REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LA OCM DEL ACEITE DE OLIVA

Federico Vázquez Amoedo

Francisco Soler García [1]

Asistimos en estos días a un intenso debate acerca del devenir de la reforma de la Organización Común de Mercado del aceite de oliva, propuesta por el comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea. El objetivo de esta comunicación es tratar de exponeruna serie de reflexiones acerca de la realidad del subsector ante la ya inminente alteración de los mecanismos de ayuda.

Para ello, vamos a centrar nuestra atención fundamentalmente en la proposición de un cambio de rumbo en la actitud de todos los agentes involucrados en esta reforma, esto es, el sector del aceite de oliva español, la Administración y la Comisión Europea, de tal manera que interrelacionen sus objetivos y restricciones, con el fin de diseñar el mejor marco posible para la futura evolución del sector.

Partiendo de una breve descripción de la situación actual, analizaremos los objetivos y circunstancias de la propuesta de reforma, para finalmente proponer el cambio de filosofía de la Política Agrícola Común y el consiguiente proceso reorientativo y adaptativo a que hará de hacer frente tanto el sector como nuestra administración.

SITUACION ACTUAL

España es, como sabemos, el primer productor de aceite de oliva de la Unión europea y del mundo. La última campaña ha registrado una producción histórica de 950000 Tm, que superan ampliamente las escasas 300000 de la campaña anterior, en la que se sufrió una gravísima sequía. Para la presente temporada se espera que la producción alcance las 750 u 800 mil toneladas. En el contexto europeo, nuestro liderazgo es seguido por las producciones de Italia y Grecia.

La producción de aceite de oliva supone, con altibajos, en torno al 7% de la producción final agraria. Está compuesto por más de 500000 olivarerosy en torno a 400 envasadoras. Andalucía concentra un elevado porcentaje de esa producción (más del 75%) y en concreto, la provincia de Jaén, donde se obtiene casi la mitad de todo el aceite

[1] Investigadores GRUPO HIEDRA. Universidad Autónoma de Madrid. Fac.CC.Económicas. Mód.E-II. Despacho 208 - alfredo.cadenas@uam.es

de oliva español. Sin embargo, una de las materias de mayor relevancia en la actualidad es el cuestionamiento de la objetividad de las cifras de producción. La diferenciación entre pequeños y grandes oleicultores a la hora de percibir las ayudas a la producción está generando, como veremos, tensiones en las negociaciones de la reforma por cuanto se ha puesto en duda la idoneidad de un sistema que puede favorecer el fraude porque se apoya en un cálculo por tanteo de las cifras de producción en el caso de pequeños oleicultores.

La mitad del consumo de aceite de oliva en España corresponde a producciones envasadas por multinacionales francesas e italianas. En el mercado el aceite compite con otros aceites de semillas oleaginosas ostensiblemente más baratos, como el de girasol, lo que redunda en un reparto del total del consumo de grasas comestibles, en función de los años, casi por igual. En cuanto a la exportación, España destina en torno al 40% de su producción al exterior, cifra de la que un 85% es envasada a granel y generalmente teniendo como lugar de destino las compañías envasadoras italianas.

En esta caracterización del sistema productivo y comercial del aceite de oliva no podemos olvidar las consecuencias que tiene la aplicación de la PAC en este sector. En los términos del esquema anterior de la OCM, a nivel europeo se estableció una cantidad máxima garantizada (CMG) de 1350000 Tm, sin reparto de cuotas nacionales; la superación de este nivel tenía como consecuencia una penalización generalizada en el precio de intervención aplicado en el período julio-octubre de cada campaña. Por lo tanto, todos los productores europeos respondían del rebasamiento de esa cantidad.

Esa penalización no afectaba a la ayuda a la producción; ésta discriminaba positivamente entre pequeños (menos de 500kg de producción) y grandes oleicultores, otorgando una ayuda adicional a los primeros. Las acusaciones de fraude vertidas hacia estos oleicultores responde a que el sistema de tanteo por árbol o por hectárea para calcular su producción finalmente se materializaba en una cifra de producción superior a la real. Se otorga además una ayuda al consumo, que reciben los envasadores, cuyo volumen se ha ido reduciendo con el tiempo, alcanzando un nivel en torno a las 15 o 20 pesetas por kilo, que prácticamente parecen irrelevantes.

Para no entrar más en profundidad en el esquema de funcionamiento de la OCM, hemos de concluir que el sector recibe anualmente de la UE en torno al 25% de su renta agraria total, lo que supone unos 160-170000 millones de pesetas. Y en el conjunto de

la Unión, el sector recibe alrededor del 5% del total de los gastos del Feoga, siendo el 15% del total del Feoga el volumen relativo a las producciones mediterráneas.

Esta descripción del sector a grandes rasgos, aunque pareciera superficial e irrelevante, nos va a permitir tomar una determinada posición de cara a la comprensión y valoración de las consecuencias de la reforma, que vamos a esbozar en sus líneas maestras.

LA REFORMA

Dentro del marco de la Agenda 2000, la Comisión Europea ha dado el visto bueno, que queda por refrendar por el Parlamento Europeo y por el Consejo de Ministros, a los nuevos reglamentos correspondientes a las diversas OCM para establecer el gasto presupuestario en materia agrícola en el período 2000-2006. En líneas generales,sus objetivos son la disminución del gasto agrícola y la simplificación de los mecvanismos de ayudas, manteniendo el funcionamiento de las OCM ya reformadas, el sector vacuno (carne y leche) y cerealista entre otras, en consonancia con la reforma del 92 (pagos directos al agricultor, disminución de precios de intervención, etc).

En el caso del aceite de oliva, para el diseño de una nueva OCM se planteó inicialmente una ayuda por árbol para sustituir la ayuda por producción, consumo y almacenamiento privado, así como el mecanismo de intervención. El objetivo de esta reforma es acomodar la OCM a las exigencias de la Organización Mundial del Comercio, que prohibe las ayudas ligadas a la producción, distorsionantes del mercado, para sustituirlas por pagos directos a los agricultores, pagos desvinculados de la producción. Finalmente, no sin grandes dificultades, se ha aprobado una única ayuda a la producción, que ya no distingue entre pequeños y grandes oleicultores, contando con una Cantidad Máxima Garantizada (CMG) de 1550000 Tm, distribuidas por países en función de la media de los últimos 5 años (elimiando el peor y el mejor año). Se establece un período transitorio tras el cual se impondrá la ayuda por árbol o superficie, aunque en recientes declaraciones se haya negado la posibilidad de la ayuda por árbol.

Fundamentalmente se pretende con esta reforma abundar en la simplificación de la OCM (se eliminan todas las ayudas excepto la de producción), en subvencionar de acuerdo con la producción real, eliminando la posibilidad de beneficiar el potencial fraude , al no diferenciar entre pequeño y gran productor; ajusta la producción europea al potencial de mercado del aceite, evitando la acumulación de excedentes ("el lago de

aceite"), consecuencia cierta de una subvención ilimitada de la producción (véase otros casos paradigmáticos dentro de la PAC, "el lago de leche", "la montaña de carne"...), con el inevitable aumento de gasto presupuestario.

REACCIONES

Una vez planteado el marco general en el que actualmente se desenvuelve el sector olivarero, es merecido plantearse ciertas preguntas: ¿es oportuna la reforma? ¿Ha llegado la OCM a una situación insostenible en términos presupuestarios? ¿Es congruente esta reforma con la filosofía que viene pregonando el mismo comisario de Agricultura en documentos como la declaración de Cork? Y desde el punto de vista español, ¿puede sentirse especialmente discriminado ante otros sectores y países nuestro propio sector olivarero? ¿En qué línea debería dirigirse la negociación de cara al futuro? ¿Es pertinente plantear el comportamiento o la postura del sector como la defensa contra un ataque hacia él? ¿No sería deseable proponer nuevos desafíos para conseguir evolucionar hacia objetivos productiva, comercial y ambientalmente más provechosos?

EL RUMBO DE LA COMISION

La reforma de la OCM del aceite pretende en nuestra opinión armonizar el funcionamiento de la PAC en sus diversas vertientes productivas . Principalmente domina el objetivo simplificador de cara a la futura adhesión, que requerirá un volumen considerable de fondos y una transparente política agraria en sus instrumentos. Sin embargo, al menos en sus líneas maestras, no profundiza en apenas ninguno de los aspectos que en su día se concretaron en un decálogo por el Desarrollo Rural de la UE: "Por un medio rural vivo"..

Aún no ha llegado el momento de una Política Rural Integrada en la Unión Europea. Así lo refleja el esquema de funcionamiento de la PAC en la Agenda 2000: recoge residualmente objetivos medioambientales y de equilibrio territorial; no incide instrumentalmente en la búsqueda de la calidad alimentaria; insiste en la modernización y en la competitividad de la agricultura de cara a un exigente marco global de intercambios comerciales, si bien no recoge la especificidad de zonas productivas cuyo abandono tendrías graves consecuencias sociales y ambientales; no profundiza en la capacidad de crear un tejido rural, una vida rural activa en torno a un sector agrícola adormecido o aletargado por la subvención permanente. Se resiste a modular, en definitiva, las ayudas

en función de múltiples criterios como los medioambientales y culturales, económicos y sociales (creación de empleo,etc.)

Desde el prisma del sector del aceite de oliva, este análisis es muy relevante, por cuanto en él coinciden varias características que hacen pertinente reconsiderar los mecanismos de la OCM. En primer lugar, las especiales señas de identidad del olivar en términos de necesidades edáficas y de adaptabilidad climática, hacen de él un cultivo con un alto valor ambiental. E incluso en mayor medida, las plantaciones situadas en grandes pendientes, que evitan procesos degradatorios por erosión y tienen especial importancia por su dificultad de reconversión. Estas peculiares circunstancias merecen consideración para discriminar, por ejemplo, las producciones de valle y de montaña o de pendiente. Podrían además valorarse otras funciones ecológicas del olivar, como las reducidas necesidades de agua, fijación de CO2 o hábitat de multitud de aves migratorias.

En segundo lugar, merece también una consideración específica como sostén económico de un territorio con enormes carencias. En este sentido es evidente la ausencia de una estructura empresarial activa y emprendedora que garantice la creación de riqueza y valor añadido en la producción y comercialización del aceite. El carácter estructural de la subvención agrícola ha tenido generalmente consecuencias muy negativas, que en cierta medida y muy recientemente se están comenzando a enmendar. Desde este punto de vista, es muy necesario insistir en programas estructurales de mejora de canales de comercialización, búsqueda de la calidad (penalizar la mezcla de aceites, incidir en factores de bienestar y salud que tienen que ver con su consumo) y transformaciones productivas que minimicen los impactos ambientales de los subproductos del aceite.

Las consecuencias obvias de enfocar de manera integrada todos estos ámbitos descritos se aproximaría a la existencia de una política agrícola y rural común, que traería consigo la revitalización de muchas zonas rurales, dependientes de millones de jornales, carentes de formación y de alternativas económicas, y que pasarían a dotarse de infraestructuras y servicios necesarios en la búsqueda de un satisfactorio desarrollo rural.

EL RUMBO DE ESPAÑA

La posibilidad de replanteamiento por parte de la Comisión de la filosofía de la PAC no la eximiría de las acusaciones de discriminación vertidas por la opinión pública. La PAC tradicionalemnte y ahora la Agenda 2000 no han medido por el mismo rasero productos mediterráneos y continentales, planteando a los primeros exigencias que tienen los segundos, especialmente en materia presupuestaria.

Sin embargo, España no debe esgrimir ese argumento, por cuanto se ve beneficiada en su vertiente productiva de lácteos y cereales, y levemente perjudicada en las OCM mediterráneas; frutas y hortalizas son productos competitivos y de calidad que no ven mermadas sus posibilidades de desarrollo por el marco de la PAC; el vino en menor medida, por cuanto en su producción de menor calidad es excedentario. El aceite de oliva debería estar en su conjunto en la misma tesitura, pero las ya mencionadas carencias redundan en una situación de inferioridad dado el contexto de recorte de fondos. En cualquier caso, creemos importante resaltar la cuestión de si tal reforma va a ser discutida o no dentro del paquete de la Agenda 2000; desde medios políticos, se señala la conveniencia de que así sea, por cuanto si se incrementan lo os apoyos al vacuno de leche o de carne, o a cereales, productos claramente excedentarios, la legitimidad para recortar presupuesto para otro sector,que no lo es tanto, quedaría en entredicho.

En el proceso de negociación previo a la aprobación de la reforma, se ha incrementado la CMG para España de 544000 Tm a 625000, puesto que se ha aumentado la CMG a nivel europeo para aproximarla a cifras más cercanas a la producción real. El sector debe ser consciente de un dato muy relevante que aportó el Consejo Oleícola Internacional; aunque es cierto que la tendencia de la producción es alcista, por cuanto en la última campaña se ha obtenido un máximo histórico y se prevén cifras similares para los próximos años, no es menos cierto que el tirón de demanda en nuevos mercados para el aceite de oliva es al menos limitado. Si bien se está potenciando el papel del consumo de aceite como un argumento de salud y bienestar, la búsqueda de mercados en países de alto poder adquisitivo se encuentra con la competencia de las marcas italianas que han conseguido la identificación del producto con su país y con el muy arraigado consumo de aceites de semilla.

Fischler ha declarado de manera contundente que la preocupación de España no debe ser cuánto puede producir, sino cuánto podemos vender y a qué precio. En nuestra opinión esta afirmación no debe caer en saco roto por parte de la Administración española. Creeríamos acertada la reivindicación por parte de la representación española de una serie de

ayudas que vinieran a compensar la desaparición a partir del año 2001 de la ayuda a la producción (que parece inevitable ante la próxima ronda negociadora de la OMC) mediante mecanismos que recogieran el carácter que se pretende dar a la PAC, premiando aspectos como el cuidado de la calidad (denominaciones de origen, campañas de promoción en mercados externos y en la propia UE, organización de ferias,...), aspectos sociales como la modulación de ayudas en función de los empleos generados y del impacto socioeconómico de la actividad en la zona; aspectos de índole cultural y de tradición, que hacen que la ordenación del territorio se vincule directamente con la actividad del olivar; de igual modo, pagos complementarios en relación con el reglamento 2078/92, de medidas agroambientales en los términos anteriormente descritos. Esta serie de argumentos nunca entrarían en confrontación con la filosofía del actual comisario de Agricultura, manifestada como hemos dicho en documentos como la declaración de Cork, con lo cual la legitimidad para rechazarlas sería bastante reducida.

EL RUMBO DEL SECTOR

Hemos descrito inicialmente las características fundamentales del sector olivarero. De ellas podemos obtener, y entroncándolas con el contexto de la reforma que aquí describimos, una serie de propuestas a materializar por parte del sector. El gran problema del que adolece el tejido productivo oleícola es en primer lugar la escasa obtención de valor añadido al trasladarse los últimos eslabones del proceso de producción y comercialización a grandes empresas. El proceso de envasado definitivo para la venta es realizado por las grandes empresas (en un 50% de capital extranjero,por otra parte) reteniendo así para ellas una parte importante del precio final. Parece un tanto ridículo que las cooperativas estén vendiendo a empresas italianas el litro de aceite virgen a unas 360 pesetas/ litro (venta a granel), mientras otras de capital japonés o americano llegan a pagarles más de 600. La única diferencia entre el aceite que llevan unos y otros es el continente: mientras unos se lo llevan en camiones cisterna ,los otros los compran en pequeños recipientes como artículo de lujo.

Sería importante incidir en la necesidad de una transformación en las pautas tanto de envasado y comercialización, que se han quedado obsoletas, por lo que se hace imprescindible un replanteamiento de las estrategias. Sin duda, para llevar a cabo la reconversión pertinente en el sector transformador es necesario un fuerte esfuerzo inversor para desarrollar las estructuras que permitan modificar las pautas anteriormente descritas,

integrando las fases de producción y refine con las de envasado y distribución con el objeto de paliar esas deficiencias.

De esta manera se reducirían las operaciones que realiza especialmente Italia de Tráfico de Perfeccionamiento Activo (importación-transformación-reexportación), con beneficiosas repercusiones para los cooperativas, que finalmente tendrían reflejo en creación de empleo, de actividades económicas vigorosas y perdurables y de un tejido empresarial en el frágil medio rural del que hemos venido hablando.

En definitiva, es evidente la exigencia de la búsqueda de la calidad y de la diferenciación de nuestra producción basadas en estrategias empresariales consolidadas, que se involucren con la peculiaridad de nuestro aceite y estructuren en torno a sí actividades complementarias que configuren en su justa medida el peso específico del territorio que representan.

CONCLUSIONES

La OCM del aceite de oliva ha emprendido un camino inexorable hacia la desvinculación de las ayudas respecto de la producción. Una reforma que aproximará , vía simplificación, el funcionamiento de esta OCM con el del resto de los productos recogidos en la ordenación de la PAC, y que no incide instrumentalmente para avanzar en la línea de una política rural integrada o agraria y rural común como la que se ha ido promulgando recientemente desde instancias comunitarias y profundizando explícitamente a nivel académico. En este contexto, el sector español está involucrado en la actualidad en una dinámica compleja que combina una tendencia alcista de la producción con un preocupante anquilosamiento de estrategias empresariales y comerciales.

La conjunción de los múltiples factores analizados en esta reflexión permite vislumbrar un complejo marco en el que como dijimos para introducir esta comunicación, están implicados todos los agentes relacionados con la reforma, es decir, la Comisión Europea, la Administración Española y el subsector olivarero. En todo ello, un objetivo claro y primordial, apostar por la redefinición de una política agrícola que profundice en la amplia dimensión de la agricultura como proveedora de equilibrio territorial y ecológico y como dinamizadora y estructuradora de un medio rural emprendedor y competitivo; dimensión que en el caso del aceite de oliva adquiere una enorme relevancia

que debería ser reivindicada y aprovechada en su totalidad de manera activa, edificante y provechosa por nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

BARCELO VILA,L, et al.(1995*): La Ronda Uruguay y el Sector Agroalimentario Español.* Serie de Estudios MAPA

BUCKWELL, A (1996): "Transformación de la PAC en una política rural más integrada" Revista Española de Economía Agraria. 2-3/96. MAPA.

CADENAS MARIN,A;CANTERO TALAVERA,C. (1997): *Implicaciones agroalimentarias de la adhesión a la Unión Europea de los PECO.*Serie de Estudios MAPA.

CADENAS et al. (1997): *El campo y el medio ambiente: un futuro en armonía.* Banco Central Hispano. SOPEC.

FERNANDEZ ALVAREZ, A.(1997*): Manual de economía y política de la Unión Europea.* Ed.Trotta.

LAMO DE ESPINOSA,J. (1998): *La nueva política agraria de la Unión Europea.* Encuentro Ediciones.

MASSOT, A. (1997): "¿Una PAC ensimismada?". Ponencia en las Jornadas de la Comisión Europea La reforma de la PAC y los fondos estructurales.

MASSOT, A (1996): "Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar". Revista Española de Economía Agraria. 2-3/96. MAPA

MILI, SAMIR (1994): *Organización de mercados y estrategias empresariales en el subsector del aceite de oliva.* Serie de Estudios MAPA

MINISTERIO DE AGRICULTURA (1996*): La Política Agraria Común en España. Campaña 1996-97.*

SUMPSI VIÑAS,J.M. (1996): "La agricultura española ante los nuevos escenarios de la PAC". Revista Española de Economía Agraria. 2-3/1996. MAPA