

La Comisión Europea abre el debate para “simplificar” la OCM

Reflexiones de UPA sobre el futuro de las frutas y hortalizas en la PAC

Los productores de frutas y hortalizas, y el resto de agentes económicos y sociales que operan en torno a estas producciones, se van a enfrentar en los próximos meses a un debate sobre el futuro de la Organización Común de Mercado (OCM) de este sector en la Política Agraria Común, que se plantea en términos de “simplificación” y que se justifica, entre otros factores, en el nuevo escenario europeo tras la ampliación de la UE a 25 Estados miembros. Unas previsiones que animan ya, en consecuencia, a unas primeras reflexiones de las organizaciones que representan a los productores, como ocurre con este documento elaborado por UPA para recoger las ideas básicas en torno a las que debería girar el debate.

En términos formales, el programa de trabajo de la Presidencia irlandesa en la UE para el primer semestre de 2004 prevé que la Comisión Europea debe presentar propuestas de simplificación de la OCM de frutas y hortalizas hacia mediados de año, a partir de las cuales se iniciarán los debates de orientación en el seno del Consejo de Ministros de Agricultura, previos a una negociación real que se concrete en acuerdos.

Los motivos que justifican esta revisión son:

- ▶ La coherencia interna de la PAC y los precedentes recientes de la reforma de la PAC de junio de 2003 y las reformas de las OCM de los sectores mediterráneos –aceite de oliva, algodón, tabaco– aprobadas en abril de 2004.
- ▶ La incorporación, el 1 de mayo de 2004, de 10 nuevos Estados miembros a la UE.
- ▶ Las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), porque, aunque actualmente no hay requisitos que exijan una reforma de la OCM de frutas y hortalizas, sigue estando pendiente una nueva ronda, donde las ayudas agrarias van a estar en el ojo del huracán:
 - Mientras no haya acuerdo para reducir la caja ámbar por sector, no sería necesario reducir el apoyo interno actual a las frutas y hortalizas. Sin embargo, el apoyo incluido en la caja ámbar está considerado como distorsionante en la OMC y, por consiguiente, siempre se podrá atacar.
 - La oferta de la UE en la OMC pretende reducir el gasto medio en restituciones a la exportación en un 45%, pero no se comprometió sobre las cantidades excepto por unos productos (que quedan por definir) importantes para los países en vías de desarrollo (supresión total). Con los actuales niveles de exportación, la oferta de la Comisión podría respetarse, pero las exportaciones de frutas y hortalizas frescas serían vulnerables frente a una reducción del actual techo de cantidades.
 - En relación con los aranceles, la Comisión tiene una oferta de reducción media en un 36% con un recorte mínimo del 15% por línea arancelaria. Por tanto es importante mantener



el sistema de precio mínimo de entrada (aplicado en tomates, pepinos y pepinillos, alcachofas, calabacines, naranjas dulces, limones y otros cítricos, uvas de mesa, manzanas, peras, albaricoques, cerezas, melocotones, ciruelas y endrinas).

- ▶ Razones propias del funcionamiento y gestión de la OCM de frutas y hortalizas: según la Comisión, los costes administrativos inducidos por los mecanismos de intervención (retirada) y la concesión de restituciones serían superiores a los costes de las medidas en sí. La intención de los servicios de la Comisión es proponer la supresión del mecanismo de intervención y las restituciones a la exportación. El anteproyecto de presupuesto para 2004 prevé un gasto de 39 millones de euros para las restituciones a la exportación y de 96 millones de euros para las compensaciones financieras de retirada y gastos de compra. Según la Comisión, la simplificación de la OCM se debería llevar a cabo respetando la neutralidad presupuestaria.

Fuera de estas razones es necesario hacer un análisis interno y propio que nos permita plantear alternativas para corregir los errores y el mal funcionamiento del actual sistema de apoyo al sector hortofrutícola, sin olvidar los fuertes condicionantes relacionados anteriormente. ▶

Balance y experiencia



El análisis del funcionamiento de la actual OCM de frutas y hortalizas se puede resumir en las siguientes conclusiones básicas:

- ◆ Entre los aspectos positivos, cabe destacar que:
 - Ha aumentado el grado de concentración de la producción de Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas (OPFH) y el número de éstas.
 - Se ha mejorado el destino de los fondos comunitarios dedicados al sector, principalmente en cuanto al fomento de la competitividad de las explotaciones hortofrutícolas y la mejora de las estructuras de producción y comercialización de las explotaciones beneficiarias.
 - El mecanismo de retirada de productos se ha mostrado como un mecanismo necesario para resolver situaciones coyunturales de exceso de oferta, pese a que su eficacia se ha ido reduciendo a medida que se recortaba el importe de las indemnizaciones comunitarias de retirada.
- ◆ Por el contrario, el sistema plantea una serie de problemas, algunos ya evidenciados por el Tribunal de Cuentas, como son:
 - Participación desigual de las OPFH: el 10% de las Organizaciones de Productores recibieron el 50% del total de la ayuda comunitaria, con una media de casi 2 millones de euros por organización; en cambio, el 47% de las OPFH recibieron menos de 100.000 euros, y el 27%, menos de 50.000 euros.
 - Complejidad de los reglamentos, que se ha traducido en la adopción de medidas inadecuadas e incoherentes en el marco de los programas operativos.
 - Muchos agricultores no están convencidos de las ventajas de las OPFH. Se critica que hay muchas Organizaciones de Productores que se limitan a solicitar la ayuda compensatoria de retirada o a la transformación, sin intentar seriamente adaptar su producción al mercado.
 - La eficacia de los sistemas de control en varios Estados miembros sigue siendo insuficiente. Detalla fallos destacables en los controles de fondos operativos, retiradas y transformación.
 - La financiación comunitaria sigue estando vinculada al valor de la producción comercializada de las Organizaciones de Productores, lo que favorece a las que están mejor posicionadas en detrimento de las nuevas.

A las anteriores críticas del Tribunal de Cuentas se pueden sumar otras como:

- Complejidad de los instrumentos de la OCM y elevada carga burocrática y documental necesaria para ejecutarlos.
- Insuficiente afiliación de las OP. En nuestro caso, solamente el 44% de la producción está asociada a OPFH. En el 2002, la comunicación del MAPA a la Comisión respecto a las ayudas finales pagadas a través de fondos operativos, en cumplimiento del R 609/2001, indica que la ayuda final abonada por España a los fondos operativos fue 110,47 millones de euros a 399 OPFH. Esto significa que la ayuda media por OPFH fue 276.900 euros. La distribución del apoyo público también es desigual, de forma que



las 36 primeras OPFH reciben una ayuda media de 1.357.000 euros. Esto significa que el 9% de las Organizaciones de Productores acaparan el 44% del apoyo público.

- No hay datos públicos respecto al número de agricultores asociados a OPFH, pero parece evidente que en porcentaje respecto al número total de agricultores se situará en un nivel muy inferior al del 44% del valor de la producción comercializada, por cuanto son precisamente las empresas y agricultores de mayor tamaño los que en mayor porcentaje se han agrupado en OPFH. Por tanto, debe ser un dato que nos lleve a la reflexión el hecho de que haya una amplia mayoría de agricultores que no se benefician de los apoyos de la OCM.
- La comparación de los presupuestos anualmente y la utilización que se ha hecho de los mismos permite concluir que:
 - Los presupuestos asignados han ido decreciendo progresivamente.
 - La no utilización plena de los recursos presupuestarios es tónica habitual.
 - Mientras que el sector hortofrutícola aporta el 17% del valor de la producción final agraria de la Unión Europea, sólo se destina el 3,8% del presupuesto del FEOGA-Garantía a dicho sector.

Estas pérdidas de presupuesto por parte del sector son debidos en parte a que las OPFH no solicitan todos los fondos que podrían utilizar, pero también, y de manera importante, es debido a la restrictiva gestión que ha realizado la Unión Europea, como es el caso de la gestión de las restituciones, muy por debajo del límite máximo GATT.

Por otro lado, cabe nombrar tres elementos que interfieren de forma definitiva en la concepción de cualquier orientación de la normativa básica en el sector de las frutas y hortalizas, que son:

- ◆ La política exterior de la Unión Europea, basada en acuerdos comerciales con terceros países y con la perspectiva de la liberalización total de los mercados comunitarios para los principales países competidores en un plazo de diez años.
- ◆ Política de seguridad alimentaria y trazabilidad de la Unión Europea, que sin duda va más allá de las altas exigencias actuales de la gran distribución.
- ◆ Concentración de la demanda y globalización de las estrategias empresariales de la distribución.

Cambios en la OCM

Una vez analizados todos los condicionantes y valorado el funcionamiento de la actual OCM, veamos las primeras reflexiones de UPA en torno a los cambios que se puedan establecer en la próxima revisión de la OCM.

La primera reflexión debería referirse al presupuesto y el nivel de ejecución del mismo. Como media, el presupuesto ejecutado en el sector de frutas y hortalizas en el periodo 1996-2002 se sitúa en torno a los 1.350 millones de euros. Este montante ha quedado muy lejos de las previsiones presupuestarias de la propia reforma de 1996, y también de las perspectivas financieras aprobadas en el marco de la Agenda 2000, donde se establecía una financiación para el sector (incluyendo al sector del plátano) en torno a 1.900 millones de euros de media para el periodo 2000-2006. Por tanto, la neutralidad presupuestaria defendida por la Comisión debería suponer, a nuestro entender, que el presupuesto destinado a este sector sea de 1.900 millones de euros, y que todas las medidas que se establezcan en la próxima reforma de la OCM tiendan a conseguir que el nivel de ejecución sea el 100% de lo presupuestado.

En el marco de la reforma de la PAC (Reglamento (CE) N° 1782/2003), los Estados miembros pueden aplicar el régimen de pago único a escala regional. En este caso, los productores de frutas y hortalizas tendrían derecho a la ayuda por superficies de frutas y hortalizas y, derogando el artículo 51, podrían beneficiarse de una ayuda por las parcelas declaradas de producción de frutas y hortalizas y patatas dentro de los límites individuales en conformidad con el artículo 60.

Aunque en España ya se ha decidido que no se va a regionalizar el pago, sin embargo, el riesgo de distorsiones de competencia a nivel de los precios (al sufrir estos precios una tendencia a la baja en las regiones donde las hectáreas de frutas y hortalizas quedarían integradas en el régimen de pago único) no desaparece. Esto es debido a la posibilidad de triangular y justificar los derechos de pago único en otras hectáreas diferentes a las que lo originaron y utilizar éstas para la siembra o plantación de hortalizas y frutas, con lo que el desequilibrio de mercados está servido.



Las primeras reflexiones de UPA apuntan hacia la necesidad de un cambio importante para atajar una situación insólita para una OCM: que sólo una minoría de los productores se beneficia de las medidas de apoyo al sector

Este es un problema básicamente español derivado de que aquí existen pagos compensatorios de la actual PAC muy diferentes, según se trate de superficie de secano o de regadío. En los ámbitos comunitarios no hay sensibilidad hacia este tremendo problema que puede provocar la deslocalización de muchas de estas producciones y la desaparición de muchos productores tradicionales de frutas y hortalizas, por no poder soportar la competencia desleal de los nuevos productores.

Una posible solución parcial a este problema sería definir dos regiones: una formada por las tierras de secano y otra formada por las tierras de regadío. Se trataría con esto de impedir la utilización de derechos de pago de regadío en tierras de secano. Evidentemente esta no es la solución total al problema planteado con la triangularización, pero se reduciría considerablemente el riesgo de competencia desleal. Respecto a la OCM de frutas y hortalizas

frescas, las primeras reflexiones de UPA apuntan hacia la necesidad de un cambio importante para atajar una situación insólita para una OCM: que sólo una minoría de los productores se beneficia de las medidas de apoyo al sector. Seguramente es el momento de analizar los objetivos de esta OCM y plantear medidas singulares para afrontar con éxito su consecución. Recordando, el R 2200/96 plantea que los principales objetivos de las organizaciones de productores son:

1. Asegurar la programación de la producción y su adaptación a la demanda.
2. Fomentar la concentración de la oferta.
3. Reducir los costes de producción y regularizar los precios de la producción.
4. Fomentar prácticas de cultivo y técnicas de producción y de gestión de los residuos respetuosas del medio ambiente.

Estos objetivos globales difícilmente se van a conseguir con un nivel tan bajo de parti-

cipación del sector en la figura propuesta por el actual sistema, a través de las Organizaciones de Productores. Aceptando que uno de los objetivos fundamentales es el de la concentración de la oferta, parece evidente que ésta se debe conseguir a través del fortalecimiento de las Organizaciones de Productores. Sin embargo, llevamos desde 1996 con esta figura y dos reformas que han pretendido favorecer la concentración de la producción y, sin embargo, los resultados son poco satisfactorios. Por tanto, quizás es necesario considerar medidas adicionales para conseguir este fin, pero paralelamente plantear otras que aseguren los otros objetivos no menos importantes.

En este sentido, quizás es el momento de flexibilizar la figura de las Organizaciones de Productores, de forma que se facilite al máximo el acceso de los agricultores individuales y se establezca una tabla de apoyo cofinanciado diferente según los objetivos que cubra la OPFH y grado de concentración de la oferta y número de agricultores.

Paralelamente, sería conveniente apoyar los procesos de fusión de OPFH y reducir al máximo la burocracia que lastra permanentemente el funcionamiento y creación de este tipo de organizaciones. Este planteamiento debe permitir la total compatibilidad de la OCM con la financiación amparada por el marco normativo sobre desarrollo rural. El objetivo es facilitar el máximo acceso a ambas líneas de financiación y que todos los recursos disponibles sean óptimamente explotados por los productores de frutas y hortalizas. De tal forma que la garantía de que no existe doble financiación debería basarse en una certificación realizada por las autoridades competentes implicadas.

Desde el punto de vista de presupuesto, las primeras reflexiones de UPA valoran como imprescindible que cualquier ahorro presupuestario de la OCM revierta en la propia OCM. En este sentido, cabe reclamar el incremento del porcentaje de financiación comunitaria con el objeto de reforzar las acciones tendentes a aumentar la competitividad de las explotaciones hortofrutícolas comunitarias, mejorar la calidad y salubridad y fomentar técnicas de producción respetuosas con el medio ambiente. Paralelamente también se podría contemplar el primar en mayor medida los programas operativos presentados por una OPFH proveniente de fusiones de otras



OPFH existentes que alcancen cierto número de socios.

Respecto a las retiradas, es necesario mantener este instrumento como gestor de excedentes coyunturales. Aunque hay que tener en cuenta todas las limitaciones, es necesario mantener el principio, no es posible que a un sector como este que depende fundamentalmente del mercado se le prive del único instrumento para poder intervenir en momentos de excedentes coyunturales que supongan un hundimiento del mercado y, por tanto, de la economía de miles de explotaciones agrarias. Como medida paralela a la retirada se puede potenciar la distribución gratuita, para lo cual es necesario mejorar especialmente lo relativo a los costes de transporte. Además, parece lógico pensar que en aquellas producciones donde sea posible, se considere que el transformado de frutas y hortalizas debe jugar un papel fundamental a la hora de reducir excedentes y por tanto regular el mercado. En este sentido parece necesario un cambio y apoyo a los mecanismos que regulan el destino de fruta a la transformación.

Con carácter general, introducir el principio de desacoplamiento en el sector de frutas y hortalizas y más concretamente en transformados es una decisión que hay que ponderar suficientemente y que en todo caso su aceptación o no dependerá de cómo se realice éste: desacoplamiento total o parcial (en qué porcentaje), referido a un presupuesto comunitario o dividido por Estados miembros, con asignación a los productores tradicionales o a todos...

Frutas y hortalizas transformadas

En relación con las frutas y hortalizas transformadas, las reflexiones iniciales de UPA en torno al futuro inmediato de la OCM pasan por las siguientes cuestiones básicas:

- **Melocotones:** El nivel insuficiente de las ayudas comunitarias ha debilitado cada vez más al sector europeo frente a la competencia creciente de los países extracomunitarios, y el diferencial de coste de producción y de transformación se ha exacerbado aún más a través de la revaluación del euro frente al dólar.
- **Peras:** Sería necesaria una revisión de los umbrales para adaptarlos a la realidad productiva comunitaria. Analizando la evolución de los transformados de melocotón y pera se podría estudiar una unificación de los umbrales nacionales de ambos productos, de manera que se compensen los altibajos de transformación en ambos productos y contribuya a no superar los umbrales de transformación.
- **Cítricos:** Sería necesario solicitar una revisión de los actuales umbrales de transformación, que se superan ampliamente todas las campañas.
- **Uvas pasas, ciruelas pasas e higos secos:** Parece conveniente abordar la situación de estos sectores en términos de mejora de la calidad y de riesgo de abandono de la producción.
- **Otras frutas:** Teniendo en cuenta la ▶

- ▶ fuerte competencia internacional, entendemos que habría que definir una ayuda a la transformación de manzanas en zumo, albaricoques en almíbar/en su jugo y a la transformación de cerezas con destino a la industria.

La reflexión en torno a los incrementos de los umbrales de transformación se justifica, además de por atender a las realidades productivas de los diferentes Estados miembros, por tener en cuenta la evolución positiva de la demanda, sobre todo en los productos que tienen más valor añadido, y teniendo en cuenta el aumento previsible de consumo en vista de la ampliación europea. Además, en UPA consideramos que presupuestariamente hay margen respecto a la línea directriz aprobada en la Agenda 2000.

En el caso de los transformados de tomate, el efecto distorsionador y deslocalizante del desacoplamiento de las ayudas PAC es todavía más evidente que en el resto de frutas y hortalizas por tratarse de una producción anual con ayudas acopladas. Por lo tanto es prioritario resolver esta cuestión. Un posible camino, en el escenario de no desacoplamiento de las ayudas, pasaría por impedir la utilización de derechos de regadío en secano y regionalizar los umbrales nacionales de transformación de tomate, a la vez que propiciar unos acuerdos interprofesionales de ámbito regional que permitan autorregularse al sector.

El camino del desacoplamiento en este sector es muy delicado; si se pretende seguir manteniendo el sector productivo, es preciso definir un porcentaje de desacoplamiento que siga haciendo rentable la producción de tomate. Este porcentaje depende de dos variables: precio de mercado internacional y costes de producción. Variables que tienen unos valores nada fáciles de determinar y que además pueden variar en el tiempo y el territorio.

En el caso español, el análisis de la serie histórica de la transformación de tomate justifica la necesidad de un incremento de los umbrales de transformación, que tenga en cuenta nuestra realidad productiva.

En general, respecto a transformados, hay que reiterar la importancia de que se mantenga una lista limitada de productos elegibles, a la vez que se proceda a una actualización de la definición y de las exigencias de calidad de determinados productos acabados, para tener en cuenta la evolución de las tecnologías de transformación y de las nuevas demandas del mercado. ■



ACABAR CON LOS AGRAVIOS

El proceso de globalización y la liberalización de la política comercial de la UE sitúan a este sector en una posición de agravio comparativo con respecto a otras agriculturas comunitarias: tanto por el incremento de los acuerdos comerciales con países terceros como por la falta de armonización de las condiciones de producción y las exigencias de calidad en el interior y fuera de la UE. Además no podemos olvidar que prácticamente la totalidad de la renta del sector de frutas y hortalizas frescas proviene del mercado. Por tanto cualquier acuerdo que altere las relaciones en el mercado traerá inevitablemente una reducción de la renta de este sector.

En este sentido, antes de proceder a la conclusión de cualquier acuerdo, la Comisión debe realizar un verdadero estudio de impacto de las concesiones sobre la renta de nuestros productores, regiones y sectores de producción; que sea la base sobre la que cimentar posteriores medidas paliativas de los efectos de los acuerdos. No es posible que permanentemente se esté minando la renta de este sector sin establecer ningún tipo de medida compensatoria.

En UPA entendemos que es necesario que exista un verdadero control del respeto de las cantidades y los precios de entrada de los productos, por lo que se debe proceder a reformar el sistema de verificación de los precios de entrada, dado que los actuales sistemas han demostrado en el pasado que son totalmente vulnerables; a la vez que contemplar mecanismos como los certificados de importación que son los únicos que pueden garantizar el cumplimiento de los acuerdos respecto a las cantidades importadas.

Los productos importados deben ser conformes a las normas fitosanitarias, de calidad y de comercialización que son de obligado cumplimiento en la UE. Asimismo se deben producir en unas condiciones en las cuales se garantice el respeto de los derechos sociales de los trabajadores y del medio ambiente.

