

Frutas y hortalizas, en el furgón de cola del FEOGA

Las frutas y hortalizas aportan más valor a la Producción Final Agraria (PFA) de la UE-15 que los cereales o la leche. Este aporte suponía para toda la UE el 16,6% de la PFA con valores superiores en Italia (23,5%), España (29,8%) y Grecia (33,3%).

Aunque los primeros reglamentos comunitarios –Organizaciones Comunes de Mercado (OCM)– arrancan desde 1962 para frutas y hortalizas frescas y desde 1968 para las transformadas, hay que tener en cuenta que la representación hortofrutícola comunitaria radicaba en los comienzos de la CEE mayoritariamente en Italia, seguida muy de lejos por Francia y Alemania en frutas y por el Reino Unido y Holanda en hortalizas. Posteriormente las adhesiones de Grecia, Portugal y España han dado mayor relieve a este subsector hortofrutícola en la UE, pero no han servido para mejorar proporcionalmente las ayudas comunitarias.

La incorporación en mayo de 2004 de diez nuevos Estados miembros, entre los cuales hay dos potencias hortofrutícolas (Polonia y Hungría), y la futura ampliación a Rumanía, Bulgaria y -tal vez- Turquía incrementarán la importancia del subsector, pero indudablemente no harán cambiar la filosofía de la Comisión Europea, que teme la aparición de excedentes no controlables por ser las frutas y hortalizas productos perecederos cuya industrialización ocasional sólo puede realizarse a base de subvenciones y habitualmente en líneas muy concretas, como son cítricos, tomates, melocotones y algunas variedades de peras.

Valor de las producciones y subvenciones del FEOGA

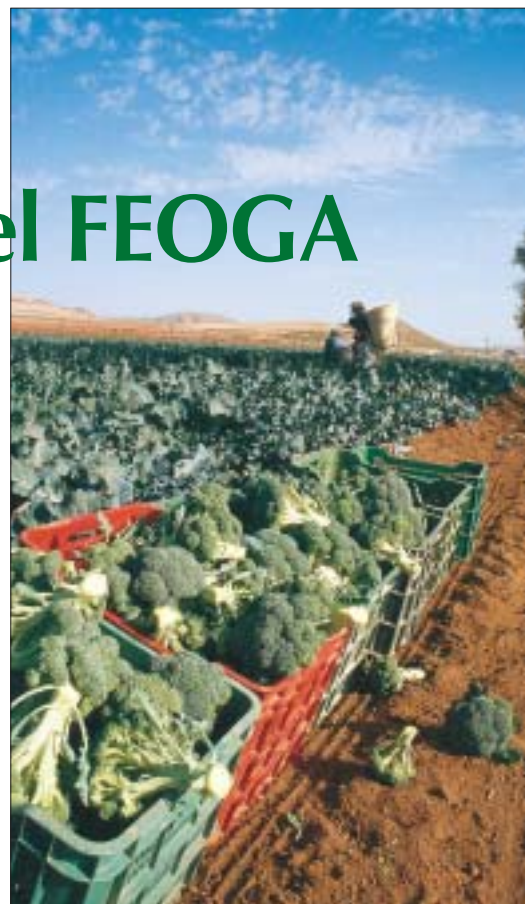
En el cuadro nº 1, para los diez últimos años, encontramos los valores absolutos y el porcentaje que suponen sobre la PFA las frutas y hortalizas en comparación con el de los ce-

reales y el de leche (incluyendo quesos, mantequilla y otros productos lácteos).

El valor de las frutas y hortalizas, pese a que hay en este grupo productos como la patata de consumo que no están regulados y que sufren importantes vaivenes de precios, superan ampliamente a cereales y lácteos, que constituyen sendos ejemplos de productos continentales medianamente o poco perecederos.

La sorpresa surge en el cuadro nº 2, donde se reflejan la evolución de las subvenciones del FEOGA para estos mismos tres bloques de productos. El orden de las subvenciones es exactamente el contrario. Los cereales, mayoritariamente producidos en el núcleo de países fundadores (Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo), siguen todavía recibiendo las mayores subvenciones, pese a los recortes de los importes unitarios establecidos en la Agenda 2000. Resulta interesante establecer una relación o ratio entre las subvenciones recibidas del FEOGA por cada subsector y el valor que aporta a la PFA comunitaria (cuadro nº 3). Puede observarse, aparte de que dichos ratios son muy bajas para las frutas y hortalizas, en comparación con cereales y lácteos, el que las reformas introducidas por el Reglamento CE 2200/96 han servido básicamente para contener el gasto presupuestario del FEOGA-Garantía. El mismo fenómeno de contención se detecta en cereales y en el sector lácteo tras la reforma impulsada por el comisario MacSharry en 1992 y la de Fischler en 1999 (Agenda 2000). En productos lácteos se han conseguido eliminar los excedentes mediante las denominadas supertasas y en cereales se ha rozado, en la campaña 2003/04, el desabastecimiento.

En cualquier caso puede afirmarse que las frutas y hortalizas no sólo tienen un mal tratamiento presupuestario, sino que están



■ **La incorporación en mayo de 2004 de diez nuevos Estados miembros, entre los cuales hay dos potencias hortofrutícolas (Polonia y Hungría), y la futura ampliación a Rumanía, Bulgaria y -tal vez- Turquía incrementarán la importancia del subsector, pero indudablemente no harán cambiar la filosofía de la Comisión Europea**

siendo utilizadas como moneda de cambio para favorecer las exportaciones de productos industriales y productos agrarios continentales hacia países del área mediterránea y países asiáticos, africanos y latinoamericanos. Todo ello implica que las frutas y hortalizas están situadas en el furgón de cola de la UE.

Los fondos operativos

Los denominados fondos operativos se destinan a financiar las retiradas del mercado de productos excedentarios y, también, a financiar un programa operativo. Ahora bien, las retiradas del mercado exigen la existencia previa de un programa operativo aprobado por las autoridades nacionales competentes. La financiación de retiradas afecta, en principio, a un corto número de productos hortofrutícolas (ver cuadro nº 4) y resulta teóricamente ampliable a otros productos que no figuran en dicho cuadro (por ejemplo, a cebollas), pero resulta imposible de llevarlo a cabo si no existe un programa operativo al respecto.

No resulta fácil modificar un programa operativo una vez establecido y, por otra parte, resulta muy difícil prever todas las situaciones de emergencia que pudieran requerir intervenciones.

La consecuencia inmediata es que la lista del cuadro nº 4 resulta muy corta, ya que existen cientos de frutas y cientos de hortalizas que quedan inermes, sin protección.

Por otra parte, la financiación de todas las retiradas no podrá ser superior a los siguientes porcentajes desde el momento de la aprobación del programa operativo de la OPFH: 1^{er} año, 60%; 2^o año, 55%; 3^{er} año, 50%; 4^o año, 45%; 5^o año, 40%; 6^o año y posteriores, 30%.

Esto implica que las posibilidades de intervención se encuentran muy mermadas a partir del sexto año.

Quedan ciertamente otros objetivos bastante intangibles (poco cuantificables) del programa, tales como:

- Mejora de la calidad de los productos.
- Incremento del valor comercial de los productos.
- Promoción del consumo.
- Creación de líneas de productos biológicos.
- Fomento de la producción integrada u otros métodos de producción que respeten el medio ambiente.

CUADRO Nº 1

EVOLUCIÓN DEL VALOR, A PRECIOS BÁSICOS, DE FRUTAS Y HORTALIZAS (INCLUYENDO PATATAS) COMPARACIÓN CON CEREALES (SIN ARROZ) Y LECHE (CON PRODUCTOS LÁCTEOS) (Millones de euros)

Año	Valor F. y H.	% sobre PFA*	Valor cereales	% sobre PFA*	Valor lácteos	% sobre PFA*
1993	31.610	16,0	20.151	10,2	32.795	16,6
1994	35.408	17,2	17.910	8,7	38.084	18,5
1995	33.391	16,1	18.251	8,8	38.368	18,5
1996	33.952	15,9	20.926	9,8	37.368	17,5
1997	32.631	15,0	20.231	9,3	38.287	17,6
1998	39.504	18,5	19.218	9,0	38.436	18,0
1999	46.530	17,3	32.813	12,2	37.386	13,9
2000	48.909	17,8	34.621	12,6	37.918	13,8
2001	46.032	16,3	33.324	11,8	40.949	14,5
2002	46.554	16,6	34.495	12,3	39.262	14,0

*PFA: Producción Final Agraria

CUADRO Nº 2

EVOLUCIÓN SUBVENCIONES FEOGA PARA FRUTAS Y HORTALIZAS. COMPARACIÓN CON CEREALES (SIN ARROZ) Y LECHE (CON PRODUCTOS LÁCTEOS) (Millones de euros)

Año	Subv. F. y H.	% Subv. F. y H. sobre gastos FEOGA (incluyendo desarrollo rural)	Subv. cereales	% Subv. cereales sobre FEOGA Total	Sub. leche y lácteos	% Subv. leche sobre FEOGA Total
1993	1.665	4,8	9.694	27,9	4.344	12,5
1994	1.557	4,7	9.552	29,0	4.249	12,9
1995	1.833	5,3	11.339	32,9	4.029	11,7
1996	1.581	4,0	12.361	31,6	3.441	8,8
1997	1.555	3,8	13.147	32,5	2.985	7,4
1998	1.510	3,9	13.341	34,4	2.597	6,7
1999	1.454	3,7	13.143	33,2	2.510	6,4
2000	1.551	3,8	12.295	30,4	2.554	6,3
2001	1.558	3,7	13.096	31,1	1.907	4,5
2002	1.551	3,6	13.590	32,2	2.360	5,5

CUADRO Nº 3

RELACIÓN (RATIO) ENTRE LAS SUBVENCIONES RECIBIDAS DEL FEOGA Y EL VALOR APORTADO A LA PRODUCCIÓN FINAL AGRARIA

Año	Ratio (subvenciones / valor) en %		
	F. y H. (%)	Cereales (%)	Productos lácteos (%)
1993	5,3	48,1	13,2
1994	4,4	53,3	11,2
1995	5,5	62,1	10,5
1996	4,7	59,1	9,2
1997	4,8	65,0	7,8
1998	3,8	69,4	6,8
1999	3,1	40,1	6,7
2000	3,2	35,5	6,7
2001	3,4	39,3	4,7
2002	3,3	39,4	6,0

LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES DE FRUTAS Y HORTALIZAS (Reglamento CE 2200/96 actualizado)

La OCM de frutas y hortalizas consigue actualmente importantes ahorros presupuestarios gracias a la instauración de unas figuras operativas: las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas (OPFH). Existen, en la UE-15, aproximadamente 1.400 OPFH que canalizan hacia el mercado un 40% de la producción total de frutas y hortalizas. En España, concretamente, 619 OPFH canalizan cerca del 50%. Los objetivos de las OPFH son:

- ▶ Asegurar que la producción de frutas y hortalizas esté planificada y se ajuste a la demanda en términos de:
 - Calidad.
 - Cantidad.
 - Trazabilidad.
- ▶ Concentración de la oferta y puesta en el mercado de los productos hortofrutícolas obtenidos por sus miembros.
- ▶ Mejorar la gestión técnica y económica de los cultivos, así como estabilizar los precios de producción.
- ▶ Fomentar el uso de buenas prácticas de cultivo, técnicas de producción y gestión de los desechos no perjudiciales para el medio ambiente, con el objetivo esencial de preservar la calidad del agua, el suelo, el paisaje y de proteger o fomentar la biodiversidad.

Las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas pueden dedicarse a comercializar:

- ▶ Frutas y hortalizas.
- ▶ Frutas.
- ▶ Hortalizas.
- ▶ Productos destinados a la transformación.
- ▶ Cítricos.
- ▶ Frutos de cáscara.
- ▶ Setas.

Sus estatutos obligan a los productores asociados a:

- ▶ Aplicar las reglas adoptadas por las organizaciones de productores en materia de conocimiento de la producción, de modalidades aplicables de la producción, la comercialización y la protección del medio ambiente.
- ▶ Exclusividad. Estar afiliados a una sola organización de productores.
- ▶ Vender la totalidad de su producción (de su explotación) a través de una sola organización de entre las siete modalidades anteriormente mencionadas. (Salvo algunas autorizaciones para ventas directas a los consumidores, o para comercializar a través de otra OPFH -designada por la suya- aquellos productos que debido a sus características no encajan en su OPFH, o para contratación directa -previa autorización- con la industria).
- ▶ Facilitar los datos estadísticos (superficies, cosechas, rendimientos, ventas directas) que se solicitan.
- ▶ Abonar las contribuciones financieras previstas en los estatutos de la OPFH para la constitución y aprovisionamiento del fondo operativo. (Esta es la clave, los productores de frutas y hortalizas tienen que cotizar para la regulación de los mercados, un requisito que no se establece en otras OCM, aun cuando se establezcan supertasas y otras penalizaciones).



CUADRO N° 4
PRODUCTOS QUE PUEDEN ACOGERSE A LA INDEMNIZACIÓN COMUNITARIA DE RETIRADA (Apartado 3 del artículo 23 del RCEE 2200/96)

Producto	Importe en euros/tonelada
Coliflores	70,1
Tomates	48,3
Berenjenas	39,7
Albaricoques	141,7
Melocotones	109,9
Nectarinas	130,4
Limones	130,0
Peras de mesa	83,9
Uvas de mesa	80,2
Manzanas de mesa	88,1
Satsumas	130,0
Mandarinas	130,0
Clementinas	130,0
Naranjas	140,0
Melones	40,0
Sandías	40,0

La ayuda comunitaria

La ayuda financiera comunitaria se limita al 50% de los gastos reales efectuados por el fondo operativo para efectuar retiradas o para desarrollar otros objetivos fijados por el programa operativo. Este 50% pasará a ser del 60% si los programas operativos afectan a diversas OPFH de varios países (acciones transnacionales) o a medidas acordadas por los interprofesionales.

En cualquier caso la ayuda financiera comunitaria tiene un límite máximo de 4,1% del valor de la producción comercializada por cada OPFH.

Una limitación o tope de las indemnizaciones comunitarias que reciben los productos seleccionados (por la Comisión) que figuran en el cuadro n° 4 es el valor de la producción comercializada. Dichas indemnizaciones no podrán superar el 5% en el caso de los cítricos, el 8,5% en manzanas y peras, y el 10% en los demás productos, respecto al valor de la producción comercializada.

Asimismo, la Comisión establecerá un umbral cuantitativo en las intervenciones de cada producto. La superación de este umbral acarreará una disminución de la indemnización comunitaria durante la campaña siguiente.

■ **La obsesión -y el temor- de los expertos consiste en afirmar que hay que “producir para el mercado”, pero que el mercado es cambiante -a veces frívolo- y no siempre previsible**



Los temores presupuestarios

Lo que motiva todas estas limitaciones burocráticas es el temor de que se disparen algunas producciones o de que cambien las preferencias de los consumidores. Esto ha ocurrido con algunas variedades de manzanas y peras que han pasado a ser excedentarias y hubo que establecer programas de arranques subvencionados de las plantaciones frutales. En hortalizas cualquier excedente puede corregirse en una o dos campañas, pero en frutales la reconversión varietal o la disminución productiva es más complicada y lleva varios años.

La obsesión -y el temor- de los expertos consiste en afirmar que hay que “producir para el mercado”, pero que el mercado es cambiante -a veces frívolo- y no siempre previsible.

Los productos retirados lógicamente no deben volver al mercado, porque crearían una caída de precios en espiral. Por eso sólo se pueden destinar a:

- Distribución gratuita a obras de beneficencia, instituciones caritativas, penitenciarias, colonias de vacaciones, asilos..., siempre que estos centros lo utilicen como suplemento alimenticio y no sustituyan

a las cantidades habitualmente compradas.

- Poblaciones necesitadas en países terceros a través de organizaciones caritativas (algo difícil de conseguir con productos perecederos).
- Utilización para la alimentación animal, directamente o mediante su transformación industrial.
- Industrialización, que en el caso de la fruta dulce puede consistir en la obtención de alcohol.

Umbrales para la transformación de frutas y hortalizas

Tradicionalmente la UE ha venido ayudando a los tomates, melocotones, peras y cítricos cosechados y transformados en la Unión para que los productos agroindustriales correspondientes resultasen competitivos con los elaborados en otros países.

El tomate para transformado tiene un umbral comunitario de 8,25 millones de toneladas (producto en fresco), de los cuales corresponden a Italia 4,35, a España 1,24, a Grecia 1,21 y a Portugal 1,05.

España tiene subdividido su cupo en dos umbrales, uno de 144.902 toneladas para to-

mate pelado entero y el resto, 1.093.704 toneladas. para otras modalidades. Cuando hay rebasamiento (en España casi siempre lo hay), se establecen penalizaciones.

El umbral de los melocotones comunitarios es de 539.006 toneladas, correspondiéndole a Grecia la parte del león con 300.000 toneladas; a España corresponden 180.794. El umbral de las peras es de 539.000 toneladas a nivel comunitario, correspondiéndole a España 35.199 toneladas.

En naranjas el umbral es de 1.500.236 toneladas (España 600.647), en limones 510.600 (España 192.198) y en pequeños cítricos 384.000 toneladas (España, que tiene un umbral nacional de 270.186 toneladas, lo tiene dividido en dos subumbrales: uno de clementinas y satsumas para zumos de 144.381 toneladas y otro en satsumas y clementinas para gajos de 125.805).

La ayuda que perciben las organizaciones de productores que firman contratos con las industrias transformadoras es de:

- 34,50 euros/tonelada de tomate.
- 47,70 euros/tonelada de melocotones.
- 165,70 euros/tonelada de peras.

Con reducciones de estos niveles en caso de rebasamiento de los umbrales nacionales.

Además de estas intervenciones para transformación, existen ayudas para frutos secos, higos secos, ciruelas secas (ciruelas de En- ▶

► te), uvas, pasas (sultaninas y moscatel), pero su importe es relativamente pequeño excepto para frutos secos,, en los que hay una fuerte componente nacional; en España 67,6 millones de euros totalmente aportados por nuestro país.

El plátano supone un caso aparte, porque la UE concede una compensación económica a los productores que en 2002 fue de 0,30 euros/kilo, y supuso para el plátano canario 123,54 millones de euros.

La patata, un caso perdido

A lo largo de los últimos doce años se ha intentado crear una OCM para la patata de consumo o bien integrar la patata con las otras hortalizas. Existe una regulación para patata feculera, pero que no sirve para la patata de almacén. La Comisión se ha opuesto sistemáticamente a regular un producto que experimenta enormes oscilaciones de precios para pequeñas oscilaciones de rendimientos y superficies plantadas de patata. Tan sólo se toleran algunas ayudas nacionales. ■

CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUAL OCM DE FRUTAS Y HORTALIZAS



Como puede verse, la Comisión ha intentado siempre que no se dispare el gasto financiero de sus intervenciones. Su idea de crear OPFH no es mala, por cuanto en los mercados comunitarios los mayoristas y las grandes cadenas alimentarias tienen una posición predominante y frente a ellos la concentración de la oferta puede reportar ventajas para 600.000 explotaciones hortofrutícolas existentes en la UE-15. Ahora bien, solamente en frutas y hortalizas se utiliza el mecanismo organizaciones de productores -programas operativos- fondos operativos (aportados parcialmente por los productores), lo que no deja de ser un tratamiento discriminatorio respecto a otros subsectores.

Precisamente este mecanismo es el que ha permitido regular -más bien peor que mejor- el mercado hortofrutícola comunitario, aunque han quedado muchos problemas sin resolver, dada la limitación de productos para los que está prevista una intervención. Resulta difícil, cuando un subsector marcha en el furgón de cola de las OCM, mejorar posiciones en una etapa de claras limitaciones presupuestarias. Quizás algún día haya que lamentar el no haber formado en 1996 un bloque de presión mediterráneo para defender unos precios dignos en origen, unos precios razonables de venta al público (los actuales -muy elevados- contribuyen al desvío del consumidor hacia otros productos alimenticios) y propiciar una política comercial más equilibrada con Estados Unidos (en manzanas y almendras) y con los países mediterráneos (patatas tempranas, tomates y avellanas). Las minorías de bloqueo van a ser muy difíciles de conseguir en un futuro plagado de líneas de acción inconsistentes, multifuncionales, etéreas...