

La simplificación de la OCM de las frutas y hortalizas

Tomás García Azcárate.

Jefe de la Unidad de Frutas y Hortalizas Frescas y Transformadas de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea.

El 1 de junio del 2001 asumí la responsabilidad de la jefatura de la unidad responsable para la gestión del mercado de las frutas y hortalizas, frescas y transformadas, en la Comisión Europea. Aunque la problemática del sector no me era desconocida, decidí tomarme 1 año para escuchar, discutir, preguntar, comprender y empezar a mover ficha.

Este año me ha permitido asegurar mi diagnóstico sobre la situación del sector. En pocas palabras, podría resumirse en los puntos siguientes:

- El futuro de los productores pasa por seguir a la escucha de las demandas del consumidor. El futuro es el mercado; el mercado es el futuro.

- La trazabilidad en general, la presencia de residuos en particular, y la segmentación del mercado son elementos clave de cualquier estrategia de competitividad.

- Existe poca, e irregular, protección en frontera. Esta remanente preferencia comunitaria se va a ver aun más erosionada en los próximos años como resultado de acuerdos multilaterales (Cancún, OMC), regionales (Mercosur), preferenciales ("Todo menos armas") o con países específicos (Marruecos). El que pretenda lo contrario o mienta como un bellaco o no sabe de lo que habla.

- La concentración de la gran distribución, identificada como un elemento generador de la reforma del 96, se ha producido a una velocidad y con una intensidad aun mayor de lo anticipado.

- El instrumento esencial de la OCM, las organizaciones de productores y sus programas operativos, responde a las necesidades de organizar la producción para responder a la ya señalada concentración de la gran distribución.

- No cabe plantearse las relaciones con la gran distribución en términos de confrontación. Se trata de fomentar una colaboración lo más equilibrada posible entre socios.

El balance que se puede efectuar al principio del año 2003 es en medias tintas. En 1996, nos habíamos fijado el objetivo de conseguir que el 70% de la producción hortofrutícola europea esté encuadrada en la OCM. En realidad nos encontramos con un porcentaje significativo cierto, pero del orden del 40 al 50%.

Este relativo fracaso o éxito, se debe a distintas razones. Entre las que hemos podido identificar, las tradiciones locales y la calidad del servicio que brindan comerciantes privados. Pero también hemos identificado la complejidad de la reglamentación existente, que descorazona a los potenciales usuarios a la vista de las subvenciones relativamente limitadas a las que se puede tener acceso.

Simplificar, clarificar, aumentar la seguridad jurídica de los operadores comerciales y de las propias administraciones. Este ha sido el mandato más claro que hemos recibido a lo largo de estos 2 últimos años.

Un calendario pragmático

Lo lógico, en un mundo ideal, hubiera sido empezar la casa por las fundaciones y no por el tejado. Debíamos modificar, primero, la reglamentación de base (reglamentos del Consejo), antes de modificar la reglamentación de aplicación (reglamentos de la Comisión).

La lógica cartesiana nos habría llevado a retrasar todas las mejoras, a lo más pronto, a mediados del año 2005. En efecto, el Consejo de Ministros está en esta primera parte del 2003 discutiendo las propuestas de reforma de la PAC aprobadas por la Comisión en el mes de enero 2003. Hasta que no se alcance un acuerdo político al respecto, es ilusorio poner más temas encima de la mesa.

Por otro lado, el Parlamento Europeo no tendría materialmente tiempo de aprobar su preceptivo informe, para el cual no cabría solicitar el procedimiento de urgencia. En junio del 2004 se producen nuevas elecciones, en septiembre empieza a organizar sus labores el nuevo Parlamento, el primero con diputados procedentes de los 25 Estados que conformarán la Unión. Tendríamos informe en el 2004, para una reglamentación que empezaría a aplicarse con la nueva campaña, a mediados del año 2005 (escenario optimista) o en el 2006 (escenario realista).

Lo cómodo, desde el punto de vista del funcionario que escribe este artículo, habría sido esperar tranquilamente a que las cosas maduren. ¿Porque hacer hoy lo que se pueda hacer mañana?

No hemos escogido la vía de la facilidad y la comodidad. Las demandas de simplificación eran urgentes. Existían más de 100 cartas interpretativas de la presente reglamentación que generaban una gran inseguridad jurídica para los operadores y las distintas administraciones. ¡Sin hablar del problema que generan estas cartas interpretativas en el contexto

de la ampliación, porque los nuevos Estados miembros tendrían que aplicar una reglamentación que, sencillamente, no saben como interpretar!

Por otro lado, los conocedores de la OCM saben que un gran número de problemas de interpretación (no todos, cierto) proceden de la manera en que la Comisión y los Estados miembros han desarrollado la reglamentación del Consejo. Hay pues márgenes de mejora significativos en el marco de actual reglamentación de base.

¿Porque entonces esperar al 2006 para mejorar la situación, simplificar y clarificar?

Esta elección pragmática tiene, por supuesto, inconvenientes. El más importante es que no se pueden reabrir los grandes temas políticos de la OCM. No cabe implantar nuevas medidas con coste presupuestario. No cabe aumentar la dotación presupuestaria de la OCM. Tenemos que razonar a mecanismos y presupuestos constantes.

El método de trabajo

En septiembre del 2002 hemos empezado a trabajar en un documento de síntesis de todas las aportaciones que habíamos recibido, organizándolas por reglamentos y por temas. En cada apartado, empezamos por un recordatorio de la reglamentación actual, la identificación de los problemas y posibles soluciones. Nuestra ambición era ser lo más exhaustivo posible, tanto a la hora de recopilar dificultades como a la hora de recoger soluciones. Queríamos que todos y cada uno de los numerosos interlocutores que hemos tenido a lo largo de los 12 meses anteriores tuvieran la certeza que sus opiniones habían sido escuchadas y sus propuestas comprendidas por los servicios de la Comisión, por contradictorias entre sí que pudieran parecer.

Queríamos compartir el resultado de este trabajo, en su totalidad, con los delegados al Comité de Gestión. Queríamos discutirlo antes de hacer presentar las propuestas de reglamentos, convencidos que estamos que antes de discutir la forma (el texto del reglamento), hay que discutir el fondo (lo que queremos hacer).

Este método de trabajo ha pillado con el pie cambiado a muchos interlocutores sociales, empeñados en buscar dónde estaba la perversidad de la Comisión. Se movilizaron parlamentarios europeos y se acusó a la Comisión de no respetar el equilibrio institucional, de hurtar el debate político de la mesa del Consejo y del Parlamento.

Todavía recientemente algún

comunicado acusa al mismo tiempo a la Comisión de querer reformar la OCM por la puerta de atrás... sin incrementar la dotación presupuestaria. Una lectura detallada y razonada de los textos ahora en discusión conduce a afirmar que no hay ninguna reforma de la OCM como corresponde a una reglamentación de la Comisión, y que no hay nuevas dotaciones presupuestarias, como también corresponde a una reglamentación de la Comisión.

En diciembre del 2002 se presentó por primera vez la síntesis de la que he hablado en lo relativo a las organizaciones de productores y los programas operativos. Más tarde, llegaron documentos similares, aunque menos detallados, sobre los productos transformados, los cítricos o las retiradas. Por su importancia, nos vamos a centrar en el primero de todo ellos.

El Comité de Gestión ha tenido varias discusiones serias que han permitido, entre otros:

- Identificar cuáles eran los puntos esenciales de cada Estado miembro. No todos están apoyando con entusiasmo todas las propuestas, pero han comprendido que para conseguir las mejoras para ellos son indispensables, tienen que aceptar que los otros países también encuentren lo que buscan en el nuevo reglamento. Esta es la gran ventaja de haber preparado un gran paquete, que tiene vocación de ser equilibrado, positivo en ciertos aspectos para todos pero aceptable también para todos.

- Desechar soluciones que no recogían consenso suficiente.

- Generar un amplio consenso sobre un gran número de modificaciones que se han de aportar.

- Concluir que a veces la actual reglamentación, por insatisfactoria que pueda ser, es mejor que cualquiera de las alternativas planteadas.

Pero la primera, y más importante, discusión que hemos tenido ha sido sobre el necesario equilibrio entre simplificación administrativa y subsidiariedad.

El debate de la subsidiariedad

Lo primero que ha de entenderse es que no va a ser posible seguir gestionando los mercados agrarios de la misma manera con 25 Estados miembros. Todavía hoy estamos funcionando con los reflejos mentales de la Europa a 6. Cuando se planteaba un problema específico en una región específica, en vez de buscar una solución específica se modificaba la regla comunitaria introduciendo nuevas obligaciones para el conjunto de los productores incluso allí donde el problema no se

planteaba (como se puede ver en el siguiente ejemplo).

El pago en 15 días

En ciertas regiones de la Unión, los agricultores miembros de una organización de productores que trabaja con productos transformados veían como la OP demoraba mucho el pago al productor del dinero que había recibido de la industria.

La solución que se implantó es un plazo de pago máximo para todas las OP de 15 días, con sanciones apropiadas en caso de incumplimiento. Esta exigencia complicaba la vida a todas las OP que tenían por costumbre pagar a sus socios una única liquidación mensual.

Otra de las costumbres heredadas del pasado es la confusión entre las responsabilidades comunes decididas en Bruselas y las responsabilidades nacionales. El caso paradigmático de esta confusión lo encontramos en los criterios para el reconocimiento de las Organizaciones de Productores (OP).

En 1996, la Comisión intentó fijar unos criterios uniformes relativamente elevados, en cuanto al número de agricultores miembros y la cifra de negocio necesarios. La diversidad de situaciones, entre las Islas del Mar Egeo hasta Finlandia pasando por los principales países productores, obligó a un compromiso en el que cada país propuso los límites que consideró oportunos.

De vez en cuando aparecen situaciones específicas nuevas. Si- tuaciones promueven una OP de los agricultores periurbanos. Los agricultores biológicos reclaman límites distintos. Los productores de champiñón de calidad de cierta región quieren organizarse. Y todas estas demandas chocan con un reglamento comunitario que conviene modificar.

¿Alguien es capaz de imaginar cuántas situaciones específicas e imprevistas van a aparecer en los próximos 10 años en alguno de los 25 Estados miembros de la futura Unión? ¿Cada vez se deberá cambiar el reglamento comunitario? Los Comités de Gestión se deben reservar para discusiones que tengan un real valor añadido comunitario. Serán reuniones complicadas, con muchos delegados en torno a la mesa, y que no pueden perder el tiempo discutiendo de la problemática de los productores de setas de cardo en un departamento francés y del porqué no pueden formar una OP.

La solución lógica es acabar con esta hipocresía y dar cuerpo de ley a la práctica real, es decir reconocer públicamente que los Estados miembros fijan los límites. Esto es lo que proponemos:

que cada palo (país) aguante públicamente su vela. Para respetar el mandato del Consejo que requiere que la Comisión fije un mínimo, se ha adoptado el mínimo reconocido en la reglamentación actual, correspondiente a las Islas del Mar Egeo y a los territorios de Ultramar franceses.

En ningún caso se diluye la organización de los productores. En ningún caso se favorece la fragmentación de las organizaciones actuales, como se ha venido afirmando si saber desde ciertos ámbitos. Si España quiere seguir con sus límites actuales, o los quiere subir, tendrá pleno poder para hacerlo.

Se ha identificado una línea divisoria clara que no puede ser empujada por la subsidiariedad, y es todo lo que pueda generar distorsión de competencia entre operadores o esté relacionado con el acceso a los fondos comunitarios.

Problemas resueltos

El texto en discusión resuelve varios problemas y aclara muchas dudas. Vamos a intentar detallar algunas de las más importantes:

Organización de productores: Se definen cuáles son sus funciones esenciales

Asociaciones de productores: Anecoop podrá ser reconocida como asociación de productores, al permitirse entre otros que una asociación de productores tenga miembros que no sean productores de frutas y hortalizas.

Asociaciones de productores: Se aumenta la cuantía de la que disponen para gastos generales.

Preferencia comunitaria: se da prioridad y se facilita que las OP europeas comercialicen productos de otras OP europeas.

Distribución gratuita: se favorece que los productos retirados sean ofrecidos a organizaciones

caritativas, al incorporarse en el cálculo del valor de la producción comercializada por la OP.

Organizaciones transnacionales: se clarifica qué administraciones son responsables del reconocimiento y de los diversos controles.

Inversiones individuales: están amparadas por la nueva reglamentación siempre que se inscriban el marco del proyecto común que representa el programa operativo de la OP.

Financiación de los fondos operativos: se autorizan, con condiciones, contribuciones diferentes entre productores y la utilización de los fondos propios de la OP, siempre que no provengan de ayudas públicas.

Promoción de la marca de la OP: autorizada para contribuir a que existan marcas de los productores al lado de las marcas de los distribuidores.

Envases y embalajes: se podrá financiar la gestión medioambiental de cualquier tipo de envase y embalaje.

Conclusión

Estamos ante una etapa nueva, constructiva, de la vida de la OCM. Espero que el lector, si ha tenido la paciencia de seguir hasta aquí, comparta conmigo que lo que está discutiendo el Comité de Gestión no es una reforma de la OCM sino una puesta al día y que no cabría esperar a 2006 para concretizar todas las mejoras que se están aprobando.

Como subproducto de todas estas discusiones, y como consecuencia de las conclusiones de la Presidencia europea a las que ya me he referido, es verdad que también se han identificado temas que son de la responsabilidad directa del Consejo.

Nuestra ambición es presentar

en el momento oportuno propuestas de modificación de la reglamentación del Consejo. Será el momento de los grandes debates políticos y quizás presupuestarios.

Hoy nadie serio y responsable puede poner fechas a este momento. Dependerá de las discusiones sobre la reforma de la PAC, del resultado de Cancún, de las prioridades de las distintas presidencias, empezando por la italiana en el segundo semestre de 2003, de la evolución de la situación presupuestaria, de la paridad entre el dólar y el euro...

No se sabe cuándo. Pero lo que sí se sabe es que será. ■

NOTA: Las opiniones vertidas en este artículo sólo comprometen a su autor y no a la institución para la cual trabaja.

Conclusiones de la

JORNADA INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE FORO AGRARIO

La situación de la agricultura europea, con los cambios previstos en la revisión intermedia de la Política Agraria Común, la liberalización del comercio internacional de los productos agrarios que se acentuará con los resultados de las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio, y las pasadas crisis de confianza de los consumidores cada vez más sensibilizados y exigentes en esta materia, hizo que Foro Agrario plantease recientemente un debate en profundidad sobre la seguridad alimentaria como condicionante de la producción y distribución de alimentos.

Foro Agrario espera que las conclusiones de esta Jornada sirvan de manera eficaz a la finalidad de mejorar los sistemas de garantía de calidad y seguridad alimentaria.

1.- La alimentación es la faceta humana más básica y universal, cuya satisfacción corresponde y seguirá correspondiendo, fundamentalmente a la agricultura, a la ganadería y a la pesca, como productores de materias primas alimentarias, y a los otros actores de la cadena alimentaria como operadores de manufacturas y de servicios igualmente necesarios. La incorporación de los valores de seguridad alimentaria supone un plus de legitimidad para la Política Agraria Común.

2.- Si bien la alimentación en sus distintos procesos es una actividad no exenta de riesgos, a los ciudadanos corresponde exigir que en ella los riesgos sean minimizados y que la protección de la salud y la seguridad estén por encima de cualquier otro interés legítimo, siendo ésta la que oriente la actividad de todos los sectores que intervienen en la cadena: producción primaria, fabricantes, almacenistas, transportistas, distribuidores, manipuladores, comerciantes, autoridades públicas y científicos.

3.- Los consumidores desean una política alimentaria enfocada a la prevención, la participación y la transparencia, y esperan de los poderes públicos y de las organizaciones profesionales una mayor capacidad para evaluar los riesgos que pesan sobre la salud y la seguridad alimentaria y para ges-



tionarlos del modo más eficaz, riguroso y responsable posible.

4.- El Libro Blanco sobre seguridad alimentaria, que la unión Europea publicó en el año 2000, constituye el primer paso y referencia obligada de una serie de iniciativas tendentes a solucionar las lagunas normativas existentes, fundamentalmente en los ámbitos de asesoramiento científico, control e inspección, valoración del riesgo e información al consumidor.

5.- La legislación de los Estados se ha ido armonizando bajo criterios comunes marcados por la Comisión Europea tendentes a garantizar niveles similares y elevados de higiene, salubridad e inocuidad de todos los productos alimenticios que circulan en Europa, tanto los fabricados dentro de sus fronteras como los procedentes del exterior.

6.- La complejidad del sistema alimentario y la intervención de múltiples y no siempre coordinadas administraciones públicas, obliga en aras a su eficaz funcionamiento y transparencia, a que el conjunto de la normativa vigente sea congruente en sus fines, ordenada en su aplicación y clara en su difusión.

7.- Se espera de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria que clarifique la concurrencia de las distintas administraciones, coordine las acciones para evitar crisis alimentarias y potencie el sistema de información y de formación a los consumidores.

8.- La implantación de los sistemas de garantía sobre la seguridad alimentaria supone un esfuerzo y un coste que ha de ser considerado por el conjunto de la sociedad para satisfacer un derecho básico de los consumidores.

9.- El etiquetado, que es obligatorio para todos los productos alimenticios, debe informar no sólo de las características esenciales del producto (naturaleza, composición, ingredientes, identidad del fabricante o del responsable de su comercialización, caducidad, procedencia, recomendaciones de uso), sino también del procedimiento tecnológico de su elaboración. Corresponderá a los organismos públicos la responsabilidad de verificar, por los procedimientos que se establezcan, la veracidad de sus contenidos.

10.- Las exigencias de transparencia informativa y el derecho de los consumidores a conocer la procedencia de los alimentos

que consumen y los procedimientos con los que han sido producidos y tratados hasta su adquisición, exige seguir avanzando en la implantación de la trazabilidad, lo que redundará en una mejora en la gestión de las empresas agroalimentarias.

11.- Todos los operadores deben seguir esforzándose en el estricto cumplimiento de la normativa sobre higiene y seguridad, aplicando y documentando correctamente el requisito de la trazabilidad, y respetando los códigos de buenas prácticas de que se doten y los sistemas de excelencia en los que voluntariamente se integren.

12.- El sistema de certificación del cumplimiento de la normativa obligatoria, de las buenas prácticas y de otros sistemas de excelencia, constituido por entidades independientes de los operadores respectivos y de los consumidores, es fundamental para obtener la confianza de éstos y el prestigio de los sistemas de autocontrol, uno de los pilares sobre los que se fundamentan las garantías de seguridad alimentaria.

13.- Igualmente importante y necesario es la existencia de un adecuado y solvente procedimiento de acreditación, que garantice la objetividad del sistema, la confidencialidad de la información, la imparcialidad en las decisiones de certificación y la independencia tanto del cliente como del productor.

14.- Considerando que la información es la base para la mejora de la seguridad alimentaria. Es voluntad de Foro Agrario seguir trabajando en esta cuestión a través de un Observatorio, que constituya un punto permanentemente accesible de información veraz y responsable para los ciudadanos, que contribuya a la formación de opinión, aportando elementos basados en el rigor científico y en el conocimiento actualizado.

15.- A todos estos fines, desde los poderes públicos se promoverán políticas activas de fomento de los estudios y de investigación que amplíen y mejoren las bases de conocimiento sobre los procesos y productos de la alimentación.