

La Organización Común de Mercado del aceite de oliva

Unas ideas sobre el pasado (próximo) y el futuro (próximo también)¹

■ El pasado (próximo)

A finales del mes de abril de 2004, el Consejo de Ministros Europeos de Agricultura aprobaba un importante paquete de reformas de las Organizaciones Comunes de Mercado del aceite de oliva, del tabaco y del algodón. Después de una primera reunión en la que España se opuso al acuerdo, unas mejoras introducidas a última hora permitieron a la ministra española modificar el sentido de su voto, desde la oposición a la abstención.

Nuestro objetivo aquí es transmitir algunas de las claves que, a mi juicio, han conducido tanto a estas propuestas de la Comisión como al acuerdo final. Por razones obvias, nos concentramos en el caso del aceite de oliva, aunque unas referencias a los otros sectores que formaban parte de la negociación será a veces inevitable.

Los antecedentes de la propuesta

◆ El condicionante general: el acuerdo de Luxemburgo de junio de 2003

El primer condicionante de la propuesta de la Comisión es la decisión adoptada, por unanimidad, en el Consejo de Luxemburgo de 26 de junio de 2003 sobre la reforma de la PAC de 2003, con la introducción del régimen de pago único por explotación.

En dicho Consejo se solicitó, también por unanimidad, asimismo a la Comisión que, en el otoño de 2003, presentase una comunicación sobre la reforma de las Organizaciones Comunes de Mercado del aceite de oliva, el tabaco y el algodón *basada en los principios de la reforma de la PAC acordada en el mes de junio* (el cursivado es nuestro).

De conformidad con el espíritu de la decisión de Luxemburgo, la disociación de la ayuda directa a los productores pasa a ser el elemento central de los pagos directos de la PAC, aun-



que se mantiene la posibilidad de asociar parte de la ayuda, esencialmente como respuesta a la inquietud de los Estados miembros en relación con el riesgo de abandono de la producción en las zonas más marginales.

En cuanto a los niveles de las ayudas desdobladas en las OCM reformadas en junio del 2003, la regla general para los productores y la única regla para los Estados miembros es la utilización de referencias históricas.

◆ Los condicionantes sectoriales en el caso del aceite de oliva

El sector del aceite de oliva es un sector con una evolución de mercado positiva. Al considerable aumento de la producción (en primer lugar en España), le ha respondido un aumento paralelo del consumo en los países productores y en los mercados de exportación facilitado por unas campañas de promoción eficaces y una estabilización del precio a unos niveles atractivos para el consumidor.

El aceite de oliva representa el 1.8% de la Producción Final Agraria de la UE-15, y el 6% del presupuesto comunitario. El problema no es el de la falta de disponibilidades presupuestarias sino el de su distribución a nivel comunitario

entre Estados miembros y a nivel nacional entre comunidades autónomas, entre productores y entre tipos de olivares. Esta relativa "abundancia" presupuestaria debía tenerse en cuenta cuando, desde distintos ámbitos, se reclamaban aún más fondos para los productores de aceite de oliva, hablándose a veces de hasta 200 millones de euros adicionales de ayuda nacional necesaria. ¡Hay que saber guardar!

Sobre la distribución entre países, conforme al mandato unánime del Consejo al que nos hemos referido, se ha mantenido en sus grandes líneas el criterio histórico.

El problema clave hoy del aceite de oliva europeo en general, y muy en particular del español, no es de falta de disponibilidades presupuestarias sino de las consecuencias de la explosión de la producción que hemos tenido, y que está por venir.

Nadie hubiera creído hace todavía pocos años que pudiera existir mercado para unas producciones de aceite de oliva de más de 1 millón de toneladas. Hay que poner este éxito al activo de uno de los sectores más dinámicos de la economía agraria española.

Auténticos empresarios agrarios han realizado



cuantiosas inversiones para dotarse de explotaciones modernas, competitivas, mejorar la calidad del producto y de su comercialización. Es sin duda una de las "success story" del sector agrario, en particular andaluz, de este final del siglo XX.

Esta medalla tiene un revés: El aumento de las ventas se ha conseguido merced, entre otros factores, a una baja de los precios al consumidor y el aumento de las producciones ha generado penalizaciones de la ayuda comunitaria. El olivar marginal, o como conviene llamarle ahora en un lenguaje más políticamente correcto el olivar de baja producción, sufre directamente el envite simultáneo de la baja de los precios y de las ayudas.

Si nos tomamos en serio la defensa del carácter multifuncional de la actividad agraria, el apoyo público al olivar comunitario debe reorientarse para favorecer el mantenimiento del olivar que más desempeña un papel en la preservación del espacio, del entorno y del paisaje, y en la economía de zonas frágiles marginales y de montaña.

◆ El calendario como condicionante

Si no hubiera habido acuerdo en el seno del Consejo, las ayudas para el aceite de oliva hubieran desaparecido a partir del 1 de noviembre de 2004. La Organización Común de Mercado del aceite de oliva no tiene fecha de caducidad, pero sí la tenían las ayudas a la producción.

Los negociadores de los países productores estaban pues en la obligación de forzar un acuerdo antes del principio de la campaña de comercialización. Esta obligación representa una cierta debilidad en sus posiciones negociadoras, debilidad que era conocida también por los Estados miembros no productores o

contribuyentes netos al presupuesto comunitario. La existencia de un paquete negociador era en este sentido una ventaja para todos porque permitió que fueran muchas más las partes que tuvieran interés en la existencia de un acuerdo.

Con esto se entiende la necesidad del acuerdo. Queda ahora por explicitar el porqué era más fácil que dicho acuerdo se alcance antes del 30 de abril de 2004.

El 1 de mayo de 2004, al día siguiente de la fecha anteriormente mencionada, se produjo la mayor ampliación que ha vivido hasta la fecha la Unión Europea. Desde esta fecha, los ministros de los 10 nuevos Estados miembros participan con voz y voto en las discusiones del Consejo de Ministros Europeos. A la incrementada dificultad de lograr un acuerdo satisfactorio con 25 negociadores, se une la particularidad que el apoyo al olivar europeo es ma-



yor que el conjunto de todas las ayudas directas que los nuevos Estados miembros recibirán en el 2005 y 2006, y equivalen a las dotaciones previstas para 2007.

Es cierto que la negociación en el Consejo duraba desde hace meses. Pero también lo es que la negociación verdadera no empieza más que en la recta final, una vez que el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social han emitido sus dictámenes. Esto tuvo lugar en marzo.

En dicho mes tuvieron lugar las elecciones en nuestro país con el vuelco político de todos conocido. El Partido Socialista, con un sentido de la responsabilidad que le honra, asumió plenamente sus responsabilidades y decidió capitanear el final de la negociación². Insisto en el aspecto de la responsabilidad porque hubiera sido más cómodo asistir al acuerdo desde la barrera mientras que la gestión de lo acordado, en particular con las comunidades autónomas, le hubiera tocado de todas formas al nuevo gobierno. Por otro lado, es evidente que la fuerza negociadora de un ministro en funciones, apoyado por un gobierno derrotado en las urnas, es menor y que, por lo tanto, era conveniente que la recta final negociadora fuera asumida por el nuevo equipo.

Los acuerdos alcanzados en el caso del aceite de oliva

En el período de referencia 2000-2002, al menos el 60% de los pagos medios actuales vinculados a la producción (2.300 millones de euros anuales en la UE-15) se convertirán en derechos del régimen de pago único, en el caso de las explotaciones de más de 0,3 hectáreas. Para el cálculo del importe correspondiente a cada olivarero, el periodo de referencia incluirá el periodo 1999-2003 (cuatro campañas de comercialización). La toma en consideración del período de 4 años fue propuesta por el Parlamento Europeo, enmendando en esto a la propuesta de la Comisión, para tomar en cuenta el fenómeno de la vejería.

Los pagos de las explotaciones olivareras con una superficie inferior a 0,3 hectáreas se disociarán totalmente de la producción a partir de 2006.

Los Estados miembros podrán conservar las restantes ayudas pagadas (40%) en forma de dotaciones nacionales destinadas a conceder a los productores un pago suplementario por olivar. Para simplificar, no se asignarán pagos por olivar inferiores a 50 euros por solicitud de ayuda. Esta ayuda tiene como objetivo ►



► el ayudar a los olivares de interés social y medioambiental.

Los Estados miembros podrán destinar a medidas de calidad hasta el 10% del capítulo dedicado a aceite de oliva de su dotación nacional máxima.

Para evitar desequilibrios de mercado, el acceso al régimen de pago único deberá limitarse a las zonas olivereras que ya existieran antes del 1 de mayo de 1998 y a las nuevas plantaciones previstas en los programas aprobados por la Comisión. Con el fin de tener en cuenta las ayudas concedidas a las nuevas plantaciones de Francia y Portugal después de esa fecha, se añadirán los importes correspondientes.

El régimen actual se seguirá aplicando en la campaña de comercialización de 2004/05.

Algunos apuntes sobre la negociación

Hemos asistido a una negociación tremendamente compleja, en la que las distintas partes han desempeñado papeles muy interesantes. Existió desde el principio un amplio acuerdo sobre las grandes líneas de la propuesta de la Comisión, en línea con el mandato ya señalado del Consejo. Aumentaba la orientación hacia el mercado de los productores de los productos mediterráneos, les garantizaba un nivel de renta, fomentaba su orientación hacia la calidad y creaba márgenes de negociación inte-

resantes en el contexto de las actuales negociaciones internacionales.

Desde los países contribuyentes netos se quería asegurar el respeto estricto al compromiso de neutralidad presupuestaria aprobado en la Cumbre de Bruselas. Incluso, vistas las incertidumbres presupuestarias existentes en el horizonte, tiene sentido la creación de un modesto pero cierto margen presupuestario que pudiera servir de colchón de seguridad ante imprevistos. Desde un numeroso grupo de Estados miembros, las ayudas al tabaco deben desaparecer como tal o, al menos, ser desacopladas de la producción de un producto dañino para la salud pública.

Para ciertos Estados miembros no productores de algodón, las ayudas acopladas a este producto dañifican las economías de los países en desarrollo. Además, una actitud proactiva de la Unión Europea en este producto refuerza los necesarios lazos de solidaridad con dichos países y pone a la defensiva a los Estados Unidos.

Las reticencias se encontraban en el lado de los países productores, pero con intereses en parte convergentes y en parte divergentes, dependiendo de los productos.

El tema que generaba la mayor unión entre dichos países era el tabaco. Consideraban, en particular, que el calendario propuesto era excesivamente rígido. En cuanto al algodón, el principal país productor nunca estuvo enfrentado con la propuesta. En el caso del aceite de oliva, el punto de discusión principal fue el porcentaje de desacoplamiento, punto en el que no existía ni siquiera unanimidad en España y sobre el cual el Parlamento Europeo había encontrado la llave del acuerdo: un desacoplamiento de al menos el 60%.

La Comisión desempeñó su papel, creando las bases para un acuerdo que sea satisfactorio para todas las partes. Se trata principalmente de los siguientes puntos:

- Se aumenta el desacoplamiento en algodón como gesto claro para los países sensibles a los argumentos de los países en desarrollo.
- Se consolida el desacoplamiento en el sector del tabaco como pedían los países para los cuales los aspectos de salud pública tienen gran importancia.
- Se prolonga el período transitorio en el sector del tabaco para que los productores puedan disponer de más tiempo para adaptarse al nuevo contexto normativo.
- Se consolidan los flujos financieros, nada despreciables, que reciben los agricultores y las regiones productoras de productos mediterráneos.

► Se reconocen las obligaciones que ya con anterioridad había asumido la Unión Europea para con los productores de aceite de oliva franceses y portugueses.

Este paquete contó con el apoyo de todos los países miembros de la Unión Europea en aquel momento, excepto España.

Unos comentarios estrictamente personales

Se han escrito y dicho muchas cosas en nuestro país sobre el papel de los negociadores españoles, tanto los de la primera y larga etapa de la negociación como de los de la recta final. El papel lo aguanta todo. Las palabras se las lleva el viento. En realidad, los márgenes de negociación eran limitados y el resultado es el que es, pero no es ni de derechas ni de izquierdas.

Hasta la recta final, el primer equipo negociador intentó consolidar en la medida de sus posibilidades una minoría de bloqueo. En la última fase, el nuevo equipo se encontró con una negociación muy tensa, que estaba en la fase decisiva.

Lo sorprendente para mí no son las dificultades que puedan haber encontrado el nuevo equipo al participar en una negociación de estas características. Lo sorprendente es la rapidez con la cual ha reorientado su estrategia negociadora, asumiendo la correlación de fuerzas existente e intentando incorporar mejoras puntuales que podían permitir el unirse al acuerdo general.

Los grandes temas de política agraria comunitaria deberían ser temas de Estado. No hay incrementos de cuota láctea de izquierda cuando los negocia Pedro Solbes e incrementos de cuota láctea de derecha cuando le toca el turno a Loyola de Palacio. Por supuesto que existen diferencias importantes entre las opciones en política agraria del Partido Popular y del Partido Socialista, en temas tan importantes por ejemplo como la modulación de las ayudas, la definición de los agricultores prioritarios, la ley de arrendamientos rústicos, el uso del agua en la agricultura...

Pero estas diferencias, reales y legítimas, tienen escaso reflejo práctico en el seno de las grandes discusiones en el Consejo de Ministros Europeos, tanto en lo referente a las Organizaciones Comunes de Mercado como a las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio o las negociaciones comerciales bilaterales. Al menos no lo han tenido en el caso de la negociación que nos ocupa.

■ El futuro (próximo también)

El futuro también próximo de la Organización Común de Mercado es el transcribir en reglamentos de la Comisión las decisiones políticas adoptadas por el Consejo y que empezarán a entrar en vigor a partir del mes de noviembre de 2005.

La frase anterior puede parecer una evidencia, poner en práctica lo decidido con anterioridad, pero en la práctica no lo es. Nos encontramos con una contradicción en la lógica interna de lo que se ha decidido entre la parte (mal llamada) acoplada del apoyo al olivar y la parte desacoplada, así como con problemas de calendarios.

La ayuda desacoplada está basada en la filosofía de devolver al agricultor la libertad de decisión sobre lo que cultiva. Esto es posible en todos los sectores reformados, excepto en el aceite de oliva en donde los árboles plantados después del 1 de mayo de 1998 no están en el sistema.

En cuanto al calendario, los actuales programas de mejora de la calidad del aceite de oliva rigen en 2005, pero los nuevos programas se financiarían con una retención sobre las nuevas ayudas. Éstas se pagarán a partir del 15 de octubre de 2005, momento del pago a partir del cual la retención sería posible. Actualmente, no se sabe qué pasará en 2006, ni siquiera si los Estados miembros van a hacer uso de esta posibilidad de retención.

Vamos a pasar lista rápidamente a algunos de los principales problemas pendientes:

> **Grado de desacoplamiento:** A la hora de terminar este artículo (finales de mayo de 2005) no se sabe oficialmente cuál va a ser la decisión final de casi todos los Estados miembros. Mi impresión personal es que tanto Francia como Italia, Grecia y Portugal deberían acogerse al desacoplamiento al 100%.

> **Método para el cálculo de superficie oleícola:** Existe un acuerdo global que recoge las realidades productivas del conjunto de los Estados miembros.

> **Ayuda desacoplada-superficies:** Van a poder disfrutar de la ayuda desacoplada el conjunto de las superficies que amparaban olivares plantados antes del 1 de mayo de 1998.

> **Ayuda desacoplada-derechos:** Se calcularán el conjunto de los derechos históricos del productor y se dividirán por el total de hectáreas elegibles, calculándose una ayuda histórica única por explotación, inde-



pendiente del cultivo específico que lleva cada hectárea específica.

> **Ayuda desacoplada-derechos de los árboles plantados antes del 1 de mayo de 1998 pero que no generaron ayuda:** A cargo de la reserva nacional.

> **Organizaciones de productores-operadores:** La primera propuesta de reglamento ha sido presentada en el Comité de Gestión de materias grasas del 14 de junio. Esperamos que se vote en el Comité de Gestión que tendrá lugar el 13 de julio. Se espera una decisión final para el mes de julio de 2005.

> **Ayuda acoplada-beneficiarios:** Esta propuesta de reglamento fue presentada en el Comité de Gestión de 19 de abril. Conforme a dicha propuesta, los Estados miembros tendrán muchas posibilidades para concentrar el beneficio de esta ayuda en aquellos agricultores que por su dimensión y/o características sociales y medioambientales consideran prioritarios. Esperamos que se vote en el Comité de Gestión del 13 de julio.

> **Almacenamiento privado:** En el Comité de Gestión del pasado 13 de mayo, se presentó una propuesta de reglamento sobre el régimen de ayuda al almacenamiento privado de aceite de oliva. Al igual que las anteriores propuestas, esperamos que se vote durante el verano.

Unos apuntes sobre el mercado

En el último Comité Consultivo europeo del aceite de oliva que tuvimos en el mes de abril, analizamos la situación de los mercados en esta campaña y las primeras indicaciones de la campaña que viene.

El acuerdo fue prácticamente total sobre el equilibrio de la campaña 2004/2005. Los fundamentos del mercado indican una oferta su-

ficiente para abastecer con tranquilidad y precios razonables al mercado.

Más incierta se presenta la campaña 2005/2006, y no sólo porque sea todavía demasiado pronto para hacer una previsión fiable de cosecha. El impacto global sobre la cosecha de las heladas, por un lado, y la sequía, por otro, está por evaluar. Esta incertidumbre está generando más tensiones de las necesarias en el mercado.

Sobre los aspectos de la calidad, de los modos de producción más respetuosos del medio ambiente, de la seguridad alimentaria, de la reducción de los residuos de pesticidas en el aceite, de la mayor adaptación a la demanda, el sector está trabajando. Estamos ofreciendo un producto mejor hoy que ayer, más cuidado. Sobre estos aspectos, por supuesto que habrá que seguir mejorando.

La asignatura a corto plazo es asegurar que no falte aceite en la campaña 2005/2006. Si, en su momento, constatamos que la cosecha comunitaria es insuficiente, no dudaremos en hacer uso de las disposiciones pertinentes recogidas en la reglamentación comunitaria para abrir los necesarios contingentes de importación.

Insisto, es demasiado pronto para anticipar un balance realista de la próxima campaña. Pero conviene tranquilizar al mercado despejándose las incógnitas que se puedan despejar.

La Comisión estará al lado de todos aquellos que promueven una visión a medio plazo, construyen el futuro de sus explotaciones, cooperativas y empresas con visos de perennidad, están convencidos que precios disparatados desaniman a los clientes y estimulan plantaciones especulativas en países terceros. ■

NOTAS

¹ Las opiniones expresadas en esta contribución sólo comprometen a su autor y no a la institución para la cual trabaja.

² Moraleda, F. (2004): "La verdad sobre el caso Luxemburgo". *Agronegocios* n° 237. 30 de mayo (página 2).