *Sin cambio legislativo: interpretación.* Existe finalmente la interpretación de los requisitos a nivel de inspección estatal que se puede hacer más o menos flexible en función de los criterios unificados que existan (o puedan existir) en cada estado miembro. Así de hecho, en ocasiones y si existe voluntad política a nivel estatal, autonómico o municipal (en función de la autoridad competente correspondiente) incluso puede no ser necesaria la reglamentación de la excepcionalidad a nivel europeo ya que su redactado permite esa flexibilidad.

Una vez llegados hasta aquí, retomaremos las variables que afectan al PH:

Producción primaria vs. transformación

Para la producción primaria se aplican las Guías como elemento de autocontrol exigible y los requisitos sanitarios son más suaves (recogidos en el Anexo I del Reglamento 852) y no parecen a priori barreras importantes para la producción campesina.

Para la transformación se aplican, en general, el APPCC y unos requisitos mayores (Anexo II del Reglamento 852).

Producción Vegetal vs. Animal

Si la producción (transformada o no) es de origen animal entonces hay que añadir el Reglamento 853 que define reglas específicas tales como la autorización sanitaria, la marca de identificación o exigencias específicas para la familia de productos de origen animal. Existe una excepción: **No se aplica** a la venta al por menor:

En cuanto al ámbito de aplicación, el Reglamento 853 se aplica en general a las actividades al por mayor, ya que los requisitos generales establecidos en el Reglamento (CE) nº 852/2004, suelen ser suficientes para los establecimientos que realizan actividades al por menor de venta o suministro directo al consumidor de productos de origen animal.

La normativa comunitaria no se aplica tampoco cuando la empresa alimentaria suministra directamente, en pequeñas cantidades, productos primarios o determinados tipos de carne al consumidor final o a un establecimiento local de venta al por menor; en estos casos, se protege mejor la salud pública mediante una normativa nacional, especialmente debido a la estrecha relación entre el productor y el consumidor.

Tampoco se aplica el Reglamento 853 a los alimentos compuestos a la vez por productos de origen vegetal y por productos de origen animal transformados. Además, estas disposiciones no se aplican a la producción primaria para consumo privado.

¿En qué consiste el Reglamento 853/2004?

Marcado y etiquetaje. La trazabilidad de los alimentos es un elemento fundamental para garantizar la seguridad alimentaria. Además de cumplir las normas generales del Reglamento (CE) nº 178/2002, las empresas alimentarias sujetas a autorización, con arreglo al presente Reglamento, deben asegurar que todos los productos de origen animal que pongan en el mercado lleven una marca sanitaria o una marca de identificación.

Requisitos por tipo de alimento. En su anexo II, el Reglamento adopta un enfoque sectorial para definir las disposiciones especiales relativas a la higiene de determinados alimentos de origen animal.

Para tener en cuenta los métodos de producción tradicionales, la autoridad competente puede admitir, para los sectores afectados, condiciones especiales de aplicación de las normas de higiene señaladas. De nuevo, por tanto, se abre una puerta a la adaptación del Reglamento para producciones tradicionales.

Carne de ungulados domésticos

Esta sección afecta principalmente a la carne procedente de animales domésticos de las especies bovina, porcina, ovina, caprina y equina. Se establecen normas específicas de higiene para los elementos siguientes:

- la dotación y el diseño del equipo en los mataderos;
- el desarrollo del sacrificio en general y del sacrificio de urgencia en particular: el aturdimiento, el sangrado, el desollamiento, el faenado y el eviscerado;
- el trabajo de despiece y deshuesado en las plantas de despiece;
- el control del mercado sanitario de la carne bajo la responsabilidad de un veterinario oficial;
- el almacenamiento, el transporte y la maduración de la carne (temperatura de conservación).

Carne de aves de corral y lagomorfos

Las disposiciones se aplican a la carne de aves de cría y a la procedente de conejos, liebres y roedores. También se detallan las características de los establecimientos (mataderos) y prácticas de sacrificio.

- el transporte de las aves hasta el matadero;
- la dotación y el diseño de los mataderos y las plantas de despiece;
- el desarrollo del sacrificio: el aturdimiento, el sangrado, el desollamiento, el faenado y el eviscerado;
- el trabajo de despiece y deshuesado;
- las aves de corral criadas para la producción de «foie gras».

Carne picada, preparados de carne y Carne Separada Mecánicamente (CSM)

Esta sección no se aplica a la producción ni a la comercialización de carne picada destinada a la industria de transformación, que sí está sujeta a los requisitos de la carne fresca. Se establecen normas específicas de higiene para los elementos siguientes:

- el equipo y la autorización de los establecimientos de producción;
- las materias primas utilizadas (y prohibidas) en la producción de carne picada;
- las etapas de la producción, conservación y utilización de la carne picada, de los preparados de carne elaborados con carne picada y de las materias primas utilizadas en la elaboración de carne separada mecánicamente (CSM);
- el etiquetado de los productos.

Productos cárnicos

Se establecen normas de higiene especiales para los productos cárnicos, que afectan, según el tipo de animal, a las materias primas que no se pueden utilizar en la elaboración de productos cárnicos.

Leche cruda y productos lácteos

Con respecto a la producción primaria de leche cruda, hay condiciones sanitarias especiales relativas a los siguientes aspectos:

- La leche cruda y el calostro deben proceder de animales hembras (vacas, búfalas, ovejas, cabras u otras especies) que estén en un buen estado sanitario, no presenten ningún síntoma de enfermedad contagiosa transmisible al hombre por la leche o el calostro y no padezcan infecciones del aparato genital con flujo enteritis con diarrea acompañada de fiebre ni inflamaciones perceptibles de la ubre. Los animales no deben presentar ninguna herida en la ubre que pueda alterar la leche y el calostro;
- A la espera del establecimiento de normas legislativas más específicas, la leche cruda debe respetar criterios microbiológicos y normas en materia de contenido de gérmenes y células somáticas;
- El ordeño, la recogida y el transporte de la leche cruda y del calostro, así como el personal, los locales, el equipo y los instrumentos utilizados en los establecimientos de producción deben respetar condiciones de higiene precisas para evitar cualquier contaminación.

El Reglamento establece condiciones de higiene generales para la leche de consumo tratada térmicamente y para otros productos lácteos. Estas condiciones afectan en particular a la preparación de la leche pasteurizada y la leche de tipo UHT.

El envasado y el embalaje protegen la leche y los productos lácteos contra las influencias nocivas del exterior. Para facilitar el control, deben aparecer claramente indicados en la etiqueta: la posible indicación de los términos «leche cruda» o «elaborado con leche cruda», «calostro» o «productos derivados del calostro».

Huevos y ovoproductos

En los locales del productor y hasta su venta al consumidor, los huevos deben mantenerse limpios, secos, apartados de olores externos, convenientemente protegidos contra los golpes y apartados de la luz solar directa. Deben almacenarse y transportarse a la temperatura más apropiada para garantizar la perfecta conservación de sus propiedades higiénicas. Deben estar a disposición del consumidor un plazo máximo de 21 días a partir de la puesta.

De todo este reglamento, sin duda, la cuestión que más quejas ha generado se refiere a los **mataderos**. Para entender, en parte, lo que ha pasado debemos recordar que hasta el 1 de Enero de 2006, ciertas pequeñas empresas podían comercializar sus productos de origen animal únicamente en los mercados locales y nacionales, con normas específicas para ellos distintas a si ese alimento circulaba por la UE. Entre estas empresas estaban los mataderos locales de baja capacidad (que no trataban más de 20 unidades de ganado mayor por semana, los que tratan menos de 150.000 aves por año) y salas de despiece locales (que no produzcan más de 5 toneladas de carne deshuesada por semana). Todo esto fue derogado y a partir de esa fecha (enero 2006) estos establecimientos podían comercializar sus productos por toda

la UE, y necesitan desde entonces la autorización sanitaria UE. Esta medida favorece claramente a las grandes empresas alimentarias y perjudica gravemente a las pequeñas de vocación local que ni desean vender ni venden por todo el territorio europeo sino justamente en el mercado local. Se estableció un periodo de transición de unos años para que los establecimientos se adaptaran a las mayores exigencias. Una adaptación que era imposible de asumir (como bien sabían las personas que legislaron) y la consecuencia de ello ha sido la práctica desaparición de los mataderos y salas de despiece locales. Aún con todo, y como hemos ido viendo a lo largo de este capítulo, si el estado miembro lo desea, puede hacer cosas. Así lo ha hecho Francia (lo veremos en el apartado de Buenas Prácticas) y así lo recoge la misma UE cuando dice que “En caso de que los requisitos se consideren desproporcionados para el sacrificio en la explotación [y, añadimos nosotros, con más motivo para los mataderos locales], los Estados miembros pueden adaptarlos mediante la adopción de medidas nacionales”.

Registros Sanitarios (Comunicación vs. autorización)

La autorización sanitaria es un documento obligatorio para quien transforme o elabore productos de origen animal, no para la producción primaria, y excepto para algunos mataderos de aves y lagomorfos en algunas situaciones concretas. Es un documento que permite comercializar en todo tipo de circuito y sobre todo el territorio europeo. Los establecimientos de transformación de origen vegetal no la necesitan. Tampoco las actividades de venta directa, de venta de cantidades limitadas a los comercios de venta al consumidor, tampoco las actividades de transporte y almacén.

Debemos distinguir la necesidad de registrarse con la necesidad de tener autorización.

El registro en la base de datos de las autoridades sanitarias competentes es obligatorio, excepto para la producción primaria. *Queda fuera de este Registro la producción primaria que ya cuenta con sus propios registros de explotaciones.*

El Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, exige que el operador de empresa alimentaria **notifique** ante la autoridad si desarrolla alguna actividad en la producción, transformación y distribución de alimentos, con el fin de proceder a su registro.

Hay un requisito añadido: La **autorización sanitaria** por la autoridad competente para aquellos casos previstos en el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los **alimentos de origen animal**.

Circuito corto vs. cadena alimentaria

Un elemento diferencial entre estos dos enfoques se refiere a la necesidad de autorización sanitaria, pero antes de ello aclarar algunas fuentes de confusión comunes:

- La producción primaria vegetal o animal no necesita autorización sanitaria
- La transformación de productos vegetales no necesita autorización sanitaria
- La transformación de productos animales si necesita autorización
- La venta directa de productos de origen animal o vegetal no necesita autorización.

Es decir, por ejemplo, que la producción de leche no la necesita, la de la elaboración de queso con esa leche en principio sí y la venta de ese queso no.

■ Autorización sanitaria y Venta directa

Si el/la productor/a vende la totalidad de sus productos (animales o vegetales, transformados o no) directamente al consumidor final, no se necesita autorización sanitaria, se debe declarar la actividad a las autoridades y ya está. Sin limitación de distancia.

■ Autorización sanitaria y Venta campesina de cantidades limitadas a comercios locales

Si el/la productor/a vende cantidades limitadas, no en venta directa, sino a uno o varios comercios entonces puede no necesitar autorización sanitaria en función de las cantidades que venda y la distancia de estos. Es decir, se limitan las cantidades vendidas a los comercios, la distancia máxima a la que están esos comercios y además no debe ser la actividad principal, la principal debe ser la venta directa. Si eso se cumple existe una excepción y no hace falta la autorización sanitaria para la transformación de productos de origen animal. Se debe declarar la actividad, las cantidades y donde se venden.

PRODUCTO	COMERCIALIZACIÓN	AUTORIZACIÓN SANITARIA	REQUISITOS
Vegetales no transformados	Venta directa o indirecta	No se necesita autorización	Registro fitosanitario Respeto reglas higiene para la producción primaria vegetal
Vegetales transformados			Comunicación a sanidad Puesta en marcha de plan sanitario
Productos animales (leche, huevos, carnes y transformados)	Venta directa íntegra	No se necesita autorización	Comunicación a sanidad Registro de explotación Puesta en marca de plan sanitario
	Venta directa y venta de una parte pequeña a comercio local	Posible excepción a la autorización y excepción matadero aves	Comunicación a sanidad Registro de explotación Puesta en marca de plan sanitario Registro de ventas
	Venta convencional	Autorización necesaria	Presentación dossier sanitario

Adaptaciones legislativas (flexibilidad)

Conviene aquí volver a recordar dos elementos que definen el PH, uno es su voluntad finalista (obligación de resultados, no de métodos) y el otro es su adaptabilidad.

Existen dos posibles tipos de barreras que podemos encontrar para la producción campesina, unas referidas a elementos legislativos no “adaptables” y otras derivadas del no desarrollo de las adaptaciones donde estas sí son posibles. En otras palabras, en el primer caso pediríamos un cambio en el marco legislativo común (excepcionalidad) y en el segundo tendríamos que hacer presión, especialmente, en el ámbito nacional para que se desarrolle la posibilidad de adaptación, sin necesidad de cambiar nada del PH.

Las disposiciones sobre flexibilidad que contienen los Reglamentos en materia de higiene ofrecen la posibilidad de conceder:

- Excepciones o exenciones a determinados requisitos establecidos en los anexos de los Reglamentos en materia de higiene,
- Adaptaciones de determinados requisitos establecidos en los anexos de los Reglamentos en materia de higiene,
- O bien de excluir algunas actividades del ámbito de aplicación de los Reglamentos en materia de higiene.

Los Estados miembros, cuando recurren a las disposiciones sobre flexibilidad, deben, por lo general, tomar medidas nacionales.

Los principios rectores para la aplicación de las disposiciones sobre flexibilidad son la subsidiariedad y la transparencia:

- En aplicación del principio de transparencia, cada proyecto de estas medidas nacionales debe notificarse a la Comisión y a los demás Estados miembros.
- En aplicación del principio de subsidiariedad, los Estados miembros son quienes están mejor situados para encontrar soluciones a las situaciones locales.

Excepcionalidades: Existen en el PH ya diversas excepcionalidades previstas, especialmente en lo referido al sistema de control APPCC y para instalaciones y manejos. Aquí van dos ejemplos, el primero referido a los APPCC y las empresas de menor tamaño y, el segundo, se extiende a todo el PH para la producción tradicional.

(15) Los criterios de APPCC (Análisis de Puntos Críticos) deben ser suficientemente flexibles para poder aplicarse en todas las situaciones, incluido en las pequeñas empresas. En particular, es necesario reconocer que en determinadas empresas alimentarias no es posible identificar puntos de control crítico y que, en algunos casos, las prácticas higiénicas correctas pueden reemplazar el seguimiento de puntos críticos. De modo similar, el requisito de establecer "límites críticos" no implica que sea necesario fijar una cifra límite en cada caso. Además, el requisito de conservar documentos debe ser flexible para evitar cargas excesivas para empresas muy pequeñas.

(16) La flexibilidad también es conveniente para poder seguir utilizando métodos tradicionales en cualquiera de las fases de producción, transformación o distribución de alimentos y en relación con los requisitos estructurales de los establecimientos. No obstante, la flexibilidad no debe poner en peligro los objetivos de higiene de los alimentos

La producción tradicional abre una vía directa de adaptaciones al PH. ¿Qué son alimentos con características tradicionales? Aquellos:

1. Reconocidos históricamente como productos tradicionales, o
2. Producidos de acuerdo a referencias históricas codificadas o registradas al proceso tradicional o siguiendo métodos de producción tradicionales, o bien,
3. Protegidos como productos alimenticios tradicionales por una norma comunitaria, nacional, regional o local.

Excepcionalidades, Adaptaciones. Por ejemplo la batería de apartados finales en el artículo 13 del Reglamento 852 da una muestra de ello, en él se habla de la modificación y adaptación de los anexos I y II (donde se detallan los requisitos necesarios para cada actividad alimentaria, es decir, lo que hay que cumplir concretamente). Ahí se dice claramente que:

- a/ Todos esos requisitos se pueden adaptar y modificar
- b/ Se pueden conceder excepciones
- c/ Los Estados miembros pueden solicitar excepciones

Para lo primero, el proceso es más arduo y puede no variar substancialmente nada para la agricultura campesina y la transformación familiar. Además seguramente no hace falta variar el marco general para los objetivos de la agricultura campesina.

Para lo segundo:

Podrán concederse excepciones, en particular para facilitar la aplicación del artículo 5 (los sistemas de análisis de peligros y puntos de control crítico) en las pequeñas empresas, respecto de lo dispuesto en los anexos I y II [...] teniendo en cuenta los factores de riesgo pertinentes, siempre que dichas excepciones no afecten a la realización de los objetivos del presente Reglamento. Para ello también se detalla el procedimiento a seguir (apartado 2 del artículo 14).

Para el tercer punto:

Los Estados miembros podrán adoptar medidas nacionales de adaptación de los requisitos establecidos en el anexo II con arreglo a los apartados 4 a 7 siempre que no quede comprometida la realización de los objetivos del presente Reglamento.

4. a) *Las medidas nacionales contempladas en el apartado 3 tendrán por objeto:*
- i) permitir seguir utilizando métodos tradicionales en cualquiera de las fases de producción, transformación o distribución de alimentos; o bien*
 - ii) responder a las necesidades de las empresas del sector alimentario en regiones con limitaciones geográficas especiales.*
- b) *En cualesquiera otras circunstancias, únicamente se aplicarán a la construcción, diseño y equipamiento de los establecimientos.*

¿Y cómo hay que hacer esto?

5. *Los Estados miembros que deseen adoptar las medidas nacionales contempladas en el apartado 3 lo notificarán a la Comisión y a los demás Estados miembros. La notificación:*

- a) incluirá una descripción detallada de los requisitos que el Estado miembro considera que deben ser adaptados y de la naturaleza de la adaptación que se pretende;*
- b) describirá los productos alimenticios y los establecimientos a que se refiera;*
- c) explicará los motivos de la adaptación, incluso, cuando proceda, facilitando un resumen del análisis de peligros efectuado e indicando las medidas previstas para asegurar que la adaptación no comprometa los objetivos del presente Reglamento; y*
- d) proporcionará cualquier otra información pertinente.*

6. *Los demás Estados miembros dispondrán de tres meses a partir de la recepción de la notificación prevista en el apartado 5 para enviar comentarios escritos a la Comisión. Para las adaptaciones resultantes de lo dispuesto en la letra b) del apartado 4 el plazo se ampliará a cuatro meses a petición de cualquier Estado miembro. La Comisión podrá consultar a los Estados miembros en el seno del comité previsto en el apartado 1 del artículo 14 y estará obligada a hacerlo si recibe comentarios escritos de uno o varios Estados miembros. La Comisión, de conformidad con el procedimiento mencionado en el apartado 2 del artículo 14,*

podrá decidir si las medidas previstas pueden ser aplicadas, condicionándolas, en caso necesario, a las modificaciones oportunas. Cuando sea conveniente, la Comisión podrá proponer medidas de aplicación general con arreglo a los apartados 1 ó 2 del presente artículo.

7. Los Estados miembros podrán adoptar medidas nacionales de adaptación de los requisitos del anexo II sólo:

*a) conforme a una decisión adoptada con arreglo al apartado 6; o bien
b) si un mes después de la expiración del plazo previsto en el apartado 6 la Comisión no hubiera informado a los Estados miembros de que ha recibido comentarios escritos o de su intención de proponer la adopción de una decisión de conformidad con el apartado 6.*

Está claro que cada estado miembro, el español en este caso, puede incorporar excepciones en la demanda de requisitos sanitarios si considera que para determinadas situaciones o productos estos son demasiado restrictivos. Si se utiliza la fórmula de la producción tradicional o la de las limitaciones geográficas se puede adaptar todo, si no se utilizan esas fórmulas entonces solo permiten la modificación de *construcción, diseño y equipamiento de los establecimientos*, cosa que por otra parte constituye una de las fuentes principales de demandas por parte de la agricultura campesina.

Flexibilidad. Y, finalmente, otro ejemplo de posibilidades es la gran cantidad de veces que aparecen expresiones como “cuando sea necesario”, “en su caso”, “adecuado” y “suficiente”. El texto normativo está sembrado de estas palabras y en el glosario del texto nos aclara que en los anexos, las expresiones "cuando sea necesario", "en su caso", "adecuado" y "suficiente" se entenderán respectivamente como cuando sea necesario, en su caso, adecuado y suficiente para alcanzar los objetivos del presente Reglamento.

Conclusión: Parece que más que una batalla por modificar algo del PH (exceptuando el caso de los mataderos), el trabajo está en el estado español para obligar a este (directamente o a través de las autoridades competentes que sean, autonómicas o municipales) a utilizar estas posibilidades de excepción y adaptación.

REGISTROS

Hasta ahora hemos visto las necesidades en instalaciones, prácticas y sistemas de autocontrol necesarias para cumplir con la legislación europea del llamado Paquete Higiénico. Pero tan importante como cumplirlas es tener luz verde administrativa para ejercer la actividad y eso entra en el capítulo de registros y autorizaciones.

Lo primero que debemos saber es la diferenciación entre registro, notificación y autorización. El registro no implica autorización. Deben existir registros adecuados para garantizar que los establecimientos están bajo el control de la autoridad competente. Para que exista el registro se debe notificar (dar a conocer a la autoridad competente por los canales definidos por esta) la actividad. En este caso simplemente se notifica la actividad pero se puede ejercer la misma sin necesidad de nada más. Existen algunos casos en que antes de ejercer la actividad necesitas una autorización de la autoridad competente y no puedes ejercer sus actividades sin esa autorización previa. Este apartado depende mucho de las legislaciones estatales y será tratado en más profundidad en el capítulo correspondiente.

B/ DUDAS, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Se puede constatar fácilmente que el PH ha generado numerosas dudas en su aplicación. En parte debido a las numerosas puertas abiertas interpretativas que se han dejado para que se pueda adaptar a las circunstancias locales particulares. Una flexibilidad, bajo nuestro punto de vista, totalmente necesaria y deseable, pero que, desde la UE, no ha contado con suficiente énfasis ni claridad respecto a lo que se podía hacer o no relativo a las normativas sanitarias alimentarias para cada caso. Especialmente la UE no ha puesto suficiente empeño en ofrecer la posibilidad concreta y, es más, apoyarla, de aterrizar la flexibilidad genérica propuesta sobre las pequeñas producciones o los agentes alimentarios locales.

Sea por lo que sea, las dudas sobre la legislación sanitaria han sido y son abundantes. Para ello, la propia UE ha elaborado diversos materiales, guías y documentos intentando aclararse. También ha propiciado diversos encuentros con los actores implicados, cuestionarios públicos y una evaluación intermedia (año 2009) para ver cómo iban las cosas.

En este apartado analizaremos tres ángulos: las dudas surgidas y las respuestas dadas, las conclusiones respecto al PH y finalmente algunas propuestas con vistas a mejorar la situación de la agricultura campesina con respecto a la normativa sanitaria.

DUDAS

1. Alimentos tradicionales

Hemos visto que la UE permite claramente la adaptación de los requisitos cuando se trata de productos o producciones tradicionales. En concreto se pueden acoger a este apartado los alimentos que:

- a) Han sido reconocidos históricamente como productos tradicionales por el Estado miembro (un buen ejemplo de cómo utilizar este apartado es Italia, lo veremos en la Buenas Prácticas).
- b) Han sido producidos con arreglo a referencias técnicas registradas. Aquí entrarían las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) del Estado español aunque nada impide reglamentar otros productos o técnicas como tradicionales con una categoría aparte de las ETG que es algo más restrictiva.
- c) Están protegidos como productos alimentarios tradicionales por la legislación nacional, regional, local o de la UE. De nuevo un amplio campo de acción para el estado, las autonomías o mancomunidades locales.

Si el producto está reconocido como tradicional por la legislación (estatal, local o europea) se pueden adaptar los siguientes requisitos:

- Los requisitos generales de higiene en los locales en los que estos productos están expuestos a un entorno necesario para el desarrollo de parte de sus características (en particular, paredes, techos y puertas que no sean lisos, impermeables, no absorbentes, o hechos con materiales resistentes a la corrosión, y paredes, techos y suelos geológicos naturales);
- Las medidas de limpieza y desinfección de estos locales y la frecuencia con la que deberán llevarse a cabo con el fin de tener en cuenta la flora ambiental específica;

- Los requisitos relativos a los materiales de que estén hechos los instrumentos y el equipo usados específicamente para la preparación, el envasado y el embalaje de dichos productos. Los instrumentos y el equipo deben ser mantenidos en todo momento en un estado de higiene satisfactorio y ser limpiados y desinfectados periódicamente.

En casi todos los casos se le aplica a la actividad en cuestión un paquete de requisitos que podemos separar en tres grandes grupos, el Reglamento 852 Anexo I, el 852 Anexo II, y el 853. Aunque varían y es un enfoque algo simplista, podemos partir de que es un gradiente creciente de demandas. Así indicaremos para cada caso cual de los tres paquetes es aplicable.

2. Producción primaria

Es importante diferenciar lo que es la producción primaria de la transformada porque los requisitos suelen ser distintos y menores para la primaria. Además la venta directa (no la producción) de pequeñas cantidades de productos primarios está exenta del PH. Además, como norma general, podemos considerar que lo que se exige a la producción primaria (animal o vegetal) básicamente está en el Anexo I del Reglamento 852 y no necesita autorización sanitaria.

La producción primaria es una expresión que describe las actividades en la explotación o a un nivel similar e incluye, entre otras cosas:

- La producción, o el cultivo de productos vegetales tales como granos, frutas, verduras y hierbas, así como el transporte interno, el almacenamiento y la manipulación de productos (sin cambiar sustancialmente su naturaleza) en la explotación y su posterior transporte a un establecimiento.
- La producción o la cría de animales destinados a la producción de alimentos en la explotación y cualquier actividad relacionada, así como el transporte de animales productores de carne a un mercado o un matadero, o el transporte de animales entre las explotaciones.
- El ordeño y el almacenamiento de leche en la explotación.
- La producción y la recogida de huevos en las instalaciones del productor, pero no así las operaciones de embalaje de los huevos.
- La recolección de setas, bayas, caracoles, etc., en el medio natural y su transporte a un establecimiento.
- La producción, recolección, centrifugado o envasado de la miel.

También se consideran producto primario actividades como el lavado de verduras o el secado de cereales.

Atención a dos productos: la venta (que no la producción) de huevos y leche cruda. Para los huevos, un centro de embalaje (aunque esté en la propia explotación) no se considera producción primaria, y para la venta de leche cruda hay medidas concretas estatales para este producto.

3. Transformación en la explotación

La producción de zumos, la obtención de carne (sacrificio de animales) o la obtención de queso o yogures sí son actividades de transformación y se aplica el Anexo II del 852 y, en el caso de los productos de origen animal, el 853 y se necesita autorización. Pero existe una excepción directa, el queso, y una recomendación general de la UE.

Respecto al queso, si el queso se produce y vende en su totalidad en la explotación o en un mercado local directamente al consumo (venta directa total), esta actividad se puede llevar a cabo con los requisitos del anexo II del 852 sin que tengan que cumplir el 853, del que están excluidos. Es decir, en esta situación el queso equivale a los zumos o la mermelada.

La recomendación general es ésta:

“ Los Estados miembros, a fin de permitir la transformación en la explotación o de preservar los métodos tradicionales de producción, pueden introducir medidas nacionales por las que se adapten los requisitos pertinentes en materia de infraestructuras de conformidad con el procedimiento establecido con este fin en el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 852/2004 y en el artículo 10 del Reglamento (CE) nº 853/2004, en los casos en que los métodos tradicionales no puedan practicarse con arreglo a los requisitos establecidos por el Reglamento. “

4. Venta al por menor, venta directa

4a. Como hemos visto, la venta directa de pequeñas cantidades de estos productos primarios no entra en el PH. Esto es importante. Aquí las palabras claves son, claro está, “*pequeñas cantidades*”. Aquí la UE no se moja y nos dice que cada estado miembro ponga una cifra pero que esa cifra tiene que permitir:

- “La venta por los agricultores de productos primarios (verduras, frutas, huevos, leche cruda*, etc.) directamente al consumidor final, por ejemplo las ventas directas en las explotaciones agrícolas o las ventas en mercados locales, a comercios locales al por menor para la venta directa al consumidor final y a restaurantes locales.

* De conformidad con el artículo 10, apartado 8, del Reglamento (CE) nº 853/2004, los Estados miembros pueden establecer normas nacionales que prohíban o limiten la puesta en el mercado de leche cruda destinada al consumo humano directo.”

4b. Respecto a los productos de origen animal hay que tener en cuenta que *no se aplica el Reglamento 853 a la venta directa o al por menor*. ¿Qué se entiende por venta al por menor?

“Actividades que suponen la venta o el suministro directo de alimentos de origen animal al consumidor final». De esta definición se desprende que:

- Por lo que respecta a las actividades que suponen la venta o el suministro directo de alimentos de origen animal al consumidor final, es suficiente el Reglamento (CE) nº 852/2004; el término «actividades» incluye la transformación (por ejemplo la preparación de productos de panadería que contengan productos de origen animal o la preparación de productos cárnicos en una carnicería local) en el punto de venta al consumidor final.
- Por lo que se refiere a las actividades de venta al por mayor (es decir, las de un establecimiento mayorista o minorista con vistas al suministro de alimentos de origen animal a otro establecimiento), es aplicable el Reglamento (CE) nº 853/2004, salvo: o

para aquellos establecimientos cuyas actividades de venta al por mayor consistan exclusivamente en el almacenamiento o el transporte, en cuyo caso son aplicables los requisitos generales del 852 y los específicos de temperatura del 853.

- Cuando el suministro constituya, con arreglo a la legislación nacional, una actividad marginal, localizada y restringida de un establecimiento de venta al por menor que principalmente abastece al consumidor final, en cuyo caso se aplica únicamente el Reglamento (CE) nº 852/2004.” Este punto quiere decir, que si una explotación hace venta directa no se le aplica el 853, pero a menudo, parte de la producción de la explotación, puntualmente, se vende a intermediarios. Lo que nos dice la UE es que si está actividad es minoritaria respecto a la venta directa (toneladas) y se hace en un mercado de consumo local (kilómetros) entonces se equipara a la venta directa y tampoco se le aplica el 853.

La noción de «actividad marginal, localizada y restringida»

Esta noción permite que comercios verdaderamente minoristas que abastecen al consumidor final (por ejemplo un carnicero) suministren alimentos de origen animal a otro comercio local de venta al por menor al amparo únicamente de los requisitos del Reglamento (CE) nº 852/2004. No serían así aplicables los requisitos del Reglamento (CE) nº 853/2004 (p. Ej. la autorización del establecimiento o la fijación de una marca de identificación).

La noción de «suministro marginal, localizado y restringido» obedece a la constatación de que los establecimientos de venta al por menor cuya principal actividad consiste en abastecer al consumidor final comercializan sus productos a nivel local (aun cuando el destino esté en otro Estado miembro) y no se dedican al comercio a larga distancia, que requiere más atención y supervisión, en particular en lo tocante a las condiciones de transporte y de la cadena de frío.

Tratándose de un Estado miembro de gran tamaño, no estaría en consonancia con el espíritu del Reglamento, por tanto, ampliar geográficamente la noción de «suministro marginal, localizado y restringido» a todo su territorio.

Esto quiere decir que tal suministro debe constituir únicamente una pequeña proporción de la actividad del establecimiento; los establecimientos destinatarios deben estar situados en la proximidad inmediata, y el suministro debe afectar sólo a determinados tipos de productos y establecimientos.

Quien tiene que poner las cifras exactas es, de nuevo, el Estado miembro.

5. Registro y autorización

Aunque se detallará este apartado más adelante, recogemos aquí lo que nos dice la normativa europea que es bastante clara:

El registro es obligatorio para todos los establecimientos de los operadores alimentarios y su finalidad es la de tener localizados y sistematizados los mismos. Este registro se debe efectuar ante la autoridad competente.

El propósito del registro es permitir que las autoridades competentes en los Estados miembros sepan dónde están situados los establecimientos y cuáles son sus actividades, a fin de que la autoridad nacional competente pueda efectuar los controles oficiales cuando se considere necesario y de conformidad con los principios generales establecidos en el artículo 31 del

Reglamento (CE) nº 882/2004, en el que se exige que las autoridades competentes establezcan los procedimientos que deben seguir los explotadores de empresas alimentarias y de piensos al solicitar el registro de sus establecimientos. El registro, per se, no debería significar más requisitos. Es más, según la UE:

“El registro debe consistir en un procedimiento sencillo por el cual se informe a la autoridad competente sobre la dirección del establecimiento y la actividad que lleva a cabo. En los casos en que ya se disponga de esta información a partir de otras fuentes, como por ejemplo el registro con fines medioambientales o zoonosanitarios, o con otros fines administrativos, también podrá utilizarse esta información a efectos de higiene alimentaria”.

La autorización de los establecimientos

La legislación comunitaria exige que, determinados establecimientos en los que manipulan alimentos de origen animal, reciban una autorización antes de poder comercializar sus productos. Esto ya lo hemos visto y lo detallaremos más adelante. En el Reglamento se permite que los Estados miembros exijan la autorización de establecimientos alimentarios cuya autorización no se exige en la legislación comunitaria [incluido el Reglamento (CE) nº 853/2004].

En caso de que los Estados miembros apliquen este procedimiento, la legislación comunitaria no impone la utilización de ninguna marca de identificación ni restricción sobre la comercialización de alimentos procedentes de establecimientos que estén sometidos a un procedimiento nacional de autorización.”

6. Carnes

6a. Venta al consumidor/a [852, sin autorización]

La venta de carne (en la explotación o en un establecimiento) directamente al consumo no necesita autorización sanitaria, solamente hay que registrarse. Se considera venta al por menor y se haya excluida del Reglamento 853. Eso no quiere decir que no tenga que cumplir ningún requisito sanitario, claro está, sino que debe cumplir los requisitos sanitarios generales. Si además los requisitos basados en APPCC son excesivos, se pueden aplicar de manera flexible. La Comisión europea ha elaborado un documento de orientación sobre este punto:

http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_haccp_es.pdf

Además el Estado miembro puede elaborar unas guías de buenas prácticas equivalente a los APPCC, es el caso de algunos estados y comunidades como Cataluña. Estas guías estatales se pueden consultar en:

http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/register_national_guides_en.pdf

6b. Sacrificio en la granja y mataderos locales [853]

La normativa europea exige exactamente lo mismo para un gran matadero industrial que comercializa grandes cantidades de carnes, de múltiples especies y que envía por toda Europa, que para uno pequeño, con poca capacidad, que se nutre de las granjas cercanas y que vende directamente en los mercados locales. Y también, naturalmente, para el sacrificio en granja. Curiosamente este punto es casi el único donde se contradice de manera clara el espíritu de la normativa de flexibilizar y adaptar cada situación y donde las cadenas alimentarias más

cortas podrían tener menos requisitos al tener menos riesgos. Para los mataderos los requisitos son los mismos. Ahora bien, aún con todo, sí se permite una excepción en el caso de la producción de foie-grass, donde se puede sacrificar en la explotación. Además abre una pequeña puerta (comparada con otros sectores donde es más evidente y donde se subraya más claramente) cuando dice que si se considera que los requisitos son desproporcionados para los mataderos pequeños, el estado miembro los puede adaptar. Este es el párrafo:

“Con arreglo a los Reglamentos en materia de higiene, únicamente la producción primaria y las actividades de venta al por menor no precisan autorización sanitaria. El sacrificio de animales no es producción primaria y no puede considerarse venta al por menor. Así pues, **el sacrificio de animales en la explotación** debe realizarse de conformidad con las normas generales de higiene de la UE y con las normas específicas de higiene de la UE relativas a los mataderos que sean pertinentes. Los locales destinados al sacrificio en la explotación deben estar autorizados por la autoridad competente.

Las instalaciones destinadas al sacrificio de animales, tanto si se encuentran en una explotación como si no, deben estar siempre autorizadas por la autoridad competente y cumplir los requisitos relativos a los mataderos.

Pequeños mataderos locales: En la legislación de la UE en materia de higiene no existe ninguna definición de pequeña empresa alimentaria ni se les aplica exclusivamente ningún requisito específico. El enfoque acordado por los Estados miembros en 2004 consiste en que todos los establecimientos (incluidos los pequeños mataderos y salas de despiece) pueden comercializar carne en la Comunidad siempre y cuando estén autorizados con arreglo a lo establecido en los Reglamentos en materia de higiene.

Se concedió un período transitorio de cuatro años para que cumplieran las normas de la UE a los establecimientos de pequeña capacidad que estuvieran autorizados con arreglo al régimen anterior únicamente para el mercado nacional. Este período de transición finalizó el 31 de diciembre de 2009. A partir del 1 de enero de 2010, las empresas alimentarias deben cumplir las normas de la UE, incluida la autorización por parte de la autoridad competente, tal como se prevé en los Reglamentos en materia de higiene.

Sin embargo, los Estados miembros pueden recurrir a la flexibilidad prevista en los Reglamentos en materia de higiene y, en caso necesario, adaptar los requisitos de los anexos de estos reglamentos para este tipo de establecimiento, por ejemplo adaptando los requisitos relativos a la construcción, el diseño y el equipamiento.

Esto significa que, para seguir en funcionamiento, pueden introducirse determinadas adaptaciones de los requisitos, que deberían establecerse en forma de medidas nacionales y ser notificadas por las autoridades competentes.

Debe consultarse a las autoridades competentes acerca de la posible existencia de estas normas.”

Eso ha hecho Francia con las aves y lagomorfos (conejos, etc.) y con los mataderos móviles.

6c. Sacrificio de distintas especies

Otra habitual fuente de conflictos aparece cuando en un mismo local se sacrifican diferentes especies. A menudo las exigencias demandadas por el cuerpo de inspección son excesivas si nos atenemos a la reglamentación europea donde únicamente dice que “deberán tomarse las precauciones necesarias para evitar la contaminación cruzada, separándose en el tiempo o en el espacio las operaciones dedicadas a cada especie”. Es decir que, simplemente comunicando que unos días a la semana se sacrifica una especie y los otros días las otras, sería suficiente.

7. Leche y productos lácteos

7a. Venta directa de leche cruda [853, sin autorización]

Una de las dudas recurrentes es si se puede vender leche cruda directamente en la explotación y/o a una tienda local, y en caso de que sí, qué se necesita a nivel sanitario. La respuesta de la UE es que sí, la leche es un producto primario y, por tanto, las dos actividades implicadas en este caso (producción primaria y venta directa) están excluidas de la necesidad a autorización sanitaria y sus requisitos son claramente menores a la transformación. La única condición es que estemos hablando de pequeñas cantidades. En concreto este es el párrafo:

“En caso de que la leche cruda se suministre en pequeñas cantidades directamente al consumidor final o al establecimiento local al por menor que, a su vez, suministre directamente esta leche al consumidor final, esta actividad está excluida de los requisitos generales y específicos en materia de higiene de la UE. No se precisa ninguna autorización. Sin embargo, deben adoptarse medidas nacionales en los Estados miembros para estas actividades. En caso de que no se hayan adoptado normas nacionales o de que su actividad no cumpla las normas establecidas a nivel nacional, son aplicables los requisitos generales y específicos en materia de higiene de la UE.

Además, la leche cruda debe proceder, en todos los casos, de rebaños bovinos, incluidos los búfalos, ovinos y caprinos que, de conformidad con la legislación de la UE, estén oficialmente exentos de brucelosis bovina, ovina y caprina y de tuberculosis bovina.

Así pues, usted, en tanto que granjero, debe comprobar lo siguiente:

- Si se han adoptado medidas nacionales en relación con el suministro directo de leche cruda en su Estado miembro;
- Qué se considera que es una pequeña cantidad en su Estado miembro y si se le permite recurrir a esta posibilidad;
- Cuáles son las normas aplicables en su Estado miembro.”

Lamentablemente, si bien por lo que respecta a la UE todo está bien, la legislación española no permite la venta directa de leche cruda al consumo. Pero de nuevo, dentro del estado hay excepciones donde sí se permite, es el caso de Euskadi. Por tanto, otra vez, es necesaria la presión no sobre Europa sino sobre las autoridades locales para conseguir lo que Europa sí permite.

7b. Producción y venta directa de Queso [852, sin autorización]

Con la venta de queso en la explotación o en un mercado local directamente al consumo también hay una ristra de dudas. Por suerte la Comisión Europea es bastante clara. La venta al por menor está excluida del Reglamento 853 y no necesita autorización sanitaria. Por tanto la venta de queso (en la explotación o en una tienda o en un mercado local directamente al consumo) está excluida de estos requisitos. Pero ¿Y la producción de queso? Es producción primaria o transformación? Es transformación. Y necesita autorización y cumplir con los requisitos del 853? No. La obtención de queso se considera manipulación y eso está dentro del concepto europeo de venta al por menor. Según esta definición la venta al por menor incluye la manipulación o la transformación de alimentos así como su almacenamiento en el punto de venta. Por tanto, en los casos en que se fabrique y venda el queso en un local de venta directa (por ejemplo en la granja) esta actividad puede llevarse a cabo con los requisitos del Reglamento 852 y requiere un registro pero no autorización sanitaria.

Este es el párrafo:

“En principio, el queso es el resultado de la transformación de leche cruda o tratada térmicamente. Por consiguiente, el queso no es un producto primario, incluso si se produce en una granja.

En consecuencia, la producción de queso en la explotación debe, en principio, cumplir los requisitos generales y específicos de la UE pertinentes en materia de higiene de los alimentos y se precisa una autorización.

Sin embargo, cuando el queso se produce y se vende en su totalidad en la explotación o en un mercado local (como por ejemplo en un mercado semanal, un mercado de productores, etc.) directamente a los consumidores finales, esta actividad está cubierta por la noción de venta al por menor. Por consiguiente, únicamente se aplican los requisitos generales de higiene y, en este caso, no se precisa autorización.

Además, los Estados miembros pueden utilizar las disposiciones en materia de flexibilidad y adoptar medidas nacionales con el fin de adaptar los requisitos relativos a la construcción, diseño o equipamiento.”

8. Huevos [853, Sin autorización, el envasado sí]

8a. Manipulación

Los huevos son una producción primaria pero su manipulación en la granja sí está regulada por el Reglamento 853, aunque las exigencias no se pueden considerar, en general, como barreras importantes y no necesita autorización.

8b. El envasado

Curiosamente, como hemos visto, el envasado de huevos no se considera actividad primaria. Sí la producción, la recogida, el transporte entre edificios y el almacenamiento en la granja. Pero no el envasado o embalaje. El envasado debe cumplir con los requisitos del Anexo II del Reglamento 852 y de la Sección X del Anexo III del 853. Realmente no tiene demasiado sentido que se divida así a las operaciones conexas de la producción y, cuando se trata de una producción de huevos campesina, se debería incluir el envasado exactamente igual que el almacenamiento o el transporte. De hecho, así se definen en las actividades conexas y así se aplica también en el caso del queso cuando la venta es directa. Las casualidades no acostumbran a existir en la legislación y este hecho responde a otros intereses que no son los estrictamente higiénicos. De todas maneras, a nivel estatal se pueden adaptar estas exigencias en función de la cantidad de huevos que se comercializan y la distancia y así lo recogen algunas legislaciones autonómicas. Por tanto, y en principio, la normativa europea exige que un lugar donde se embalan huevos tenga autorización sanitaria.

9. Miel [852, sin autorización, a veces exclusión del PH]

La miel se considera un producto alimentario primario, es decir no transformado. Ello incluye todas las actividades conexas como la recogida de la miel, su centrifugación, el embasado o el embalaje siempre y cuando, y esto es importante, estas actividades se hagan en las instalaciones del/la apicultor/a, o sea miel de granja. Por todo ello no necesita autorización sanitaria. Además la miel no cuenta con requisitos específicos, es decir que cumpliendo los

generales del 853 es suficiente. Pero aún hay más, si la venta es directa, es decir si la miel se produce y se vende en su totalidad en la explotación o en un mercado local, en pequeñas cantidades, entonces no son aplicables los requisitos del paquete higiene. Con lo que te piden para la producción es suficiente para vender. De todas maneras, como con la leche cruda, la UE comenta que es posible que el Estado miembro tenga una regulación diferente y hay que contrastarla.

10. Frutas y verduras [852, sin autorización]

10a. Frutas y verduras

La venta de frutas y verduras sin transformar no necesita autorización y está sometida al Anexo I del Reglamento 852.

10b. Zumos y mermeladas

La producción de zumos o mermeladas se considera transformación, y entra dentro del Anexo II del Reglamento 852. De todas maneras, en venta directa, esta actividad no necesita autorización sanitaria.

CONCLUSIONES

Confusión

Una de las constataciones a las que podemos llegar sin duda es que el PH genera confusión. Una desorientación que afecta tanto al campesinado como a la administración local. Existen numerosos textos de la Comisión intentando aclararse y luego de una revisión de los mismos se puede llegar a cierta comprensión de las principales dudas pero no sin esfuerzo. El problema base consiste en la enorme diversidad de sistemas alimentarios que la normativa intenta englobar y, consciente de ello, la necesidad de flexibilizar los requisitos generales ofreciendo a la autoridad competente la posibilidad de adaptar el marco general.

También es cierto que algunos conceptos no habían quedado totalmente claros desde el principio, tal es el caso de “venta al por menor”, una actividad que está excluida de buena parte del PH y que, si no se concreta más, puede ser un cajón enorme donde quepan desde una gran cadena de supermercados transnacional hasta la operación de venta directa en una explotación.

La respuesta ante tal confusión consiste en un esfuerzo formativo y legislativo por parte de las autoridades competentes infraeuropeas y de las organizaciones campesinas y de consumo. Formativo como herramienta didáctica para todas las partes y legislativo para concretar normativamente algunos de los interrogantes que genera la legislación macro europea.

Flexibilidad

Otra clara conclusión, relacionada con la anterior, es la flexibilidad que ofrece el PH. Ello abre la puerta a la discrecionalidad del Estado miembro o la Comunidad autónoma y esa discrecionalidad puede ser aprovechada por el campesinado o no. La idea es que sí, que sea utilizada para defender la propuesta de la Soberanía alimentaria y mover el cuadro legislativo estatal, autonómico y local hacia la realidad de la producción y venta campesina, concretando las ventanas de adaptabilidad ofrecidas por Europa a esa realidad.

Barreras

Existe una barrera macro y es que el PH no separa explícitamente unos requisitos diferenciados y ordenados para la pequeña producción o los mercados locales. Ahora bien, que no exista un “capítulo” claro y diferenciado para este tipo de sistema alimentario no significa que se aplique el mismo PH a todos los sistemas, sin importar el tamaño ni el destino del alimento. Como decíamos al inicio el espíritu de la normativa europea es que cuanto menos industrializado sea el alimento, más cercano a su lugar de producción se venda y más directo entre la producción y el consumo, menos requisitos hay que cumplir y más fuertemente tiene que entrar la adaptación de los requisitos generales que son los únicos que se detallan. Y ese es en parte el problema, que el PH está detallado sobretodo para los sistemas alimentarios convencionales de gran escala y para los alimentos que viajen (o puedan viajar) libremente por Europa. Para el resto dice que se puede adaptar y que esa adaptación la debe hacer el Estado miembro o la autoridad local competente. Y esa segunda parte no se ha hecho suficientemente.

Fruto de ese escaso trabajo aparecen las dudas que hemos comentado al inicio y es que no se puede dejar a la libre interpretación de una inspección un tema como este, deben existir normativas o, al menos, directrices claras respecto a los distintos requerimientos aplicables a los modelos de producción campesinos y de venta local, porque es que además el PH europeo no solo lo permite sino que lo alienta (a su manera, claro).

Por tanto, una importante conclusión es que, exceptuando algunos elementos concretos puntuales, la mayor parte del trabajo para conseguir una reglamentación adaptada a la producción campesina no está en la UE sino en el Estado y en las autonomías. No quiere decir esto que no se deba hacer nada en Europa, por supuesto, sino que hay que combinarlo con la acción estatal y que seguramente es esta segunda la que más nos puede ofrecer.

Independientemente de esa barrera macro aparecen otras más claras y concretas.

- **La multifuncionalidad.** Si bien esta palabreja se ha utilizado y mucho en la normativa europea, especialmente en la PAC, no aparece ni una sola vez en el PH. Pero especialmente en los circuitos alimentarios basados en la Soberanía alimentaria la diversidad de cultivos y de alimentos ofrecidos, es considerable. No existe ni un solo capítulo dedicado a qué hacer o como simplificar tanto los requisitos como los aspectos más administrativos (el papeleo) cuando existen diversas producciones o elaboraciones de alimentos en la misma granja o explotación. Pero esa sí es una realidad en nuestro entorno.

Tampoco el PH ofrece una respuesta satisfactoria para cuando una explotación utiliza diversos canales de comercialización, todos locales, pero distintos. Venta directa en explotación, venta en tienda cercana, venta en mercados locales, venta por internet, etc. Aunque si se analizan los requisitos se ve que no hay mucha diferencia entre estos canales, sería un gran avance que se explicitara normativamente una articulación de todos ellos bajo unos requisitos únicos y simplificados en vez de en cuatro o cinco tipos de permisos.

- **Mataderos locales.** Se ha comentado ya la poca flexibilidad ofrecida en el capítulo de mataderos locales y salas de despiece, elementos imprescindibles para el campesinado que ofrece alimentos cárnicos. Los problemas aparecen por las exigencias desmesuradas para mataderos de pequeña capacidad, que ofrecen sus servicios al campesinado local y que venden sus productos en las cercanías. Esas exigencias hacen que, de facto, no existan apenas esos mataderos

por los elevados costes de construcción y mantenimiento y por tanto por la falta total de rentabilidad de los mismos. Ello, como las fichas de dominó, se vuelve en una dificultad añadida para la producción animal cárnica que tiene que llevar a sus animales más lejos y a mataderos mayores, las dos cosas unidas significan un sobrecosto que a menudo compromete la viabilidad de estas explotaciones campesinas.

Aunque la normativa europea deja una puertecita abierta a la adopción de medidas específicas por parte de los Estados miembros, es tan pequeña y tan poco enfatizada que provoca que la timidez (debida a los intereses de los grandes mataderos, en parte) de algunos de estos Estados no les haga avanzar en nada.

- *El envasado de huevos.* No tiene mucho sentido, o no se lo vemos por ninguna parte al menos, el hecho de que el embalaje de huevos constituya una categoría distinta y única a los procesos de manipulación de alimentos que no alteran significativamente el producto. Para el resto, estas operaciones constituyen parte de la actividad productiva primaria de una granja y reduce sus requisitos sanitarios, como es lógico. Pero no así para los huevos. Se debería corregir este aspecto en el PH.
- *El Estado español.* En numerosas ocasiones (demasiadas) hemos nombrado a la administración estatal (y sería extensivo para la inmensa mayoría de administraciones locales) como la responsable de la falta de formación tanto a sus trabajadores/as implicadas en el PH como de la falta de concreción normativa de las adaptaciones que permite el PH a las realidades campesinas locales. La pelota, en la mayoría de ocasiones, está sobre ese tejado y ahí es donde debemos reclamar y presionar para aclarar las dudas y concretar las demandas.

Hemos identificado diversos problemas que podemos catalogar de la siguiente manera:

Problemas referidos a:

- Instalaciones.
- Prácticas.
- Autocontroles.
- Registros, Licencias, Autorizaciones.
- Actitudes (administración: inspección, oficinas agrarias, etc.; y producción):
 - Pasar del no es posible al sí es posible.
 - Evitar la sensación de que es muy complicado y se multiplican los papeles, permisos, etc.
 - Pasar de una actitud pasiva a una activa reivindicativa y de trabajo con las administraciones competentes y la inspección.
 - Aceptar que cierto grado de control, registro y requisitos (siempre adaptados) es necesario.
- Formación e información (administración: inspección, oficinas agrarias, etc.; y producción).

La mayor parte de ellos pertenecen a la segunda y tercera categorías.

PROPUESTAS

Anteriormente hemos escrito que una de las barreras más altas en todo lo referido al PH para la producción campesina y los circuitos cortos de comercialización es la formación y la concreción. La formación sobre las numerosas dudas y malentendidos que existen alrededor del tema sanitario de los alimentos y concreción de las posibilidades de adaptar el PH generalista a los sistemas campesinos y la venta de proximidad. También hemos identificado que el actor principal al que reclamar esa concreción es el estado y las autonomías y la formación, además de a ese mismo actor, también a las organizaciones campesinas, ya sean sindicatos, redes, plataformas, cooperativas, y las distintas formas que esta organización adopte.

En concreto:

■ **Marco normativo europeo propio para las producciones campesinas y circuitos cortos de comercialización**

Aunque pueda parecer una contradicción con lo descrito en el párrafo anterior, hemos visto que una buena forma de empujar a los estados miembros (en especial al español que se ha mostrado muy inactivo con las posibilidades de adaptación del PH) podría consistir en un acto legislativo que explicita, ordenada y claramente, las posibilidades de adaptación del PH generalista para estos sistemas alimentarios locales. La naturaleza exacta del acto legislativo (Dictamen, Recomendación, Decisión, Reglamento, Directiva) dependerá de diversos factores y no corresponde a este estudio proponerla pero sí detectar su necesidad.

No se trataría de concretar los requisitos en detalle, eso debe hacerse a nivel local (como bien dice la UE), sino de manifestar aún con más claridad la responsabilidad de los Estados en este tema, ya sea por acción y omisión, y ofertar en un solo texto todas las posibilidades de adaptación sin tener que, como hasta ahora, bucear en diversas normativas y secciones y anexos. Ese texto normativo específico facilitaría enormemente la tarea tanto de las administraciones locales como de las organizaciones campesinas, en parte para presionar a las primeras en la elaboración de normativa local específica y adaptada.

■ **Incrementar la formación y concretar los requisitos sanitarios adaptados a la producción campesina que permite el PH. Elaborar:**

-Guías de Simplificación de pre-requisitos para la pequeña escala (producción, transformación y circuitos cortos-venta directa), como por ejemplo los que ya existen para el comercio minorista. Son Guías con el aval de la administración competente.

-Guías de Buenas Prácticas para la pequeña escala (producción, transformación y circuitos cortos).

-Adaptaciones del PH para producciones-transformación diferenciadas: Alimento tradicional o Alimento artesano o Alimento de granja (definir estas categorías legalmente y dotarlas de unas Guías y Simplificaciones adaptadas a sus necesidades). Son Guías con el aval de la administración competente.

-Incrementar muy significativamente la formación e información. Elaborar guías y demás material "oficial" adaptado para cada caso, sencillo y claro. Crear espacios (virtuales y físicos) de información y formación estables a nivel administrativo y a nivel de actores agrarios (sindicatos, cooperativas, etc.). Otras.

■ **Incrementar la presión sobre las autoridades locales competentes, sea el Estado, la Autonomía y en algunos casos el municipio o la mancomunidad**

Absolutamente imprescindible para conseguir los objetivos. De poco servirá un acto legislativo europeo propio o sistemas de formación a los diversos actores implicados si no existe una transposición normativa de esa adaptación que evite la libre interpretación a nivel de “campo”. Para conseguir eso la experiencia demuestra que se necesita empujar a la administración, ya que sin ese empuje difícilmente se moverá (la situación actual es la mejor prueba de ello). Incrementar significativamente el nivel de presión hacia la administración por parte de los actores agrarios para conseguir marcos adaptados y permitidos en el PH es imprescindible.

También puede ser interesante remarcar que no toda la administración implicada es contraria a la adaptación normativa, ni mucho menos. Por tanto no se debe ver a este actor como un enemigo adaptativo sino que, en ocasiones, es un aliado y nos podemos apoyar en ella para dar aún más fuerza a las reivindicaciones.

■ **Elaborar nuevos Marcos Normativos a escala estatal o autonómica que agrupen todas esas posibilidades de adaptación y flexibilidad**

Por ejemplo, Leyes de Alimentos de Granja o de Alimentos tradicionales o de Producción de Proximidad, con el nombre y formato que sea más conveniente. En realidad estos Marcos Normativos más que aportar elementos normativos nuevos pueden tener un doble efecto: uno simplificar y reunir en un texto normativo las posibilidades de adaptación de la normativa; y dos, y más importante, sobre la formación, información y, sobretodo, actitud tanto en el sector agrario como en el administrativo y de inspección. Con ello se quiere decir que se despejan muchas dudas que a veces existen en todos los ámbitos con el tema del PH, se facilita la flexibilidad de los controles administrativos al disponer éstos de un soporte legal y, se da un impulso hacia estas formas de producción y comercialización.

■ **Alimentos de granja**

Los productos alimentarios primarios en venta directa y los transformados obtenidos exclusivamente de las materias primas de la granja, son o pueden ser catalogados como alimentos de granja. Eso es importante porque en realidad (diversa legislación así lo recoge) se considera una extensión de la actividad agraria. Eso tiene implicaciones a nivel fiscal (fiscalidad agraria, no comercial) y en los espacios de demanda de adaptaciones legislativas. También la denominación de “Elaborado en granja” puede servir como elemento de reivindicación adaptativa de la legislación.

Para todos estos puntos existen ejemplos autonómicos o de distintos estados de la UE que nos sirven de Buenas Prácticas a estudiar.

C/BUENAS PRÁCTICAS

Podemos recordar que, a nivel de propuestas, concretábamos tres grandes áreas:

Incrementar la formación y concretar los requisitos sanitarios adaptados a la producción campesina que permite el PH.

Incrementar la presión sobre las autoridades competentes, sea el Estado, la Autonomía y en algunos casos el municipio o la mancomunidad.

Elaborar nuevos Marcos Normativos a escala europea, estatal o autonómica que agrupen todas esas posibilidades de adaptación y flexibilidad.

Buena parte de las buenas prácticas (BBPP) recopiladas van en estas tres direcciones, bien sea apoyándose en un aspecto o bien sea mezclándolos, lo que acostumbra a dar muchos mejores resultados.

■ **Queserías artesanales**

Uno de los alimentos más interesantes para la producción campesina y la venta directa o de circuito corto son los quesos. Esto es así porque permite dar un gran valor añadido a la leche en fresco, permite utilizar métodos o sistemas tradicionales reconocidos (y con ello adaptar con mayor facilidad los requisitos sanitarios), no requiere autorización sanitaria (en general) y existen diversas redes estables de comercialización en proximidad.

Experiencia en Italia

Definiciones

Un primer elemento que puede resultar interesante es la catalogación clara de lo que es y lo que no es un queso campesino para evitar que se cuelen productos industriales o de grandes corporaciones queseras. En el caso de Italia no está recogida legalmente esa figura y eso es uno de los problemas. Aún así, y a falta del blindaje legal a través de una definición oficial de pequeña quesería y/o quesería artesanal, se considera “pequeña” aquella con una producción limitada e inferior a 2.000.000 litros / año y “artesanal” aquella con producción limitada e inferior a 500.000 litros / año. Además, en general, la Quesería Artesanal se identifica con la transformación de una cantidad limitada de leche (leche de la propia explotación) y con el empleo de métodos tradicionales. La Pequeña Quesería puede comprar también leche del exterior y puede no emplear sistemas tradicionales. Se diferencia por tanto si la quesería es tradicional o pequeña (obviamente no son categorías excluyentes) y los elementos definitorios son la cantidad y si la materia prima es toda de la explotación o no. Estos elementos definitorios se repiten en otros países.

Formación

Ya hemos destacado sobradamente la importancia de este apartado. Para adaptar y explicar como afecta el PH a la actividad del queso en concreto, se ha elaborado un manual explicativo específico. Un manual con el valor añadido de que cuenta con el aval de diferentes actores implicados. Es importante resaltar la implicación del Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura (CRA), un ente público estatal con competencias técnicas y científicas, dependiente del Ministerio de Agricultura y Alimentación, lo cual, para el ámbito de la reglamentación sanitaria da un plus siempre interesante. También interesante (e importante en este caso) es la existencia de un programa europeo (el T-cheese.Med), financiado en parte por la UE que permitió durante 2 años el trabajo específico en red entre Italia, Grecia y Chipre para este tema. Existe también un sistema de alianzas interestatales en la UE a través de la figura de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT); una de ellas, la ArchiMed que incluye a las Illes Balears, Sicilia, Cerdeña y Chipre⁴⁰, estuvo implicada en este proceso.

⁴⁰ Para ver algunas de las AECT vinculadas al Estado español http://www7.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/Menu_Coop_TransfrCooperacion/AECT/parrafo/03/text_gl_files/file3/2010_11_AECT_EN_FUNCIONAMIENTO_Y_TRAMITACI%C3%93N.pdf



Independientemente de estos consorcios, la formación no se puede limitar a elaborar un manual sino que, en el caso de Italia, se ha ido más allá y se han elaborado unas Guías de Buenas Prácticas para cada región italiana para la aplicación de las directivas UE. Las Guías explican la interpretación de la nuevas normativas higiénico –sanitarias. Además se ha organizado un programa de Divulgación que implican a:

- Servicios de desarrollo agrícola y divulgación de cada Región.
- Asociaciones (ganaderías, producción, etc.).
- Servicio Veterinario del Ministerio de Sanidad.
- Centros de investigación.

Y que consiste en:

- Seminarios y cursos
- Folletos, DVD, Bases de datos de normativas y procedimientos
- Elaboración de manuales explicativos

Adaptaciones del PH

A parte de lo que puedan adaptar las Guías de Buenas Prácticas, el queso artesanal no necesita autorizaciones sanitarias, se requiere únicamente la comunicación para su registro ante la autoridad competente local (Azienda Sanitaria Locale, ASL).

Experiencia en Francia

En el estado francés se ha ido más allá que en la experiencia italiana (y sin duda mucho más allá que en la española).

Definiciones

El llamado queso “fermier” (queso de granja) sí está legalmente definido en la en la normativa francesa (Décret fromage, 1988, actualizado en 2007):

- Solamente la leche de la granja puede ser transformada en producto lácteo.
- Debe ser elaborado por el propio ganadero o ganadera.
- Debe ser elaborado en la propia explotación.
- Debe ser elaborado según técnicas tradicionales.

Está claro que estas delimitaciones, enmarcan claramente lo que es un queso de granja y evita en buena medida intromisiones industriales y de gran escala.

Para Queso Artesanal no existe ninguna definición legal, pero se utiliza, de nuevo, la cantidad de leche transformada y se entiende que es industrial si se supera el millón de litros transformados en un año.

Alianzas

Otro aspecto importante es la unión del campesinado que ejerce esa actividad para defender sus intereses, activar la información, etc. Por ejemplo, la creación de una asociación o su vinculación a través de sindicatos agrarios u otras formas activas de organización. Fruto de diversas acciones se ha conseguido el reconocimiento específico dentro del sistema alimentario francés del sector “fermier” o campesino en general y del queso en particular. Ello no es fruto de la casualidad, sino del trabajo tanto dentro de las organizaciones agrarias (las queserías campesinas tienen un peso importante dentro de su federación nacional), como con las administraciones.

Aplicación del PH

Se destaca, de nuevo, la importancia de la elaboración de la Guías de Buenas Prácticas Higiéncias (GBPH) existentes para este tipo de producción.

También se considera clave el trabajo de adaptación del PH a través de la flexibilidad permitida por la UE; en concreto esa flexibilidad se ha trasladado en varios puntos de los reglamentos de la normativa estatal francesa para las queserías campesinas.

Por lo que respecta a la necesidad de autorización sanitaria, como hemos visto el PH abre la puerta a que las queserías campesinas de venta local puedan no necesitarla al considerarse venta al consumo. En Francia, con el caso del queso campesino, han optado por la estrategia de que los establecimientos de venta al consumo no necesitan autorización si esta actividad es marginal (en cantidad) y localizada (en distancia). A diferencia del Estado español, el francés (de nuevo como consecuencia de la presión campesina, no por motu proprio) concreta esas cifras. Así, si se producen 100 kg/semana de productos lácteos o 250 litros de leche tratada térmicamente, y la venta es en un radio de 80 km, no se necesita autorización. Si se supera esa cantidad pero la venta sigue siendo en un radio de 80 km, se puede vender hasta el 30% de la producción total sin autorización y como máximo 250 kg/semana de producto y 800 litros/semana de leche tratada térmicamente.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria

Análisis europeo y estatal

Adaptación en materiales y locales. Hace referencia a:

- Utilización de madera, latón, cobre, telas vegetales, etc.
- Requisitos de los locales (paredes de ladrillo, etc.).

Desde 1996, en los textos estatales franceses, estas adaptaciones son para las queserías de pequeña capacidad (< 500.000 Litros) que, de facto, incluyen a casi todas las “granjeras”.

GBPH

En el caso que nos ocupa:

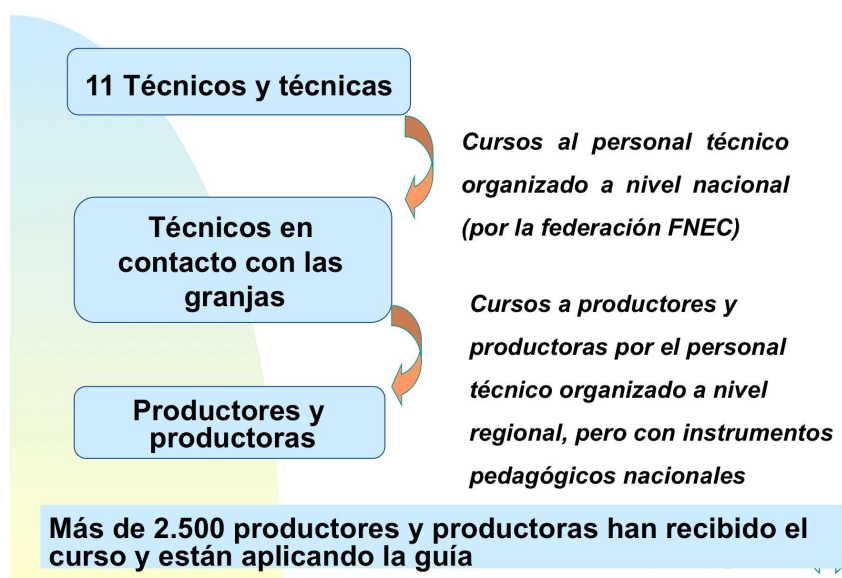


Validación por :

1. Las Administraciones: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Sanidad y Ministerio de Economía.
2. La Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria de los Alimentos (AFSSA)
5. El Comité Nacional de los Consumidores y Consumidoras

- ↳ Reconocimiento al nivel nacional
- ↳ Oficialización en un documento del Ministerio de Agricultura : el formulario para pedir la autorización (en lugar del método APCPC)

Formación y divulgación:



■ Mataderos en Francia

Hemos constatado que uno de los alimentos donde la producción campesina puede tener problemas con los requisitos sanitarios es la carne o los productos cárnicos, y específicamente con un elemento obligatorio de la cadena: el matadero. La situación en Europa con los mataderos locales, comarcales o de pequeña capacidad es grave y en el Estado español, particularmente, llegando a su casi completa desaparición. En Francia han optado por agarrarse a la disposición sobre flexibilidad que permite el PH cuando se trata de alimentos que no van a circular libremente por la Unión Europea sino que tienen un destino local y controlado. En este país para el sector cárnico y en relación con los mataderos existen dos opciones:

- Especies bovinas, porcinas, ovinas y caprinas (también equinos) deben ser sacrificadas en un matadero autorizado por la UE, ya que esa carne puede circular libremente por ella.
- Aves y lagomorfos deben ser sacrificados en locales destinados solamente a este tipo de animal:

-En mataderos autorizados por la UE.

-En un matadero no autorizado por la UE con limitación de cantidad (25000 equivalentes pollo/año o 500 equivalentes pollo/semana), de proximidad (máximo de 80 Km. hasta la persona consumidora final o el comercio de venta al detalle local) y de concepto “familiar”, es decir, el sacrificio solamente lo puede realizar por el ganadero o ganadera u otro miembro de la explotación.

**Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria**
Análisis
europeo y
estatal

En Francia, basándose en Reglamentación Europea, tampoco se aplica el PH a la venta directa a la persona consumidora final (y demás circuitos cortos) de la carne de ave y lagomorfos (conejos, por ejemplo) sacrificados en la explotación, dentro de un límite de 25.000 aves por año y 500 por semana. Es decir, la excepción que existe dentro de la reglamentación europea para el sacrificio en la explotación para el foie-gras (excepción lograda en gran medida, naturalmente, por el peso del estado francés y del sector) se amplía a la pequeña producción de aves y lagomorfos.

Una muestra de, hasta qué punto, el tema del sacrificio de pequeña escala (en el caso de las aves y lagomorfos) puede desarrollarse consiste en los llamados Mataderos Modulares Colectivos, que es el nombre de una instalación portátil, "llave en mano", donde pueden realizarse las actividades de sacrificio o de sala de despiece.



Modulo matadero aves, Bretaña

En definitiva, aquí mostramos un resumen de algunos sistemas de comercialización de productos de origen animal, el estatus sanitario y los pasos necesarios.

PRODUCTO	COMERCIALIZACIÓN	AUTORIZACIÓN SANITARIA	REQUISITOS
Productos animales (leche, huevos, carnes y transformados)	Venta directa íntegra	No se necesita autorización	Comunicación a sanidad Registro de explotación Puesta en marca de plan sanitario
	Venta directa y venta de una parte pequeña a comercio local	Posible excepción a la autorización. Excepción matadero aves.	Comunicación a sanidad Registro de explotación Puesta en marca de plan sanitario Registro de ventas
	Venta convencional	Autorización necesaria	Presentación dossier sanitario

■ Venta directa y circuitos cortos

Francia

Este es sin duda uno de los países analizados donde más se ha avanzado en el tema de la formación hacia el campesinado y en la adaptación legal de algunos requisitos importantes para los sistemas alimentarios de base campesina.

Uno de los aspectos más trabajados es el de la venta directa.

Alianzas

Con el apoyo y el trabajo de estructuras como las Cámaras Agrarias (Chambres Agricôles), algunos sindicatos agrarios, asociaciones de producción ecológica y administraciones locales se ha elaborado numeroso material formativo de carácter eminentemente práctico en relación con los aspectos sanitarios de la producción campesina y la venta directa. En general, y esto sirve para otras regiones, las alianzas más exitosas en este campo surgen cuando se juntan organizaciones campesinas, grupos de investigación y divulgación, entes de desarrollo rural regional y las administraciones locales o regionales.

En el caso francés el empuje de las Cámaras de Comercio locales ha resultado importante, así como redes del tipo AMAP (Agrupaciones para el Mantenimiento de una Agricultura Campesina, www.miramap.org) o entidades como la Federación nacional de grupos de estudio y desarrollo agrícola (FNGEDA), que agrupa a más de 600 grupos de desarrollo agrícola a nivel nacional y más de 35 federaciones regionales.

Formación y divulgación

Respecto a la venta directa, como ejemplo, existe el manual “Venta directa, ¿Y si te atreves?”⁴¹ elaborado por diversas instituciones y organizaciones agrícolas de la región de Loire, donde se da respuesta a las principales dudas que siempre surgen en estos temas. Otro material altamente interesante es un dossier editado por la federación de Cámaras Agrarias francesas sobre los sistemas de venta de circuito corto cuenta con un capítulo específico sobre las normas sanitarias (*La réglementation sanitaire pour la vente en circuits courts*) de los diferentes sistemas de venta de proximidad existentes:

Venta directa: venta en granja, venta de cestas, venta en mercados itinerantes, venta en mercados municipales, venta en tienda, venta en un punto de venta colectivo, venta por internet o a distancia, etc. Así como los distintos sistemas de venta campesina indirecta a comercios, restaurantes, restauración colectiva, etc.

Estos materiales de formación específicos sobre normativa sanitaria, didácticos y claramente dirigido a quien quiere dedicarse a esta actividad, se complementan con puntos focales de contacto dentro de las organizaciones. Estos puntos focales sirven para aclarar dudas o dar asesoría y acompañamiento, no solamente en materia de reglamentación sanitaria, claro está, también en otros temas como legislación comercial o ayudas públicas para este tipo de actividad, ayudas que existen y son numerosas (un ejemplo se encuentra en la parte final del dossier “Vente directe: et si vous vous lanciez?” comentado anteriormente).

⁴¹ Los dos materiales se pueden encontrar en francés en la web www.chambres-agriculture.fr

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria

Análisis europeo y estatal

Aquí tenemos algunos ejemplos de espacios de formación, divulgación y/o acción en relación a este tema y por actores de diversa naturaleza.



Bienvenue à la ferme



Centre d'études et de ressources sur la diversification agricole



Le réseau rural français



Les circuits courts sur Internet



Les Marchés des Producteurs de Pays



Terres en ville

Todas estas iniciativas buscan por un lado adaptar el PH a las necesidades de los sistemas campesinos, concretar las posibilidades de flexibilidad que ofrece, crear alianzas para defender sus intereses, establecer líneas de comunicación e interlocución estables con las autoridades competentes y, convertirse en nodos de formación, divulgación y acompañamiento de las actividades. Sin todo esto, realmente es complicado asentar un marco normativo adaptado a las necesidades de la producción campesina y los circuitos cortos.

Otras iniciativas: Italia

En Italia existen regiones con planes específicos, bien financiados y con implicación de numerosos actores clave para la promoción de los productos alimentarios locales y la venta de proximidad. La Toscana es una de las regiones más activas, como veremos más adelante, pero apuntamos aquí dos iniciativas con vocación claramente legislativa como elementos de interés y aprendizaje.

Cerdeña

En esta isla del mediterráneo existe una legislación específica para los circuitos cortos de base campesina y diversas iniciativas muy interesantes para extender y mejorar su trabajo. Se puede encontrar diversa información (en italiano) en la web www.sardegnafilieracorta.com/

Existe también una normativa interesante respecto a los circuitos cortos⁴², aunque el timón legislativo ha virado sobre todo hacia los mercados campesinos, dando menor cabida así otras diversas formas de venta campesina.

Emilia-Romagna

Se ha lanzado este año (por parte de los Verdes) la propuesta de ley para el fortalecimiento de los grupos de compra solidaria (los conocidos como GAS) y para la promoción de la producción agroalimentaria kilómetro cero y de circuito cort⁴³.

⁴² www.regione.sardegna.it/j/v/1175?v=9&c=72&s=1&file=Legge_regionale_1_2010.xml

⁴³ http://www.sel-verdi.org/wp-content/Istituzionale/PdL/PdL_GAS_7apr2011.pdf

A nivel estatal

Se están discutiendo a nivel de la Comisión parlamentaria de Agricultura dos proyectos con posibilidades interesantes, “Normas para la valorización de los productos alimentarios procedentes de los circuitos cortos y de calidad” e “Incentivos a la producción y venta directa de los productos agrícolas locales, tradicionales y ecológicos”.

■ **Desarrollo Rural. El caso de Italia.**

Hemos mencionado que, otra ruta que permite dar un impulso muy generoso a los sistemas alimentarios de base campesina, son las alianzas con los entes de desarrollo rural regional. Por un lado acostumbran a tener una dotación económica importante y por otro, si se enfocan adecuadamente y con voluntad real de transformación, consiguen coordinar a los principales actores locales implicados y los resultados pueden ser realmente vistosos. A modo de ejemplo podemos tomar la región de la Toscana.

Toscana, programa de Desarrollo Rural.

Este es un programa que forma parte de los proyectos Leader europeos y comprende actualmente (aunque lleva más años actuando) el periodo 2007-2013, además se entremezcla con el Plan Agrícola Regional lo que le da aún mayor fuerza. Uno de los ejes consiste en la promoción de los mercados campesinos y de los circuitos cortos.

En concreto apuesta por el apoyo a la venta campesina directa a través de la red regional existente o la que se pueda crear para que acercar producción y consumo, incorpora también un plan de formación, información y promoción de los productos locales y una garantía de precio justo. Básicamente este es el objetivo de la red Toscana de venta directa. Se apoya directamente a la creación de mercados campesinos, a la creación logística de una red de distribución de los productos locales, comercios locales, acuerdos entre el sector campesino y otros sectores como la restauración y el turismo o la compra pública.

■ **Alimentos tradicionales. El caso de Italia**

Otra de las vías más directas para conseguir adaptaciones al PH consiste en la senda de los alimentos tradicionales que, como hemos visto, están explícitamente citados en la normativa general sanitaria como adaptables. Este es uno de los caminos que ha escogido, por ejemplo, Italia. En este país existe la figura (reconocida legalmente) de los *Prodotti Agroalimentari Tradizionali*⁴⁴, Producto Agroalimentario Tradicional (PAT):

Son alimentos obtenidos con métodos de producción y transformación consolidados en el tiempo, homogéneos para todo el territorio al que se vinculan, por un período no inferior a 25 años.

Son alimentos de producción limitada en cantidad y vinculados a un área territorial muy restringida, de manera que las categorías de DOP e IGP no encajan del todo.

Son las distintas Regiones italianas las que comunican al Ministerio cuales son estos alimentos. Para que un alimento sea considerado PAT e incluido en las listas oficiales debe rellenar una ficha identificativa que contiene, entre otros, elementos como: el tipo de alimento, el nombre, el territorio, la descripción del método de elaboración, los materiales utilizados, la descripción de los locales, o los elementos que permitan comprobar que los métodos han sido practicados de manera homogénea según reglas tradicionales por un período de al menos 25 años.

⁴⁴ www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3276

Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria
Análisis
europeo y
estatal

Existen centenares de productos tradicionales reconocidos como tales por las autoridades italianas, por lo que realmente se ha convertido en una buena herramienta para avanzar en la consecución de adaptaciones sanitarias más razonables que las generalistas⁴⁵.

⁴⁵ La lista se puede consultar en www.politicheagricole.it/NR/rdonlyres/eolif4zdedzsfvkv22sfqoahlu2hqtuppokwe3r73nurlxyrybhbddxi4yti5qtiwp23j4qjwasgmcyvfhfexgwlgo/20080616_DM_PQ_ottava_revisione_prodotti_tradizionali.pdf

Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria
Análisis
europeo y
estatal



CAPÍTULO II. ESTADO ESPAÑOL

Los aspectos básicos de las tres grandes áreas en las que hemos dividido este trabajo (PAC, Malfuncionamiento de la cadena agroalimentaria y Paquete higiénico) han sido tratados en el capítulo dedicado a la Unión Europea. Son normativas y elementos de matriz comunitaria y es en ésta donde se encuentran las respuestas a la mayor parte de las preguntas. En esta segunda parte, dedicada al Estado español, nos limitaremos a apuntar aquellas cuestiones relevantes que no hayan sido tratadas anteriormente y algunas especificidades propias del Estado o las Comunidades Autónomas.

Nos centraremos en tres puntos del Paquete higiénico (PH): los registros y autorizaciones sanitarias, los llamados alimentos de calidad diferenciada y, finalmente, elementos destacables de las explotaciones agrarias prioritarias. Posteriormente expondremos algunas buenas prácticas relativas al PH a nivel autonómico o local.

El otro punto que expondremos brevemente, dentro de la PAC pero con implicaciones en la producción campesina y los circuitos de venta directa, tiene que ver con las políticas de desarrollo rural.

Finalmente, trataremos el aspecto de la titularidad, una de las barreras más claras a la equidad de género dentro del mundo rural.

1. ARQUITECTURA LEGISLATIVA

Las dos entidades a nivel estatal directamente relacionadas con los elementos comentados hasta ahora son los Ministerios de Agricultura y de Sanidad. Dada la alta volatilidad de los nombres de estas instancias administrativas que varían diversas veces en una misma legislatura, los dejaremos en genérico. Para los aspectos relativos a la PAC o al mal funcionamiento de la cadena agroalimentaria es el Ministerio de Agricultura el órgano principal al que dirigirse. Para los aspectos relativos a la PH entra en juego el de Sanidad. Debemos además añadir las instancias correspondientes a las autonomías ya que, tanto agricultura como sanidad, tienen buena parte de sus competencias transferidas. Para la inmensa mayoría de casos, a la hora de defender un mejor marco normativo para la alimentación de base campesina, la mejor estrategia consiste en combinar la actuación autonómica con la estatal. Una de las constantes que hemos intentado dejar clara en casi todos los puntos descritos en el capítulo I, especialmente para el PH, es virar parte de las acciones hacia el Estado y las Comunidades Autónomas ya que disponen de un alto grado de decisión en muchos de los aspectos problemáticos.

Tampoco podemos olvidarnos de las instancias más locales, especialmente los ayuntamientos o las entidades comarcales. En temas como el PH, los controles oficiales, los permisos de actividad o elementos relacionados con el Desarrollo Rural de la PAC, los entes locales son también trascendentales.

Independientemente de esta estructura destaca por su importancia sobre el PH la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Merece la pena dedicarle unas líneas extra:

La *Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)* es un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Sanidad y se creó en 2001. Se coordina con su órgano paralelo europeo, la agencia europea de seguridad alimentaria (EFSA, por sus siglas en inglés). ¿Por qué es importante la AESAN? Echando un vistazo a sus funciones nos daremos cuenta.

Funciones

- Coordinar las actuaciones relacionadas directa o indirectamente con la seguridad alimentaria y la nutrición.
- Instar a actuaciones ejecutivas y normativas, de las autoridades competentes, especialmente en situaciones de crisis o emergencia.
- Coordinar el funcionamiento de las redes de alerta existentes en el ámbito de la seguridad alimentaria.
- Asesorar en la planificación y desarrollo de las políticas alimentarias.
- Prestar asesoría técnica y elaborar, en coordinación con el Comité Científico, informes técnicos y difundirlos.
- Representar al Estado español en los asuntos de seguridad alimentaria y nutrición que se tratan en la UE y en organismos internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la salud (OMS), el Codex Alimentario y el Consejo Europeo.
- Actuar como punto de contacto entre la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y las diferentes autoridades nacionales en seguridad alimentaria, institutos de investigación, organizaciones de consumidores y otras partes implicadas.

Vemos pues que es un órgano clave en la coordinación del PH, en su adaptación, en la elaboración de manuales o guías oficiales, en las pautas de los controles oficiales o en la formación, por ejemplo. Es, por tanto, un estamento ineludible para abordar todo lo que hemos destacado del PH.

En algunas autonomías existen Agencias como la estatal, es el caso por ejemplo de Cataluña, Euskadi o Castilla y León. En la mayoría no existe esta figura y la coordinación con la AESAN se ejerce a través de las Consejerías de Salud.

Además de la AESAN existen también dos órganos consultivos a través de los cuales se pueden encauzar las demandas a las que nos estamos refiriendo en este estudio. Se trata del Consejo Agroalimentario del Estado y del Consejo Asesor Agrario.

Consejo Agroalimentario del Estado

Adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino es un órgano consultivo con la finalidad de asesorar a la Administración General del Estado en la determinación de las orientaciones generales de la política agroalimentaria.

El Consejo está presidido por el titular del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, quien podrá delegar en el Secretario de Estado de Medio Rural y Agua, e integrado, de forma paritaria, por: a) la Administración General del Estado, b) las organizaciones profesionales agrarias de carácter general más representativas a nivel estatal, c) las asociaciones más representativas del cooperativismo agrario, d) la industria agroalimentaria con mayor implantación en el ámbito del Estado, e) las organizaciones sindicales más representativas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y f) las organizaciones empresariales más representativas, de acuerdo con

lo establecido en la disposición adicional sexta del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo, 1/1995, de 24 de marzo.

Podrán incorporarse al Consejo organizaciones de ámbito estatal representativas de otros intereses, siempre que se traten temas que se refieran específicamente a su ámbito de actuación sectorial, en la forma y condiciones que reglamentariamente se establezcan. Reglamentariamente se fijarán la composición y las funciones del Consejo, que, entre otras, serán las siguientes:

- a. Informar sobre todos aquellos asuntos específicos en materia agroalimentaria que sean sometidos a su consideración.
- b. Asesorar a la Administración General del Estado en la definición de los objetivos de la política agroalimentaria.
- c. Formular recomendaciones para la mejora de la competitividad de los productos agroalimentarios.
- d. Proponer medidas para la promoción de políticas de calidad en el sector agroalimentario español.

Comité Asesor Agrario

Adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino se trata, también de un órgano consultivo. El Comité está presidido por el titular del Ministerio Ambiente y Medio Rural y Marino, quien podrá delegar en el Secretario de Estado de Medio Rural y Agua, y formarán parte del mismo las organizaciones profesionales agrarias de carácter general más representativas a nivel estatal, con la finalidad de asesorar a la Administración General del Estado respecto de cuestiones relacionadas con el interés general agrario y rural. Podrán incorporarse al Comité otras organizaciones representativas de los intereses en materia agraria y rural, en la forma y condiciones que reglamentariamente se establezcan. Reglamentariamente se fijarán la composición y las funciones del Comité, que, entre otras serán las siguientes:

- a. Informar sobre todos aquellos asuntos específicos en materia agraria que sean sometidos a su consideración.
- b. Efectuar las sugerencias que se consideren convenientes con respecto a aquellas políticas que puedan afectar a las condiciones socioeconómicas de la actividad agraria.
- c. Informar sobre la evolución de la situación social y económica del sector agrario.
- d. Formular recomendaciones para la adopción de aquellas medidas que se estimen necesarias en orden a la mejora de la calidad de vida del sector agrario.

2. PAQUETE HIGIÉNICO SANITARIO

Los aspectos básicos del llamado Paquete Higiénico han sido tratados en el capítulo europeo. Detallaremos tres puntos que tienen cierto cariz distinto en el Estado español

Registros sanitarios

Como comentábamos anteriormente un elemento importante para las explotaciones agrarias que deseen ir más allá de la producción y transformar o comercializar sus productos (a través de las distintas formulas de venta directa o circuitos cortos de comercialización) es el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos (RGSEAA). Importante es insistir en que una cosa es estar registrado (eso es obligatorio para todos los agentes) y otra necesitar autorización sanitaria. Lo veremos más adelante, pero es una confusión terminológica muy habitual.

La norma legislativa básica para este Registro es el *Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero*. El registro está adscrito a la AESAN, tiene carácter estatal y se considera un registro unificado en el que se incluyen los datos obrantes en los registros gestionados por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Tiene carácter público e informativo y se constituye como base de datos informatizada.

El Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, exige que el operador u operadora de empresa alimentaria notifique ante la autoridad competente las empresas que están bajo su control y desarrollan alguna actividad en la producción, transformación y distribución de alimentos, con el fin de proceder a su registro. Dicho Reglamento establece el requisito añadido de autorización por la autoridad competente para aquellos casos previstos en el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. Respecto al Registro General Sanitario lo importante es establecer quién debe registrarse y luego dos líneas de diferenciación: a) si es necesario registrarse a nivel estatal o en otra instancia (autonómica o municipal), b) si es necesaria una comunicación o una autorización previa.

Existen al menos tres variables a tener en cuenta:

- ¿Donde efectuar el registro? (Estado, CCAA o Municipio)
- ¿Qué? (Comunicación o autorización)
- ¿Quién? (producción primaria No, transformación Sí, venta directa con diferencias)

¿Quién?

Queda fuera de este Registro la producción primaria que ya cuenta con sus propios registros de explotaciones. Dejando de lado la producción primaria, deben registrarse en el Registro Sanitario cada uno de los establecimientos de las empresas alimentarias o, en el caso de que éstas no tengan establecimientos, las propias empresas, cuando su actividad tenga por objeto:

- Alimentos o productos alimenticios destinados al consumo humano.
- Materiales y objetos destinados a estar en contacto con alimentos.
- Coadyuvantes tecnológicos utilizados para la elaboración de alimentos.

Y que su actividad pueda clasificarse en alguna de las siguientes categorías:

- Producción, transformación, elaboración y/o envasado.
- Almacenamiento y/o distribución y/o transporte.
- Importación de productos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea.

Existe una excepción para el circuito corto-venta directa: quedan excluidos de la obligación de inscripción en el Registro los establecimientos y sus empresas titulares en el supuesto de que exclusivamente manipulen, transformen, envasen, almacenen o sirvan alimentos **para su venta o entrega *in situ* al consumidor final**, con o sin reparto a domicilio, o a colectividades, así como cuando éstos suministren a otros establecimientos de estas mismas características, y se trate de una actividad marginal en términos tanto económicos como de producción, respecto de la realizada por aquéllos, que se lleve a cabo en el ámbito de la unidad sanitaria local, zona de salud o territorio de iguales características o finalidad que defina la autoridad competente correspondiente. Estos establecimientos deberán inscribirse en los registros autonómicos establecidos al efecto, previa comunicación del operador de la empresa alimentaria a las autoridades competentes en razón del lugar de ubicación del establecimiento. No obstante, cuando se trate de establecimientos en los que se sirven alimentos *in situ* a colectividades, la comunicación será hecha por el titular de las instalaciones.

Respecto al *Registro de establecimientos de comercio al por menor de carnes frescas y sus derivados*:

Los establecimientos incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1376/2003, de 7 de noviembre, por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y comercialización de las carnes frescas y sus derivados en los establecimientos de comercio al por menor, quedarán sometidos al procedimiento de comunicación previa e inscripción en los registros autonómicos, es decir no tienen que registrarse a nivel estatal. Por tanto vemos que hay algunas actividades que requieren el Registro estatal y otras requieren el registro en otros ámbitos administrativos más locales. En realidad, la documentación acostumbra a ser la misma y por tanto es más bien un tema puramente administrativo.

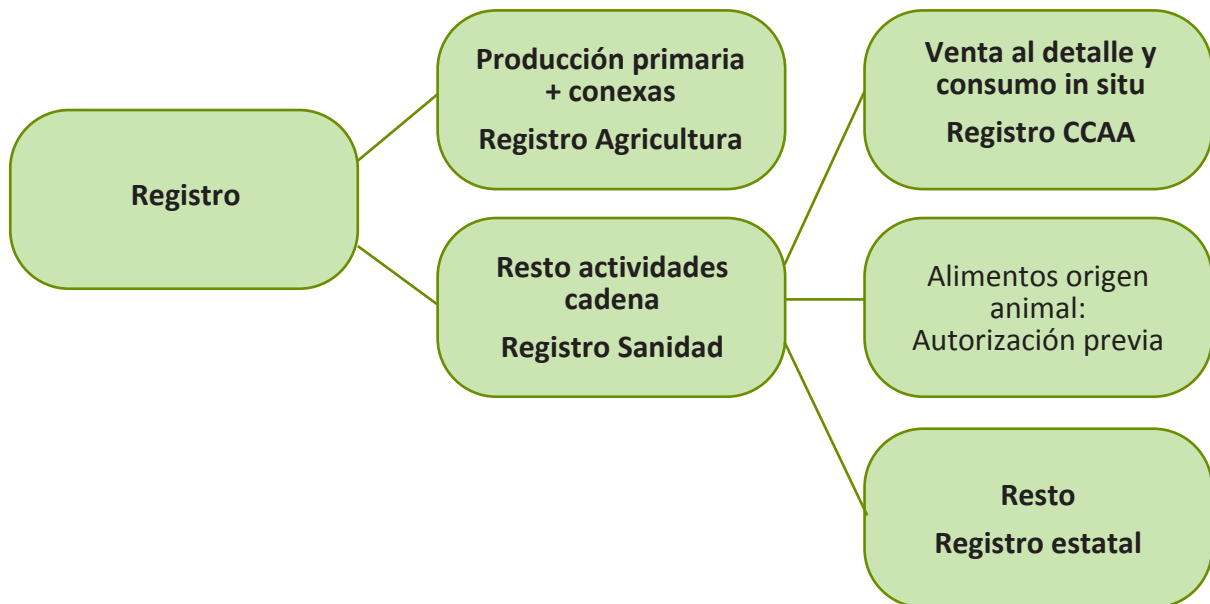
¿Qué? Comunicación vs. Autorización

Para su inscripción en el Registro se diferencian dos tipos de establecimientos en función de la naturaleza de los alimentos independientemente de su actividad:

- Aquellos establecimientos que comercializan productos de origen animal, los cuales presentarán una solicitud de inscripción para que se proceda a su autorización.
- El resto de establecimientos presentarán una comunicación previa como condición única y suficiente para que se tramite la inscripción de las empresas en el Registro y, simultáneamente, pueden comenzar su actividad, sin perjuicio de los controles que posteriormente se puedan llevar a cabo.

Los primeros:

Establecimientos que necesitan una Autorización previa de las Autoridades Competentes de la Comunidad Autónoma antes de su inscripción en el Registro que son aquellas empresas o establecimientos alimentarios cuya actividad se relaciona con los productos de origen animal, excepto producción primaria, operaciones de transporte, almacenamiento sin frío y comercio al por menor, regulados por el artículo 4.2 del Reglamento (CE) nº 853/2004, por el que se establecen las normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. A estas empresas se les concede la autorización plena cuando cumplan todos los requisitos correspondientes de la legislación alimentaria. En el caso de que cumplan los requisitos de infraestructura y equipamiento pero no los requisitos restantes de la legislación alimentaria, se les concede la autorización condicional, con los plazos que marca el Reglamento (CE) 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.



¿Qué significa el “número de registro de empresa alimentaria”?

El número, nacional o de otro ámbito territorial (autonómico o local), concedido a una empresa o a un establecimiento es meramente prueba de que el operador ha comunicado su actividad/existencia y el lugar donde se ubica a la autoridad competente; sus efectos son únicamente de identificación administrativa y el operador u operadora no están obligados a utilizarlo en el etiquetado de sus productos.

El ámbito territorial del registro no marca diferencias en cuanto a las garantías del control oficial sobre los mismos ejercido por la autoridad competente, ni en cuanto a la plena responsabilidad del operador económico respecto del cumplimiento de la legislación alimentaria.

Solamente, en el caso de los establecimientos a que hace referencia el artículo 4.2 del Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, el número de registro tiene un valor añadido porque se concede previa autorización de las instalaciones por las autoridades competentes de la comunidad autónoma. Ese número se incluirá en una lista que obligatoriamente ha de ser de carácter público y debe ser incluido en la información del etiquetado o documentación de acompañamiento de los productos

Algunas reflexiones:

- Diferenciar comunicación de autorización previa.
- Diferenciar obligación de inscripción en el registro de obligación de autorización sanitaria.
- Valorar que, en ocasiones, el Registro sanitario no supone más que un trámite administrativo, un trámite más sí pero no nuevas exigencias que, muchas veces, ya se deberían tener cubiertas al empezar la actividad (sea o no obligatoria la autorización previa). Es decir, el Registro en sí a menudo no supone más exigencias sanitarias.
- Diferenciar la molestia inherente al papeleo de una barrera real a la actividad.

3. EXPLOTACIONES AGRARIAS PRIORITARIAS

¿Por qué es importante ser Explotación Agraria Prioritaria (EAP)? Cuando una granja o una explotación es Prioritaria tiene preferencia en la obtención de las ayudas monetarias, beneficios diversos y una serie de medidas de apoyo. Para ejercer la actividad no es necesario ser una EAP pero sin duda ayuda. Aquí tenemos algunos ejemplos de estas medidas:

“Los titulares de explotaciones prioritarias tendrán un trato preferente en los siguientes supuestos:

En la adjudicación de superficies agrarias realizadas por las Administraciones públicas.

En las contrataciones de seguros agrarios subvencionadas con fondos públicos.

En el acceso a las actividades formativas organizadas o financiadas por las Administraciones públicas para mejorar la cualificación profesional de los agricultores.

En la concesión de las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias de producción, sin perjuicio de lo dispuesto por la normativa comunitaria. A estos efectos se podrán establecer criterios de modulación en función de la dedicación y la renta de los titulares, así como de la ubicación de las explotaciones.

En las ayudas incluidas en los programas de ordenación de producciones agrarias o de ámbito territorial específico, siempre que ello sea compatible con las finalidades de dichos programas.

En la asignación de las cuotas o derechos integrados en las reservas nacionales, constituidas en aplicación o desarrollo de la normativa reguladora de las correspondientes organizaciones comunes de mercado, siempre en concordancia con las condiciones establecidas, al efecto, en dichas normas”.

La ley básica que regula las EAP es la Ley 19/1995.

Para ser EAP es necesario reunir una serie de requisitos y es ahí, en las tablas de requisitos y sus cálculos donde se halla el meollo de la cuestión. Veamos que dice la Ley: Para que una explotación cuyo titular sea una persona física tenga la consideración de prioritaria, se requiere que la explotación posibilite la ocupación, al menos, de una unidad de trabajo agrario y que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la misma sea igual o superior al 35 % de la renta de referencia e inferior al 120 % de ésta, siendo la renta de referencia el indicador relativo a los salarios brutos no agrarios en España

Además, el titular ha de reunir los siguientes requisitos:

- *Ser agricultor profesional (ver definición en el apartado siguiente)*
- *Poseer un nivel de capacitación agraria suficiente, para cuya determinación se conjugarán criterios de formación lectiva y experiencia profesional.*
- *Haber cumplido dieciocho años y no haber cumplido sesenta y cinco años.*
- *Estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos en función de su actividad agraria. Los agricultores profesionales que no estén encuadrados en los regímenes*

anteriores, deberán cumplir los requisitos indicativos de su profesionalidad agraria establecidos a estos efectos por las Comunidades Autónomas.

- *Residir en la comarca en donde radique la explotación o en las comarcas limítrofes definidas por la legislación autonómica sobre organización territorial. En su defecto, se tendrá en cuenta la comarcalización agraria establecida en el Censo Agrario del Instituto Nacional de Estadística. Este requisito de residencia se entiende salvo caso de fuerza mayor o necesidad apreciada por las Comunidades Autónomas.*

Algunas definiciones (tomadas literalmente de la normativa por lo que el enfoque de género brilla por su ausencia):

1. Agricultor profesional, la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario.

A estos efectos se considerarán actividades complementarias la participación y presencia del titular, como consecuencia de elección pública, en instituciones de carácter representativo, así como en órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional, siempre que éstos se hallen vinculados al sector agrario, las de transformación de los productos de su explotación y las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, al igual que las turísticas, cinegéticas y artesanales realizadas en su explotación.

2. Agricultor a título principal, el agricultor profesional que obtenga al menos el 50 % de su renta total de la actividad agraria ejercida en su explotación y cuyo tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación sea inferior a la mitad de su tiempo de trabajo total.

3. Agricultor joven, la persona que haya cumplido los dieciocho años y no haya cumplido cuarenta años y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria.

4. Pequeño agricultor, el agricultor a título principal cuya explotación agraria no supere 12 unidades de dimensión europea (UDEs) y cuya renta total sea igual o inferior al 75 % de la renta de referencia.

5. Agricultor a tiempo parcial, la persona física que siendo titular de una explotación agraria, dedica a actividades agrarias en la misma, no menos de la quinta parte ni más de la mitad de su tiempo total de trabajo.

6. Unidad de trabajo agrario, el trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria.

7. Renta unitaria de trabajo, el rendimiento económico generado en la explotación agraria que se atribuye a la unidad de trabajo y que se obtiene dividiendo entre el número de unidades de trabajo agrario dedicadas a la explotación, la cifra resultante de sumar el margen neto o excedente neto de explotación y el importe de los salarios pagados.

8. Renta de referencia, indicador relativo a los salarios brutos no agrarios en España. La determinación anual de su cuantía se hará en concordancia con lo previsto al respecto en la normativa de la Comunidad Europea y teniendo en cuenta los datos de salarios publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

Existen dos definiciones ligeramente distintas de agricultor o agricultora profesional en sendas leyes:

Agricultor profesional, la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal, que requiera un volumen de empleo de al menos una Unidad de Trabajo Anual y que obtenga al menos el 25 % de su renta de actividades agrarias (Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural).

Agricultor profesional, la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario (Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias).

En caso de matrimonio, la titularidad de la explotación podrá recaer, a estos efectos, en ambos cónyuges, siendo suficiente que uno de ellos reúna los requisitos indicados en el apartado anterior.

Esto es lo que dice la Ley, después de la aprobación de la Ley de Titularidad Compartida se crea esa figura (la cotitularidad) y de hecho si la explotación es “cotitular” eso también “puntuá” a la hora de definirla como Prioritaria.

En el caso de Asociaciones, los requisitos de UTAs y Renta son los mismos pero se adaptan los requisitos de titular único a éstos:

- Ser sociedad cooperativa de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo asociado dentro de la actividad agraria.
- Ser sociedad bajo cualquiera de las restantes formas jurídicas de las contempladas que cumpla alguno de los dos requisitos señalados a continuación:
 - Que al menos el 50 % de los socios sean agricultores profesionales.
 - Que los dos tercios de los socios que sean responsables de la gestión y administración, cumplan los requisitos exigidos al agricultor profesional en cuanto a dedicación de trabajo y procedencia de rentas, referidos a la explotación asociativa, así como los señalados en las letras b), c), d) y e) del apartado 1 del artículo anterior, y que dos tercios, al menos, del volumen de trabajo desarrollado en la explotación sea aportado por socios que cumplan los requisitos anteriormente señalados.
- Ser explotación asociativa que se constituya agrupando, al menos, dos terceras partes de la superficie de la explotación bajo una sola linde, sin que la superficie aportada por un solo socio supere el 40 % de la superficie total de la explotación. En estas explotaciones asociativas, al menos un socio debe ser agricultor a título principal y cumplir las restantes exigencias establecidas anteriormente.

Vamos ahora a concretar cómo se calculan las UTAs y la Renta unitaria de trabajo, dos de los elementos de valoración claves:

UTA

Las UTAs son unidades de trabajo. Los datos de trabajo en la explotación se expresan en unidades de trabajo-año (UTA); una UTA equivale al trabajo que realiza una persona a tiempo completo a lo largo de un año. En el siguiente cuadro se dan las equivalencias entre UTA, jornadas laborales, horas trabajadas y porcentaje del tiempo anual de trabajo de una persona:

PORCENTAJE	HORAS	JORNADAS	UTA
0-24%	0 a 456	0 a 57	0 a 0,25
25-49%	456 a 912	57 a 114	0,25 a 0,5
50-74%	912 a 1369	114 a 171	0,5 a 0,75
75-99%	1369 a 1826	171 a 228	0,75 a 1
100%	1826 y más	228 y más	1

¿Cómo se contabilizan las horas?

Mano de obra agrícola

La mano de obra agrícola está constituida por todas las personas que habiendo rebasado la edad de escolaridad obligatoria hayan realizado trabajos agrícolas durante el período en cuestión. Las personas que hayan alcanzado la edad de jubilación y continúen trabajando en la explotación deberán incluirse como mano de obra agrícola.

Se considera como trabajo agrícola toda aquella actividad humana que contribuye a los resultados económicos de la explotación agrícola. Comprende:

- Trabajo de organización y gestión: compras, ventas, contabilidad.
- Trabajo para la siembra, cultivo y recolección de las cosechas.
- Trabajo para el ganado: preparación y distribución de los alimentos, ordeño, cuidados.
- Trabajo de almacenamiento y acondicionamiento en la explotación: ensilado, mazado, empaquetado.
- Trabajo de entretenimiento de edificios, maquinaria e instalaciones.

No se considera la mano de obra ocupada en la explotación por cuenta ajena o en régimen de ayuda mutua, por ejemplo, la mano de obra de una empresa de servicios agrícolas o de cooperativas.

Tampoco se consideran como trabajos agrícolas de la explotación las tareas domésticas, realizadas por el titular o miembros de su familia o por el personal asalariado que no sea familiar. Quedan excluidas también las labores de fabricación de productos derivados de la producción de la explotación, como quesos o embutidos. Igualmente se excluyen los trabajos de silvicultura, caza, pesca y piscicultura, aunque sean efectuados en la propia explotación agrícola, así como otras actividades lucrativas no agrícolas efectuadas por la mano de obra de la explotación.

Los trabajos de transporte propios de la explotación, sólo se tendrán en cuenta si son efectuados por la mano de obra de la misma.

Mano de obra familiar

Esta característica sólo se recoge de las explotaciones agrícolas cuyo titular sea persona física. Se considera como mano de obra familiar el titular, su cónyuge y otros miembros de la familia siempre que realicen trabajos agrícolas para la explotación, ya sea de forma continua o eventual, como asalariados o no asalariados.

Se incluyen como otros miembros de la familia del titular los ascendientes, descendientes y otros parientes, incluidas las personas emparentadas por matrimonio o adopción, independientemente de que vivan en la explotación o en otra parte.

De cada una de las personas que constituyen la mano de obra familiar, incluyendo los titulares y los cónyuges del titular aunque no trabajen, se recogen los siguientes datos individuales: sexo, edad, si es jefe de la explotación, número de jornadas completas y/o parciales trabajadas en la explotación, si recibe regularmente algún tipo de remuneración y si ha ejercido alguna otra actividad lucrativa.

Por actividad lucrativa se entiende cualquier actividad, excluida la actividad relativa a los trabajos agrícolas mencionados, ejercida en contraprestación de una remuneración (retribución, salario, beneficios, honorarios, u otros ingresos por los servicios prestados, incluido el pago en especie).

Se incluirán las actividades lucrativas ejercidas en la misma explotación (terrenos de acampada, albergues para turistas, etc.) o en otra explotación agrícola, así como las actividades ejercidas en un empresa no agrícola y los trabajos agrícolas realizados en otra explotación.

Renta

La Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, en su disposición final sexta, establece que el Ministerio de Agricultura realizará periódicamente la determinación de la cuantía de la renta de referencia. Este cálculo se realiza de acuerdo con lo establecido al respecto en la normativa de la Unión Europea y teniendo en cuenta los datos de salarios publicados por el Instituto Nacional de Estadística. Para el año 2011, la renta de referencia quedó fijada en 27.503 euros.

Como hemos visto, el dato utilizado en el cálculo de la EPA es la Renta unitaria de trabajo; es decir, el rendimiento económico generado en la explotación agraria que se atribuye a la unidad de trabajo. Se obtiene dividiendo la cifra resultante de sumar el margen neto, o excedente neto de explotación, y el importe de los salarios pagados por el número de unidades de trabajo agrario dedicadas a la explotación.

Y esa cifra es la que debe situarse entre el 35 y el 120% de la renta de referencia anteriormente explicada.

Problemas

Una vez analizada la importancia de ser y los requisitos para ser una EAP, veamos con qué problemas se suelen topar las explotaciones de base campesina. El principal escollo se refiere al cálculo de las UTAs.

Las tablas de conversión reflejan una realidad caduca y encorsetada. No es lo mismo una explotación extensiva de ovino que una intensiva, no es lo mismo (a nivel de horas de dedicación) una huerta en un sistema industrial que otra en ecológico, etc. En general, algunas explotaciones de base campesina, por su tamaño en hectáreas o unidades ganaderas, una vez aplicadas las tablas de conversión en horas y en UTA, suelen quedar fuera de la unidad UTA demandada. En realidad se dedican más horas de las que refleja la conversión pero es evidente que esa conversión no está adaptada a este tipo de realidades. El mal cálculo de las UTAs no se refiere solamente a que es distinto en intensidad laboral un modelo de producción u otro sino que, comúnmente, existen labores de transformación de alimentos o la actividad de venta. En estos casos tampoco se contabilizan adecuadamente estas actividades que están conectadas ineludiblemente con la actividad agraria y que, en algunos territorios, se consideran actividad agraria a todos los efectos, sin ir más lejos a nivel fiscal. Si se complementa la pura actividad en el campo o la granja con la transformación alimentaria o la venta en circuitos cortos sí se llega en muchos casos a los requisitos mínimos laborales para ser EAP.

En el caso de la renta, aunque también pueden aparecer problemas, es menos frecuente ya que el abanico del requisito es más amplio.

4. PLURIACTIVIDAD

El concepto puede generar confusión por la excesiva manipulación sufrida. Nos referimos con pluriactividad agraria al hecho de que se ejerzan distintos tipos de actividad agraria en la explotación o en el núcleo campesino. Existe cierta razonable tendencia a ir dejando la consagrada especialización para acercarse a formas productivas más diversas (diversos cultivos, combinación de producción animal y vegetal, mezcla de sistemas productivos, alargamiento de la cadena hacia la transformación alimentaria y/o la venta directa, etc.).

Buena parte de la producción campesina defendida en este estudio tiende a diversificar su producción y su actividad agraria, tiende a elaborar puentes con otros sectores y tiende a coordinar sus actividades con otros agentes, agrarios o no. Por tanto, la pluriactividad entendida así, es una realidad a la que no se ha dado suficiente respuesta normativa, especialmente en lo referido a requisitos, permisos o registros de diversa índole. Se sigue partiendo, en general, de una visión reduccionista donde cada explotación se dedica a una cosa. La necesidad de coordinar los requisitos, por ejemplo en materia higiénico - sanitaria, para actividades paralelas perfectamente asumibles en una misma explotación o local o espacio, es una de las demandas del campesinado con que nos hemos encontrado.

Por tanto, una mejor definición y reglamentación de la pluriactividad agraria en aras de una mayor comodidad y facilidad para el campesino o campesina, sería importante. Por ejemplo, que un local disponga del permiso para efectuar operaciones diversas y compatibles de transformación alimentaria, con un único trámite.

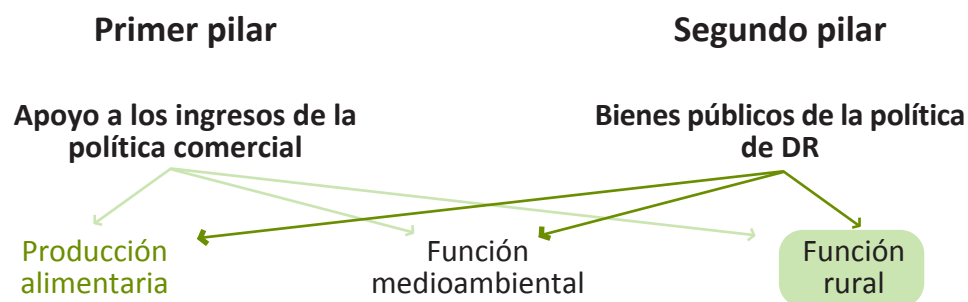
Ello está en consonancia con la cacareada promoción de la multifuncionalidad agraria promovida por prácticamente todas las instancias administrativas, con especial énfasis en el paquete de desarrollo rural, pero que no ha encontrado traducción en la coordinación administrativa y en facilitar la vida a quien la practica.

5. POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Otro elemento realmente interesante desde el punto de vista de promoción efectiva de los sistemas alimentarios de base campesina lo constituyen las herramientas agrupadas bajo el epígrafe genérico de Desarrollo Rural. Es un de los pilares de la PAC pero su aplicación directa y aprobación (así como parte de su dotación presupuestaria total) depende de los Estados y las administraciones locales, de ahí su mención en este apartado.

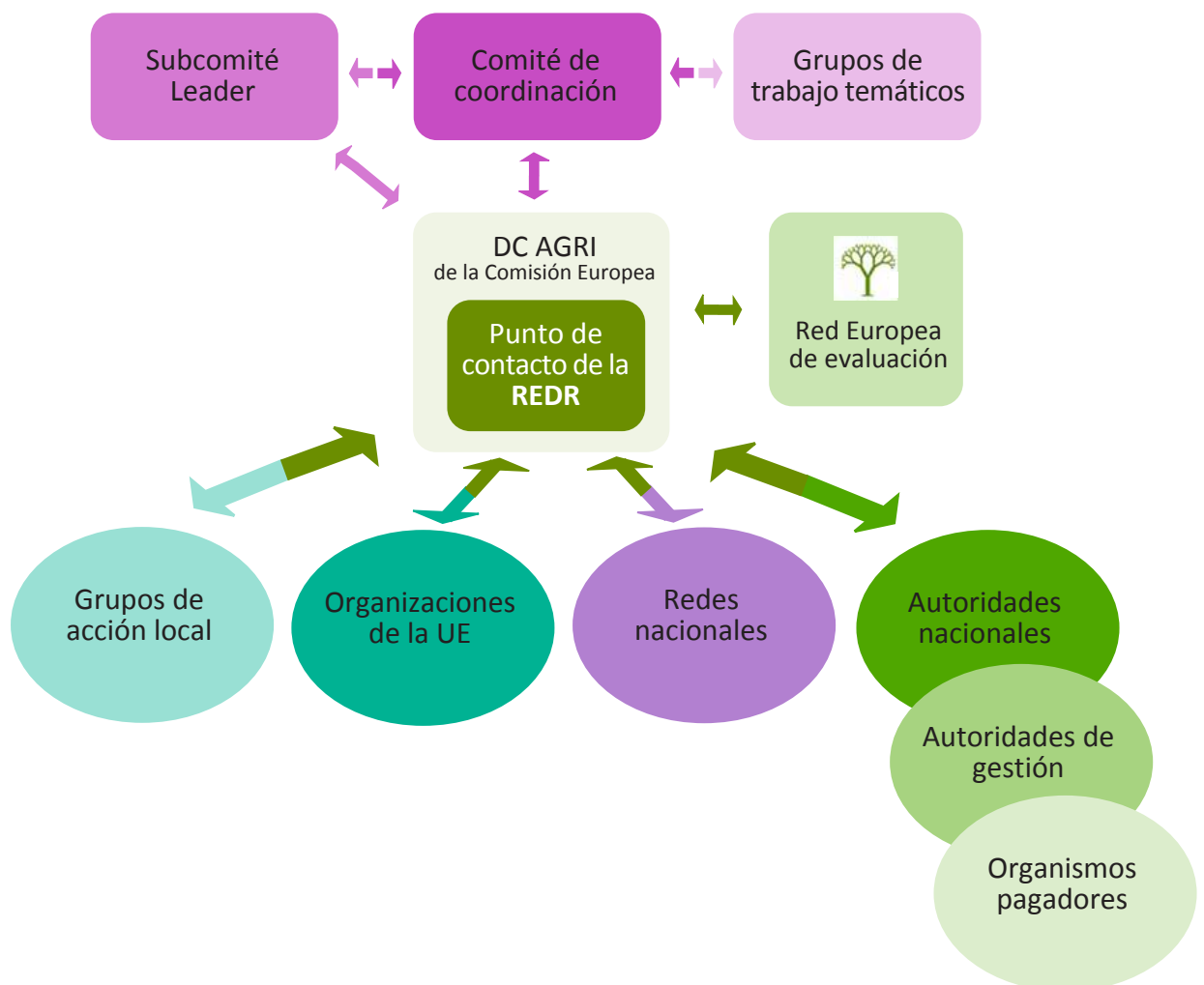
La Política de Desarrollo Rural de la Unión Europea forma parte del llamado segundo pilar de la PAC y proporciona fondos para la aplicación de una amplia serie de medidas que los Estados miembros o las regiones utilizan para diversas actividades enraizadas en sus respectivas zonas rurales. Los Estados miembros establecen sus programas de desarrollo rural a escala nacional o regional, de acuerdo con sus necesidades y sus planes estratégicos nacionales. Los planes de desarrollo rural son cofinanciados por la Unión Europea y los Estados miembros.

Las medidas de desarrollo rural se organizan en torno a los tres temas de que se compone esta política, los denominados «ejes temáticos». Básicamente son: competitividad, medio ambiente y espacio natural, calidad de vida y diversificación económica. Entre los asuntos de que se ocupan estas medidas cabe citar, por ejemplo, la formación, la llamada modernización de las explotaciones, las ayudas para compensar desventajas naturales, las ayudas agroambientales, las inversiones no productivas, la agrosilvicultura y la forestación.



¿Cómo funciona la política de Desarrollo Rural?

El esquema de cómo se planifican y ejecutan los proyectos de DR es interesante y el llamado método LEADER (en el que se basa esta planificación y ejecución) se está utilizando y analizando en otras regiones del planeta. Estos son los actores implicados:



Y este es el proceso:

PDR (Programa de Desarrollo Rural)

Este programa conforma la base de la política de desarrollo rural. Es un enfoque estratégico que define las prioridades de la UE para el desarrollo rural para el periodo 2007-2013. Estas prioridades ofrecen un marco básico de las directrices estratégicas de la comunidad según las cuales los Estados miembros han preparado sus Programas Nacionales de Desarrollo Rural. Con este objetivo, la política de desarrollo rural (FEADER) se centra en los tres objetivos o ejes principales de la política acordados por todas las partes: mejora de la competitividad del sector de la agricultura y silvicultura; ayuda a la gestión del territorio y mejora del medio ambiente; y mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural. Estos tres ejes temáticos se complementan con un eje "metodológico" dedicado al método Leader.

Prioridades temáticas (o "temas prioritarios" o "temas")

Son los asuntos clave relacionados con la implementación de la política de desarrollo rural de la UE que cubren los tres ejes.

Procedimientos de selección

Para la selección de proyectos o inversiones que se deben financiar a través de una medida de los Programas de Desarrollo Rural, los procedimientos quedan determinados por cada Autoridad de Gestión. Mediante dichos procedimientos y criterios se seleccionan también los Grupos de Acción Local.

Programas de Desarrollo Rural (PDR)

Son programas diseñados por los Estados miembros o regiones y aprobados por la Comisión. Son el medio por el que se implementa la política de desarrollo rural en toda la UE de acuerdo con el Reglamento (CE) N° 1698/2005. En la programación del periodo de 2007 a 2013 existen más de 90 PDR.

Grupo de Acción Local (GAL)

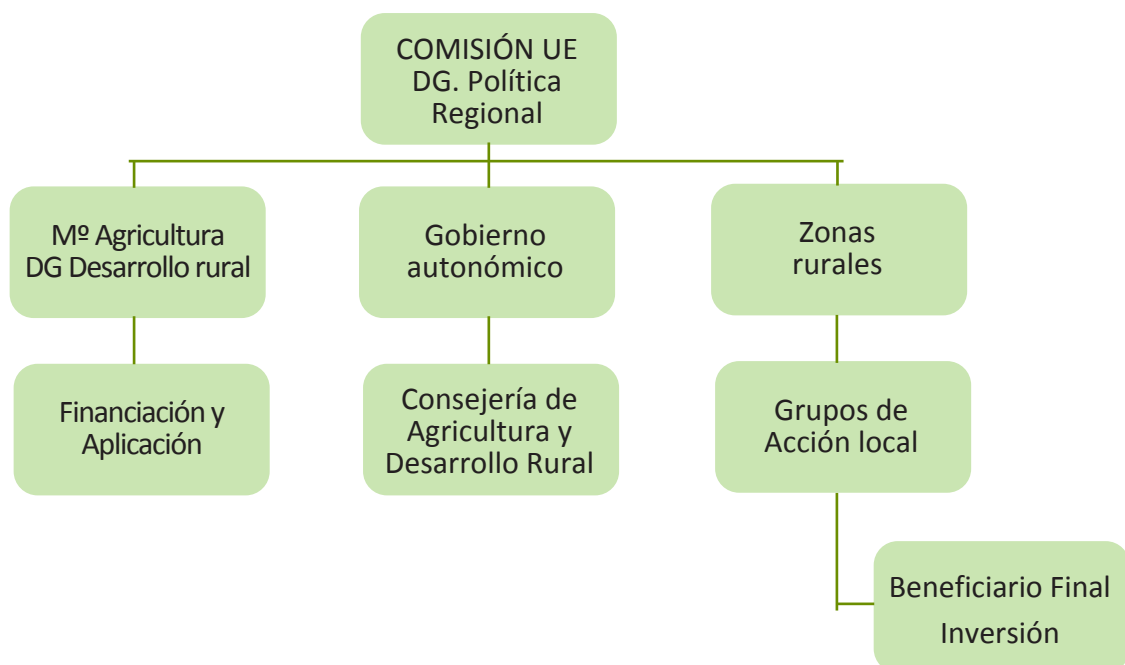
Es una asociación local pública privada de base extensa que tiene como objetivo mejorar el potencial a largo plazo de la zona local, a través de la definición e implementación de una estrategia de desarrollo local. El GAL se selecciona siguiendo los criterios establecidos en el programa por la Autoridad de Gestión.

- 1** Las **Directrices Estratégicas de la UE** establecen las prioridades para el período 2007-2013 dentro de los tres objetivos principales.
- 2** Las **Estrategias Nacionales** reflejan las prioridades de la UE de acuerdo con la situación en el Estado miembro en cuestión.
- 3** Los **Programas de Desarrollo Rural Nacionales o Regionales** reflejan las prioridades operativas.
- 4** **Implementación, control y evaluación de los programas de desarrollo rural** basados en el marco de trabajo de la UE.

En el Estado español, el PDRS fue aprobado inicialmente durante el segundo semestre de 2009, siendo sometido a consideración y aprobación del Consejo del Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones (a la que pertenece la Red Española del Desarrollo Rural). Además, fue expuesto al proceso de información pública para la presentación de alegaciones. El 4 de junio se aprobó definitivamente el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, con una dotación de 1.810 millones de euros para el periodo 2010-2014, cofinanciados al 50% entre Administración General del Estado y Comunidades Autónomas. La zonificación del PDRS configuró 219 zonas y, a lo largo de 2010, las Comunidades Autónomas han ido elaborando los protocolos para la aplicación en sus territorios de la Ley 45/2207 para el desarrollo sostenible del medio rural.

Comunidades Autónomas

De acuerdo con el Reglamento (CE) 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y con el marco competencial en España, cada Comunidad Autónoma ha elaborado un Programa de Desarrollo Rural para el periodo 2007 - 2013 en el que, además de las medidas horizontales y los elementos comunes establecidos en el Marco Nacional de Desarrollo Rural, se incluyen medidas específicas para dar respuesta a las diferentes situaciones regionales.



Las iniciativas deben estar ubicadas en el ámbito territorial elegible, ajustarse a la normativa sectorial, ser finalistas y que la inversión no esté iniciada. Deben encuadrarse en alguna de las medidas aprobadas. Señalamos aquí las que directamente pueden favorecer la producción, transformación o venta campesina:

a) Aumento de la competitividad del sector agrario y forestal

- Inversiones en el sector agrario: Introducción de nuevas técnicas de producción.
- Recuperación de variedades tradicionales. Apoyo a nuevas producciones.
- Producciones extensivas en áreas ambientalmente sensibles. Mejora de la eficiencia energética y aplicación de las TIC.

- Aumento del valor añadido de los productos agrarios y forestales: proyectos de transformación y comercialización de productos agrarios, considerando como tales los productos referidos en el anexo I del Tratado. Proyectos de transformación y comercialización de productos forestales.
- b) Diversificación de la economía rural y mejora de la calidad de vida
- Diversificación de las explotaciones agrarias cara a actividades no agrarias:
 - Transformación y venta de productos agrarios o especialidades locales en la propia explotación. Elaboración y venta de productos artesanales.
 - Agroturismo.
 - Servicios educativos, culturales, recreativos, ambientales asociados a la valorización del patrimonio natural y/o cultural o ecosistemas agrarios y/o forestales del territorio.
 - Prestación de servicios a la población.

En general, para los proyectos enmarcados en los programas de Desarrollo Rural, no resaltamos tanto el hecho de que existan ayudas económicas a la actividad de producción, transformación, venta sino, sobre todo, la posibilidad de generar dinámicas territoriales y experiencias que apoyen directamente la información, formación y acompañamiento a estas actividades. Estos programas, gestionados por los GAL, pueden orientarse a este tipo de acciones y así se ha hecho en algunas experiencias positivas en todo lo que se refiere a la potenciación de los sistemas alimentarios de base campesina. Es, por tanto, una herramienta a tener muy en cuenta a la hora de plantearse iniciativas de este tipo y existen diversas iniciativas ya en marcha realmente interesantes, anotaremos alguna de ellas en el apartado de buenas prácticas.

6. DENOMINACIONES DE ORIGEN PROTEGIDAS, INDICACIONES GEOGRÁFICAS PROTEGIDAS, ESPECIALIDADES TRADICIONALES Y PRODUCCIÓN ARTESANAL

Como hemos visto, un elemento a menudo importante para conseguir flexibilidad y una mayor coherencia entre objetivos sanitarios y prácticas alimentarias concretas se encuentra en la producción tradicional. En realidad, uno de los problemas a la hora de reclamar un trato diferenciado para la producción campesina consiste en definirla y, a raíz de ello, han ido surgiendo a lo largo de los años y en diversas instancias administrativas diversos nombres que, con mayor o menor fortuna, han intentado abordar los alimentos no industriales. Alimentos artesanos, de granja, tradicionales, campesinos, son algunos de estos nombres. A nivel del Estado español la mayor parte de los alimentos y las prácticas tradicionales se enmarcan en lo que se ha venido en llamar “Alimentos de Calidad Diferenciada”. No vamos a entrar aquí en el debate de qué es la calidad alimentaria, bajo nuestro punto de vista este concepto es mucho más amplio e inclusivo (y por tanto exigente) que lo que ofrece la normativa, y deberían formar parte de él aspectos sociales y ambientales que van en consonancia con las producciones agroecológicas. Pero dado que lo que nos interesa analizar en este estudio es la normativa que puede favorecer o entorpecer la agricultura campesina y su transformación-comercialización familiar en circuitos cortos, nos centraremos en las acepciones oficiales administrativas de este concepto.

Definiciones

DOP

Los productos que están protegidos por la Denominación de Origen Protegida (D.O.P.) son aquellos cuya calidad o características se deben al medio geográfico con sus factores naturales

y humanos, y cuya producción, transformación y elaboración se realiza siempre en esa zona geográfica delimitada de la que toman el nombre.

IGP

Los productos con una Indicación Geográfica Protegida (I.G.P.) poseen alguna cualidad determinada o reputación u otra característica que pueda atribuirse a un origen geográfico y cuya producción, transformación o elaboración se realice en la zona geográfica delimitada de la que también toma su nombre.

En los dos casos estamos hablando de un alimento vinculado a una zona geográfica, la diferencia entre los dos está en una letra. La “y” y la “o”. Esto que parece un juego de palabras quiere decir que en el caso de la DOP la producción, la transformación y la elaboración se realiza siempre en esa zona geográfica, en el caso de la IGP solamente tiene que darse en la zona una de las tres fases, la producción, la transformación o la elaboración.

ETG

Las Especialidades Tradicionales Garantizadas (E.T.G) son los productos que cuentan con rasgos específicos diferenciadores de otros alimentos de su misma categoría. Además, estos productos agrícolas o alimenticios deben producirse a partir de materias primas tradicionales, o bien presentar una composición, modo de producción o transformación tradicional o artesanal. Es decir, la mención Especialidad Tradicional Garantizada (ETG) no hace referencia al origen, sino que tiene por objeto proteger una composición tradicional del producto o un modo de producción tradicional.

En el Reglamento (CE) 509/2006, de 20 de marzo de 2006, sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios, se define como: “producto agrícola o alimenticio tradicional que se beneficia del reconocimiento por la Comunidad de sus características específicas mediante su registro de acuerdo con dicho Reglamento.”

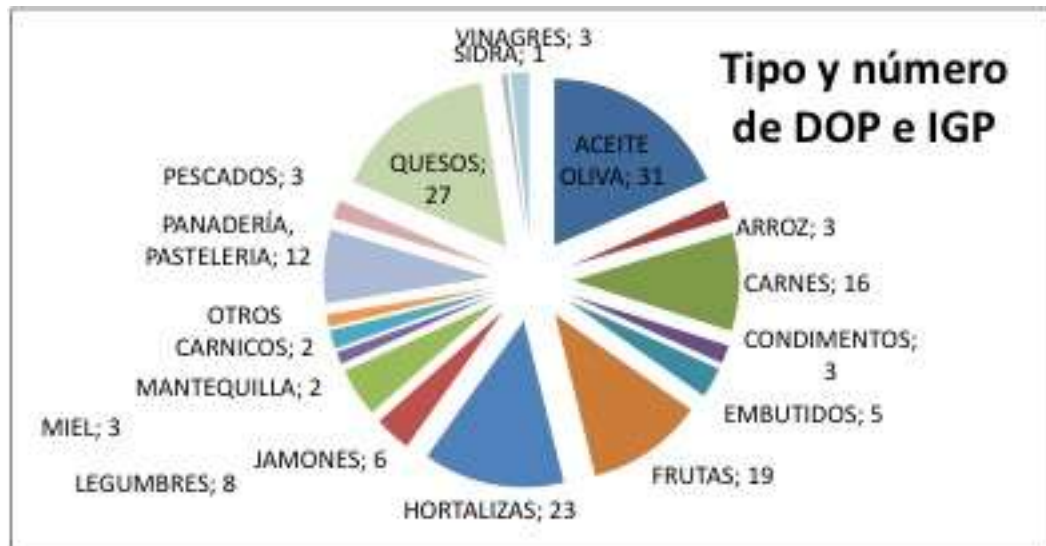
¿Qué diferencias hay entre una DOP o una IGP y una ETG?

Existen tres diferencias fundamentales entre una DOP/IGP y una ETG:

- La DOP/IGP protege un nombre geográfico, y la ETG no protege un nombre geográfico, sino el nombre de un producto.
- En un producto con DOP/IGP la especificidad se debe al origen del producto, mientras que en uno con ETG se debe al carácter tradicional.
- Las DOP/IGP constituyen un derecho a la propiedad intelectual, mientras que las ETG no otorgan derecho a la propiedad intelectual sino el derecho a incorporar en el etiquetado del producto la indicación “Especialidad Tradicional Garantizada”.

Tipos DOP/IGP

Actualmente (datos 2009) existen 167 DOP e IGP en el estado. Por tipos, la mayoría son aceites, carnes frescas, frutas y hortalizas, panadería y quesos.



Aquí tenemos algunas (la lista se actualiza anualmente) de las principales Denominaciones de Origen Protegida (DOP) / Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP)

Aceites y grasas / aceites de oliva

Aceite de La Rioja
 Aceite de Mallorca/Aceite mallorquín/Oli de Mallorca/Oli mallorquín
 Aceite de Terra/Oli de Terra Alta
 Aceite del Bajo Aragón
 Aceite Monterrubio
 Antequera
 Baena
 Gata-Hurdes
 Les Garrigues
 Mantequilla de l'Alt Urgell y la Cerdanya o Mantega de l'Alt Urgell i la Cerdanya
 Mantequilla de Soria
 Montes de Granada
 Montes de Toledo
 Poniente de Granada
 Priego de Córdoba
 Sierra de Cádiz
 Sierra de Cazorla
 Sierra de Segura
 Sierra Mágina
 Siurana

Carne fresca (y despojos)

Carne de Ávila
 Carne de Cantabria
 Carne de la Sierra de Guadarrama
 Carne de Morucha de Salamanca

Carne de Vacuno del País o Euskal Okela
Cordero Manchego
Lechazo de Castilla y León
Pollo y capón del Prat
Ternasco de Aragón
Ternera Asturiana
Ternera de Extremadura
Ternera de Navarra/Nafarroaka Aratxea
Ternera Gallega

Frutas, verduras y cereales

Alcachofa de Benicarló o Carxofa de Benicarló
Alcachofa de Tudela
Arroz de Valencia o Arròs de València
Arroz del Delta del Ebro
Avellana de Reus
Berenjena de Almagro
Calasparra
Calçot de Valls
Cebolla Fuentes de Ebro
Cerezas de la Montaña de Alicante
Cítricos Valencianos o Cítrics Valencians
Chufa de Valencia
Clementinas de las Tierras del Ebro o Clementines de les Terres de l'Ebre
Coliflor de Calahorra
Espárrago de Huétor-Tájar
Espárrago de Navarra
Faba Asturiana
Judías de El Barco de Ávila
Kaki Ribera del Xuquer
Lenteja de La Armuña
Manzana de Girona o Poma de Girona
Manzana Reineta del Bierzo
Melocotón de Calanda
Nísperos Callosa d'En Sarriá
Patata de Galicia o Pataca de Galicia
Patatas de Prades o Patates de Prades
Pera de Jumilla
Peras de Rincón de Soto
Pimiento Asado del Bierzo
Pimientos del Piquillo de Lodosa
Pimiento Riojano
Uva de mesa embolsada "Vinalopó"

Otros productos de origen animal (huevos, miel, productos lácteos diversos, excepto mantequilla, etc.)

Miel de Galicia o Mel de Galicia
Miel de Granada
Miel de La Alcarria

Otros productos del anexo I (especies, etc.)

Azafrán de la Mancha
Pimentón de la Vera
Pimentón de Murcia
Sidra de Asturias

Pan, pastelería, bizcochos, golosinas, pasteles y otros productos de panadería

Alfajor de Medina Sidonia
Ensaimada de Mallorca o Ensaimada mallorquina
Jijona
Mantecadas de Astorga
Pan de Cea
Turrón de Agramunt o Torró d'Agramunt
Turrón de Alicante

Pescados, moluscos, crustáceos frescos y productos a base de ellos

Mejillón de Galicia

Productos a base de carnes

Botillo del Bierzo
Cecina de León
Dehesa de Extremadura
Guijuelo
Jamón de Huelva
Jamón de Teruel
Jamón de Trevélez
Jamón los Pedroches
Lacón Gallego
Salchichón de Vic o Llonganissa de Vic
Sobrasada de Mallorca

Quesos

Cabrales
Idiazábal
Mahón
Picón Bejes-Tresviso
Queso de Cantabria
Queso de l'Alt Urgell y la Cerdanya
Queso de Murcia
Queso de Murcia al vino
Queso de Valdeón
Queso Ibores
Queso Majorero
Queso Manchego
Queso Nata de Cantabria
Queso Palmero o Queso de la Palma
Queso Tetilla
Queso Zamorano
Quesucos de Liébana
Roncal
Torta del Casar

Se pueden encontrar las características de todas ellas y su localización en http://www.alimentacion.es/es/calidad_diferenciada/localizador_geografico/

Aquí vemos dos ejemplos, las frutas y las carnes frescas



Por lo que respecta a la ETG existe 4 reconocidos por el estado:

- Leche certificada de granja
- Panellets
- Jamon serrano
- Torta de aceite (en fase de aprobación)

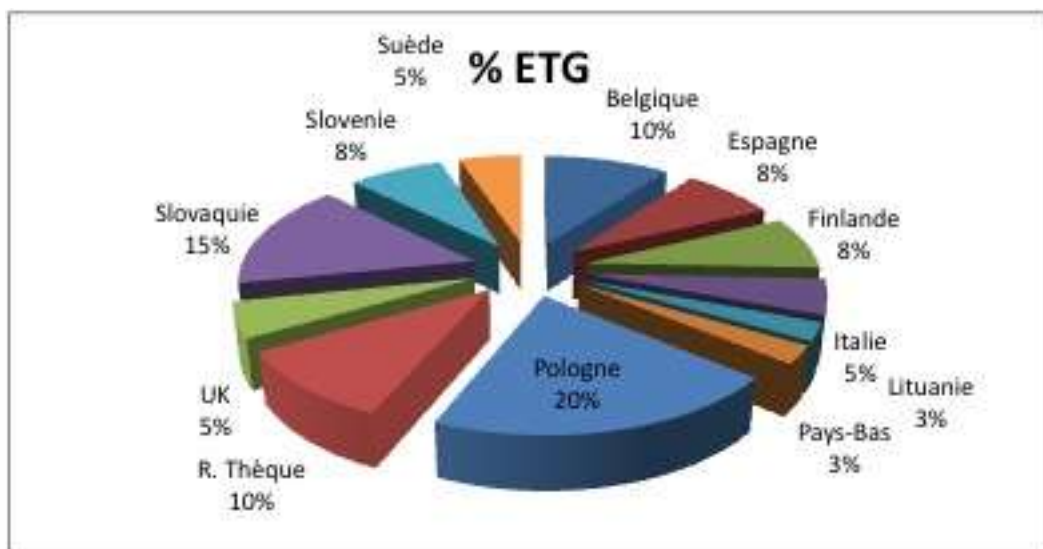
Unión Europea

A nivel europeo se pueden consultar estas categorías en el siguiente enlace

<http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>

Por poner algunos ejemplos de ETG europeas, en Italia son dos (Pizza napolitana y la Mozzarella) y en Francia uno (Moules de Bouchot).

En el gráfico vemos el reparto de ETG por países.



Otras figuras normativas

Aunque hablaremos de alguna de ellas en el apartado de buenas prácticas, existen otras figuras normativas que hay que tener en cuenta, ya sea para criticarlas o para sacarles provecho.

Una de las que más fortuna ha tenido es la de Artesanía alimentaria (Alimentos artesanos). Este concepto está regulado por normativa de diversas comunidades autónomas, que cuentan con competencias exclusivas en esta materia. Existen, sin embargo, diferencias importantes entre ellas y la situación de la artesanía alimentaria en el estado no es ni mucho menos homogénea y, aunque con ciertas similitudes, no todos los artesanos y artesanas ni sus productos están sometidos a los mismos requisitos ni a idénticos controles administrativos.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria Análisis europeo y estatal

En términos generales, la normativa considera como empresas artesanales alimentarias, aquellas que realizan una actividad delimitada en el repertorio de oficios de artesanía alimentaria propio de cada Comunidad Autónoma y que, además, cumplen diversos requisitos:

- Cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de instalaciones, establecimientos, calidad y condiciones higiénico-sanitarias de los productos elaborados.
- Control para garantizar la calidad y las condiciones higiénico-sanitarias de los productos elaborados.
- Procesos de elaboración manual (si bien es admisible cierto grado de mecanización en operaciones parciales; no así en la selección de las materias primas).
- Responsabilidad y dirección del proceso de producción por artesano y artesana o maestro artesano y artesana, tomando parte directa y personalmente en la ejecución del trabajo.
- Estructura de tipo familiar, si bien se permite la colaboración de un número determinado de trabajadores externos (que en algún caso se ha limitado a 10, y, en otros supuestos, variable según el volumen de producción).
- Utilización de aditivos: en algunos supuestos limitada a lo "conveniente" para sus especiales procesos de elaboración y circuitos de comercialización (Cataluña); y en otros supuestos, "limitada a aquellos que tengan por finalidad simular la materia prima natural original, cambiando su color, textura, olor y sabor, o favorecer una duración excesiva a costa de valores propios del producto" (Navarra).

La mayor parte de ellas están reguladas localmente por leyes de calidad alimentaria o elementos legislativos similares. Aquí anotamos algunos ejemplos de estas iniciativas. Es importante destacar que, en casi ningún caso, este tipo de figuras recoge adecuadamente las demandas del campesinado que aquí hemos ido recopilando, son cajones demasiado amplios que, a menudo, son utilizados por sistemas alimentarios industriales para obtener nuevos "nichos" de mercado. Aún así, a veces sí aparecen algunas iniciativas interesantes, veremos algunas en el apartado de buenas prácticas.

Navarra [www.alimentosartesanos.com]



Aragón [www.aragonalimentos.es]



Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria Análisis europeo y estatal

Castilla y León [www.asacyl.com]



Catalunya



Como ejemplo, podemos ver lo que se demanda para que un alimento sea reconocido como artesano en Aragón:

Artesano alimentario es la persona que realice alguna de las actividades incluidas en el Censo de actividades artesanas alimentarias y que haya obtenido la correspondiente Carta de artesano alimentario.

- a. Que sus procesos de elaboración sean manuales, admitiendo no obstante un cierto grado de mecanización en operaciones parciales, siempre que, en todo caso, se origine un producto final individualizado.*
- b. Que la responsabilidad y dirección del proceso de producción recaiga en un artesano alimentario, quien tomará parte directa y personal en la ejecución del trabajo.*
- c. Que la empresa cumpla una serie de requisitos, los cuales se definirán por orden del Departamento de Agricultura y Alimentación, en cuanto a aspectos como volumen de negocio anual, número de empleados e independencia respecto a otras empresas que no cumplan dichos requisitos.*

Carta de Artesano Alimentario:

- *Disponer de titulación profesional íntimamente relacionada con la actividad u oficio artesano para el que se solicite la acreditación.*
- *Realizar tareas relacionadas con la actividad para la que se solicite la acreditación, durante un período no inferior a un año en una empresa artesanal alimentaria.*
- *Acreditar el ejercicio notorio y público de una actividad artesana alimentaria durante un período no inferior a un año.*

Como vemos, no hay una exigencia demasiado alta ni específica con estos requisitos.

7. COTITULARIDAD DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

El patriarcado existe en todos los países del planeta y para todos los sectores, siendo una de las mayores desigualdades existentes (cuantitativa y cualitativamente). El ámbito rural no es ninguna excepción sino que sigue la regla y, los sistemas alimentarios de base campesina, también (la producción, transformación o venta).

Entre las características del medio rural estatal destacan la masculinización y la desigualdad de género. En este estudio hemos abordado las que consideramos son algunas de las principales barreras a las que se enfrenta el campesinado estatal en su lucha por la soberanía alimentaria, existe en esa lucha una trinchera interna que es el género. No era el objetivo de este trabajo utilizar el enfoque de género para las barreras identificadas pero sí nos parecía imprescindible ejemplarizar esa desigualdad y las barreras dentro de las barreras con un estudio de caso y, el de la titularidad compartida, nos ha parecido de particular interés. Lo es porque hasta hace unas semanas la situación era inconcebiblemente injusta y permite constatar hasta qué punto la discriminación de género en la producción agraria es un tema que está muy lejos de estar solucionado. Lo es también porque, como resultado de una intensa determinación de las mujeres del campo y otros actores implicados, se han conseguido importantes pasos en la buena dirección. Podemos considerarlo, por tanto, un caso de buenas prácticas en relación a las barreras de la soberanía alimentaria en el Estado.

Hablábamos de masculinización en el medio rural estatal, a veces los datos ayudan y, por ejemplo, mientras en Finlandia la población rural de 25-44 años está compuesta por un 40% de mujeres, en Castilla y León los municipios menores de 1000 habitantes tienen sólo un 36,3% de mujeres. En otras regiones como son La Rioja, Aragón o Navarra la situación es aún peor⁴⁶. La masculinización rural sólo puede ser entendida como un indicador que expresa una situación de desigualdad. Ello, naturalmente, se debe a diversos factores pero, entre los económicos, destaca una oferta laboral pobre (en todos los sentidos), pequeña, temporal y de baja cualificación que contrasta con la preparación y expectativas de las mujeres rurales obligándolas a migrar. Dentro de esa oferta laboral encontramos las catacumbas del trabajo en las explotaciones agrarias, catacumbas en el sentido de oculto e invisible. Dicho de otro modo, las oportunidades de trabajo no asalariado se concentran en actividades empresariales familiares, dentro de ellas destacan las actividades agrarias.

La perspectiva de género ha mostrado las dificultades que, desde una adscripción de roles marcada por sexo, tiene el espacio de los negocios familiares para el desarrollo de actividades laborales en régimen de igualdad. Las explotaciones agrarias entre ellas.

Esas dificultades beben especialmente de dos motivos: por una parte, la confusión que se produce en estos contextos entre actividades domésticas y actividades productivas, no para los hombres pero sí respecto a las mujeres y, por otra parte, en la genérica menor consideración social que tiene el trabajo femenino.

El régimen de titularidad única colabora fuertemente al mantenimiento de esta situación de discriminación que ocupan las mujeres en el ámbito agrario. De hecho, las cristaliza y por ley. Generalmente, es el hombre el titular mientras que la mujer pasa a denominarse “Ayuda Familiar”. El término no puede ser más claro e ilustrativo de lo que estamos hablando, se habla de ayuda que no de trabajo, minusvalora la dedicación de quienes ostentan dicha figura.

⁴⁶ Camarero, L. y Sampedro, R. (2008): *¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural*. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 124, pp. 73-105.

Titulares persona física y cónyuges del titular por sexo.

	Titulares	Cónyuges
Hombres	703.439	178.459
Mujeres	284.620	404.861
Total	988.059	583.320
% Hombres	71,2%	30,6%
% Mujeres	28,8%	69,4%

Fuente: Estructura de las Explotaciones Agrarias 2007. INE.

Nota: Todas las explotaciones, todas las edades.

Como decíamos, la desigualdad que supone la titularidad única tiene importantes consecuencias porque jerarquiza –con soporte administrativo y legal- una relación compartida, transmitiendo desigualdades al interior de la familia y también proyectando al conjunto de la comunidad una situación de menor reconocimiento social. Es el titular de la explotación quien, por ejemplo, tiene capacidad de voto en una organización cooperativa o quien recibe las ayudas monetarias o quien es propietario de los derechos de producción (cuotas lecheras, por ejemplo); también se dan dificultades en la solicitud de créditos financieros al no constar nóminas ni bienes. La asimetría que introduce el titular único reproduce y mantiene de forma fehaciente el régimen patriarcal, bajo la potenciación implícita de las figuras del hombre proveedor de sustento y de la mujer proveedora de cuidados.

Sin género de dudas puede expresarse que la figura de la titularidad única dificulta la plena igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito agrario y en el ámbito rural. Además, la titularidad única tiene efectos cualitativamente importantes. Afecta, en lo que se refiere a la vida cotidiana, a la dimensión personal, familiar y comunitaria.

¿Qué es la titularidad compartida?

Dos normas con rango de Ley constituyen el primer reconocimiento jurídico de lo que ya es conocido como la titularidad compartida de explotaciones agrarias. Por una parte, el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, instando a desarrollar dicha figura jurídica, para que se reconociesen plenamente los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección de la Seguridad Social, y el reconocimiento de su trabajo. Por otra parte, la disposición adicional cuarta de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, recogió un mandato dirigido al Gobierno para promover y desarrollar el régimen de titularidad compartida de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario y la correspondiente protección de la Seguridad Social.

Otro paso en la buena dirección se dio en el primer desarrollo legislativo de dichas normas, el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias que creó el Registro de Titularidad Compartida (RETICOM) del MARM –en virtud del

R.D. 297/2009 sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias- (en colaboración con distintas CCAA). En una primera cuantificación de los 12 meses en los que lleva funcionando la titularidad compartida del citado RD podemos ver el número de Afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos que son cotitulares de una explotación agraria.

Autónomos Agrarios Cotitulares por sexo y edad (2011).

	Hombres	Mujeres
<20	2	1
20-24	62	12
25-29	69	40
30-34	59	117
35-39	54	246
40-44	69	347
45-49	4	25
50-54	0	12
55-59	2	6
60-64	1	5
Total	322	811

Fuente: Gerencia Informática de la Seguridad Social. Altas a 11/01/2011.

Los resultados son realmente minúsculos, ello significa que crear legalmente la titularidad compartida no es suficiente y que, por tanto, son necesarios otros esfuerzos conjuntos, tanto del propio sector como de la administración. Entre otros, destacan los incentivos administrativos para empujar a la cotitularidad y diversas campañas formativas como la de CERES (Confederación de Mujeres del Mundo Rural y COAG).

La difusión de la cotitularidad tendría un impacto positivo para la equidad en varios niveles:

- **Mejora de las cuotas femeninas en las organizaciones.** Un efecto inmediato de la titularidad es la mayor participación femenina en las distintas organizaciones agrarias, cooperativas y asociaciones de productores agrarios. La medida reduciría el desequilibrio por sexo de estas organizaciones.
- **Reconocimiento material de derechos.** En el ámbito personal la cotitularidad ofrece la oportunidad del reconocimiento de derechos como trabajador, autónomo o empresario a través de su inclusión en el régimen de la seguridad social. Resulta evidente la importancia que la cotización tiene para conseguir el horizonte de la igualdad, pero más allá también en la mejora de la propia salud o de las condiciones de vida.

- **Visibilización de las mujeres como sujeto.** Las oportunidades de cotitularidad contribuyen a visibilizar la actividad de las mujeres y en dicha medida suponen el reconocimiento como sujetos activos del desarrollo económico.
- **Independencia y autonomía personales.** El reconocimiento de derechos y el reconocimiento social añadido inciden en una mayor autonomía de las mujeres respecto a las situaciones familiares y su proyección expresiva como personas. En este aspecto resulta muy ilustrativo que el reconocimiento de derechos supone garantizar un trato igualitario ante situaciones de ruptura de vínculos de convivencia. Es por ello un elemento central para evitar la tradicional dependencia femenina que el reconocimiento privativo –preponderadamente masculino– de la titularidad tiene sobre la gestión del patrimonio y derechos.
- **Empoderamiento.** El reconocimiento y visibilización de las mujeres como sujetos produce efectos a su vez en lo que se denomina “empoderamiento” es decir su capacidad de acción como sujeto individual y colectivo. Esta capacidad legitima su posición frente a situaciones de vulnerabilidad de ámbitos muy diversos. Entre todas las vulnerabilidades, por su transcendencia, podemos señalar las de víctima de malos tratos.
- **Fomento del igualitarismo.** En el plano proyectivo, la iniciativa de titularidad compartida resulta importante para modificar otras situaciones que, ancladas en la inercia de la tradición, dan soporte a actitudes de resistencia hacia la igualdad de género.

8. BUENAS PRÁCTICAS

Huelga decir que no están aquí descritas todas las prácticas que favorecen o pueden favorecer los sistemas alimentarios de base campesina, simplemente se ha intentado mostrar algunas de las más significativas utilizando también el criterio de la diversidad, escogiendo así las que pueden tener una naturaleza distinta pero complementaria.

8.1 BBPP en materia de normativa sanitaria

Resumíamos el capítulo europeo diciendo que la legislación y las actitudes de las administraciones competentes no son un camino de rosas para el campesinado, al contrario. Con todo, sí existían posibilidades muy reales de adaptación a sus condiciones.

En una situación ideal podemos dibujar un escenario donde coexistan los siguientes elementos:

- Una ley o norma legislativa de alto rango que, a nivel estatal o autonómico, fije la voluntad política de adaptar y flexibilizar los requisitos que afectan a la producción campesina, la transformación de pequeña escala y los circuitos cortos de comercialización. Y esto no como “favor” condescendiente o como una relajación de la seguridad alimentaria sino, al contrario, como una armonización de los riesgos alimentarios con las cadenas alimentarias. A más industrialización, más complejidad y más lejanía, más riesgo. A más producción campesina, más relaciones directas entre producción y consumo, y más cercanía física, menos riesgo. Es decir, existen criterios académicos que sustentan perfectamente la posición de un marco diferenciado para los distintos tipos de cadenas alimentarias. Esta norma superior legislativa permite que de ella cuelguen tres acciones muy importantes: la concreción técnica de esa voluntad política, la coordinación y la formación-divulgación entre los actores implicados.

- Una concreción técnica de la adaptación y flexibilización. Eso se consigue bajo la forma de Guías de Buenas Prácticas o documentos similares, reconocidos oficialmente, creados de manera compartida entre la administración y el campesinado, y que marcan las reglas de juego de estas cadenas alimentarias.
- Una estrategia de formación y divulgación de estos contenidos técnico-políticos entre los agentes de la administración responsables de la seguridad sanitaria alimentaria, y el campesinado.
- Finalmente, estas tres condiciones o, siguiendo el lenguaje higiénico, prerrequisitos, no se consiguen así por la buenas o confiando en que la administración lo va a proponer y ejecutar (excepto en algunas honrosas excepciones) sino que son fruto de la presión del campesinado y, ahí, la estrategia de las organizaciones es clave.

Veamos algunos ejemplos de todo ello

Elaborar nuevos Marcos Normativos a escala estatal o autonómica que agrupen todas esas posibilidades de adaptación y flexibilidad

Ley Navarra

A mediados de 2010 se aprobó en el Parlamento de Navarra la *Ley Foral por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera*. Una buena iniciativa aunque, como comentábamos, si no va acompañada de otras acciones se puede quedar en un bonito papel mojado.

Algunos aspectos destacables de la Ley son:

Definiciones:

Se considera producción ligada a la explotación agraria y ganadera:

- La actividad de manipulación y transformación de productos agrarios y ganaderos, realizada por explotaciones inscritas en el Registro de Explotaciones Agrarias y ganaderas de Navarra, a partir de materias primas principales obtenidas únicamente en sus explotaciones.*
- La venta directa: actividad comercial en la que no existan intermediarios entre el productor – transformador y la persona consumidora.*

Vemos por tanto que, en este caso, la novedad reside en que se limita a los alimentos obtenidos (directamente o por transformación) de lo que se produce en la explotación.

Si uno lee esta Ley con detenimiento, excepto esa definición, no aparece ninguna otra novedad real de cambio legislativo, especialmente en lo relacionado al tema sanitario. Literalmente dice:

Las empresas artesanas agroalimentarias ligadas a la explotación agraria y ganadera que disponen de exención de registro sanitario se caracterizan por:

- Disponer de las necesarias condiciones de equipamiento y funcionamiento para desarrollar la actividad con garantías, según la Normativa europea vigente.*
- Garantizar el cumplimiento de los principios generales de higiene, salubridad y, en su caso, el respeto de los criterios microbiológicos propios del producto que fabriquen.*

- c) *Poner en marcha un sistema de control de riesgos «APPCC», o en su caso, una guía de prácticas correctas de higiene «GPCH».*
- d) *Realizar parte de la venta a establecimiento de comercio al por menor respetando las condiciones que establece la Normativa europea específica de seguridad alimentaria.*

Requisitos de explotación agraria o ganadera que realice venta directa:

1. La explotación agraria o ganadera que realice la venta directa en la modalidad recogida en el artículo 10 punto primero deberá cumplir como mínimo las siguientes características:

- a) *Disponer de determinadas condiciones de equipamiento y funcionamiento según la Normativa vigente.*
- b) *Garantizar el cumplimiento de los principios generales de higiene y, en su caso, el respeto de los criterios microbiológicos propios del producto que fabriquen.*
- c) *Poner en marcha un sistema de control de riesgos «APPCC», o en su caso, una guía de prácticas correctas de higiene «GPCH»*
- d) *Disponer de la marca avalada del Registro Sanitario.*

Como vemos, básicamente dice que hay que cumplir con la normativa existente pero no concreta la flexibilidad que permite esa normativa. Seguramente no es en una Ley donde deba concretarse, por eso, repetimos que, estos corpus legislativos hay que acompañarlos de otras medidas más concretas.

Decreto en Cataluña

Se dictó en Cataluña el Decreto 20/2007, de 23 de enero, por el que se dictan normas específicas en materia de seguridad y calidad agroalimentaria para los pequeños establecimientos agroalimentarios en un entorno rural. No es que sea un Decreto revolucionario, lo que dice es que hay que elaborar Guías de Buenas Prácticas de Higiene (GBPH) adaptadas a estos pequeños establecimientos agroalimentarios aprovechando la flexibilidad ofrecida por la UE. Define al pequeño establecimiento como aquel establecimiento situado en un entorno rural, con menos de diez personas trabajadoras y un volumen de facturación inferior a 2.000.000 euros anuales, en el que se producen y/o elaboran y comercializan productos agroalimentarios.

Aunque solamente promueva y sistematice por ley la elaboración de GBPH adaptadas a la pequeña producción, no es poca cosa. A partir de este decreto al menos se puede activar la elaboración de estas Guías que pueden ser una buena herramienta para solucionar algunas dudas y problemas del campesinado en materia de higiene sanitaria. Después de unos años, el resultado es que apenas se conoce este decreto entre los actores agroalimentarios implicados, y que no se ha elaborado ninguna guía realmente adaptada a ese tipo de establecimiento alimentario.

Sin embargo, utilizando parte de la voluntad política explicitada en este Decreto se puede ir más allá y demandar marcos normativos que engloben más aspectos que los de las propias Guías. Esa pseudo-voluntad se puede entrever y aprovechar en el inicio del Decreto: “En los entornos rurales de Cataluña existe una gran diversidad de pequeños establecimientos agroalimentarios dedicados a la producción y/o elaboración y comercialización de alimentos destinados al consumo humano. Son el exponente de un tejido económico y social tan ligado a su entorno como el cultivo de los campos o las explotaciones ganaderas”. Tampoco se ha avanzado mucho en ese sentido pero en cualquier caso el Decreto sí se puede considerar una buena práctica.

Concretar los requisitos sanitarios adaptados a la producción campesina que permite el PH

Una de las herramientas que más fácilmente se puede intentar desarrollar son las muy mencionadas Guías. En diversas Comunidades Autónomas existen Guías de Buenas Prácticas pero lo que apenas existe son Guías adaptadas a los sistemas campesinos, esto es, Guías para la elaboración artesanal de queso, Guías para la venta directa en explotaciones, Guías para la comercialización de huevos campesinos, Guías para la venta de leche cruda, etc.

O sea que, la existencia de GBPH es una buena práctica, pero hace falta concretarla aún más y crear las que adaptan los requisitos a los sistemas de producción campesinos que son diferentes a los industriales. Otra opción es que el sector campesino implicado analice esas guías y vea si le son útiles o si contienen aspectos mejorables y hacer propuestas en este sentido. El diálogo con la administración cuando hay una Guía concreta de por medio acostumbra a ser más fácil (que no quiere decir fructífero).

En *Cataluña* por ejemplo, a parte del Decreto mencionado, existen estas Guías (y es una de las CCAA que más Guías ha elaborado).

- Guías de prácticas correctas de higiene avícolas: producción de carne, ponedoras y reproductoras
- Guía de prácticas correctas de higiene para explotaciones lecheras de ovino y caprino
- Guía de prácticas correctas de higiene para el sector apícola
- Guía de prácticas correctas de higiene para la venta de alimentos en mercados no sedentarios y ferias
- Guía de buenas prácticas agrícolas para las explotaciones vitícolas
- Guía de prácticas correctas de higiene para las explotaciones de ganado porcino
- Guía de prácticas correctas de higiene para el sector de setas y trufas
- Guía para la gestión de los alérgenos y el gluten en la industria alimentaria
- Guía de prácticas correctas de higiene para las explotaciones lecheras de ganado vacuno
- Guía de prácticas correctas de higiene para los barcos de pesca
- Guía de prácticas correctas de higiene para las lonjas de pescado y actividades conexas
- Guía de prácticas correctas de higiene para pescaderías

En *Navarra*, donde hemos visto que existe una Ley específica para los sistemas campesinos, no se han concretado las especificidades de estos sistemas en Guías o documentos similares, estas son las Guías de Navarra hasta la fecha:

Cuajada, Conservas de judía verde, Queso fresco, Queso maduro, Conservas de espárrago y Leche pasterizada.

Andalucía es una de las pocas comunidades autónomas que sí ha elaborado unas Guías diferenciadas para el sector del pequeño campesinado, Requisitos Simplificados de higiene⁴⁷. Empieza la cosa bien con este párrafo “Este documento pretende ser una guía orientativa para la implantación de los Sistemas de Autocontrol en aquellos establecimientos alimentarios que se puedan acoger a los criterios de flexibilidad, adoptados en esta Comunidad Autónoma sobre la base de las directrices que se indican en el preámbulo del Reglamento (CE) Nº 852/2004” pero luego limita esto a “Como resultado final, y de cara a los operadores de estas empresas alimentarias, se han agrupado los establecimientos que pueden acogerse a estos criterios de flexibilidad en dos grandes grupos:

1. Establecimientos de venta (minoristas), a excepción de carnicerías-salchicherías y carnicerías-charcuterías.

⁴⁷ www.juntadeandalucia.es/salud/export/sites/csalud/galerias/documentos/c_3_c_3_seguridad_de_los_alimentos/sistema_autocontrol/guia_higiene_04.pdf

2. Establecimientos de Restauración, a excepción de Comedores escolares, de empresa o de instituciones, y Hoteles o Establecimientos de servicios de comidas que tengan capacidad o sirvan más de 200 comidas/día”

Algo es algo pero, hasta la fecha, no han elaborado más Guías concretando esa flexibilidad para otros actores y sectores campesinos; aun así, estas sirven para ver que si se quiere, se puede hacer.

Incrementar la presión sobre las autoridades locales competentes, sea el Estado, la Autonomía y en algunos casos el municipio o la mancomunidad.

Cataluña

Ha existido una experiencia (no del todo exitosa pero sí es interesante mostrarla) de diálogo entre la administración catalana y algunos de los actores implicados en la producción campesina para adaptar la legislación sanitaria a sus condiciones.

Varios sectores expresaron en el grupo de trabajo reunido a Gerri de la Salt en el marco del Congreso del Mundo Rural, y también directamente al Departamento de Agricultura, la necesidad de proporcionar a los pequeños establecimientos agroalimentarios una herramienta adaptada y simplificada de seguridad sanitaria alimentaria. Esta necesidad también se expresó el Departamento de Comercio, Turismo y Consumo.

En 2009 se realizó en el Departamento de Agricultura una reunión presidida por el secretario general de este Departamento. El objetivo de la reunión era tratar la dificultad de las pequeñas empresas para adaptarse a las exigencias de la normativa. En esta misma reunión se consideró que la normativa vigente en el ámbito de la seguridad alimentaria permitía hacer interpretaciones de las exigencias y, por otro lado, había la posibilidad de establecer una norma que regulara más adaptadamente a los pequeños establecimientos.

Se decidió que la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (ACSA) realizara un estudio sobre el tema de la adaptación legislativa, con el fin de poder dar a los pequeños establecimientos agroalimentarios un tratamiento específico adaptado a su realidad.

También se creó un grupo trabajo interdisciplinar sobre circuitos cortos de comercialización cuyas conclusiones ya están disponibles y que apuntan algunas opciones (como las Guías) y limitan otras (como los mataderos o los espacios de actividad polivalentes).

Paralelamente ACSA ha encargado a una empresa un estudio para identificar los instrumentos que proporcionaba la normativa vigente para lograr el binomio simplificación/protección de los y consumidoras en el ámbito de los pequeños establecimientos. A la vez, ha organizado un viaje en Francia para valorar como se trata el tema de los pequeños establecimientos en el país vecino. Algunas conclusiones de este viaje describen la gran formación del campesinado en materia de higiene y la diversidad de instalaciones utilizadas y requisitos permitidos.

Algunas de las conclusiones hasta ahora de este proceso son:

- Definiciones: a la hora de hablar de adaptación, más que referirse a pequeños establecimientos sería mejor hablar de tipo de actividad que se desarrolla ya que la naturaleza de la actividad es más determinante que las dimensiones del establecimiento. Se debe desestimar la utilización de la expresión artesanía alimentaria cuando queramos definir el ámbito sobre el cual queremos actuar, puesto que ésta tiene un uso muy restringido y equívoco.

- La normativa actual sobre seguridad alimentaria permite adaptar (flexibilidad) los requerimientos a las dimensiones de los establecimientos y el tipo de actividad que realizan. Por lo tanto, no es necesario hacer una norma propia sólo por los aspectos de seguridad alimentaria. El contexto sería muy rígido, a la vez que es imposible llegar en una norma al grado de especificidad que requiere cada sector y, a la vez, poder conseguir la simplificación que se pide. Normar de manera detallada y específica, sin contar con la dificultad que supone el tratar actividades muy diversas, no permitiría adelantar más allá de generalidades.
- La simplificación de las exigencias no debe suponer ni dejar entrever ninguna debilidad en los controles oficiales ni hacia la protección de la salud de los consumidores y consumidoras.
- Dentro de los pequeños establecimientos tiene importancia atender a las tiendas de venta al por menor del mundo rural –haría falta incluir las carnicerías, etc.–, pues los puntos de venta son elementos relevantes para la percepción de los productos que surgen de los pequeños establecimientos agroalimentarios, y que se comercializan en estas tiendas. Los puntos de venta al por menor del mundo rural podrían quedar incluidos dentro del concepto pequeños establecimientos del mundo rural.
- Generar instrumentos para presentar los requerimientos en materia de seguridad alimentaria de manera comprensible y simplificada, es decir, por ejemplo, las guías. Las guías deben ser sectoriales y tener un carácter eminentemente práctico. El contenido de las guías debe servir de referente a las personas que ejecuten el control oficial de estos tipos de establecimientos, de forma que haya la seguridad de qué, a priori, no se exigirá nada más de lo que consta en la guía. Este paso permitiría ir en la línea de estandarizar los controles oficiales y acabar con las interpretaciones individuales.
- Es trascendental buscar fórmulas para la implantación de los contenidos de las guías: posibilitado establecer convenios dónde se contemple el apoyo económico de la Administración e incidir en el proceso de interiorización de determinados requerimientos por parte de los responsables de las empresas alimentarias, a fin de que estos requerimientos se transformen en hábitos, contribuyendo a percibirlos como algo no problemático y cargante.

8.2 BBPP en Desarrollo Rural

Algunas iniciativas enmarcadas en programas de Desarrollo Rural ofrecen un buen ejemplo de cómo utilizar esta herramienta para conseguir eliminar algunas de las barreras que existen en lo relativo a los sistemas alimentarios locales de base campesina. Una de ellas, como simple ejemplo, la encontramos en Cataluña donde el Grupo de Acción Local de la Cataluña Central ejecuta un proyecto que tiene como finalidad la Mejora de los procesos de transformación y comercialización de los productos agrarios y agrotiendas.

Ello se ha concretado en la contratación de un servicio de acompañamiento y asesoramiento dirigido hacia el campesinado para informar, formar, solucionar dudas y realizar las labores técnicas que requieren los procesos de transformación alimentaria con base campesina o venta directa y de circuito corto. Con especial incidencia en los elementos higiénico sanitarios.

Políticas
Públicas para
la Soberanía
Alimentaria
Análisis
europeo y
estatal

La valoración de este proceso de acompañamiento a la transición de las actividades productivas puras a otras, que tienen que ver con la venta o transformación, ha sido muy positiva por los actores implicados.

