

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Situación tras la expiración del sistema de cuotas lecheras en 2015»

(Dictamen de iniciativa)

(2015/C 242/04)

Ponente: Padraig WALSH

El 10 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 29, apartado 9, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Situación tras la expiración del sistema de cuotas lecheras en 2015» (Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2015.

En su 504^o pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 219 votos a favor, 1 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la supresión, decidida en 2008, del régimen de cuotas de producción lechera a partir del 31 de marzo de 2015, constituye un cambio fundamental. Desde la implantación de este mecanismo integral de gestión de la producción el 1 de abril de 1984 ha ido quedando cada vez más claro a lo largo de los años que los precios de la leche y los niveles de renta de los agricultores no se han visto apoyados y estabilizados de manera suficientemente eficaz, y que la producción de leche en la UE ha disminuido, mientras que aumentaba de forma significativa en todo el mundo.

1.2. El CESE considera que la política del sector de la leche en la UE tras la expiración del régimen de cuotas de producción, es decir, después de 2015, no solo debe permitir el crecimiento y la expansión, sino que debe estar obligada a evitar el abandono de la producción de lácteos y a prestar apoyo a los pequeños agricultores, especialmente a quienes operan en zonas desfavorecidas y regiones montañosas. Debe permitir que los agricultores de la UE, y en última instancia a la economía de la UE, se beneficien de la creciente globalización de los mercados de productos lácteos, reconociendo y favoreciendo la contribución, igualmente valiosa desde el punto de vista económico y social, que aportan las pequeñas explotaciones de productos lácteos desfavorecidas de muchas regiones europeas.

1.3. El CESE considera que para ello es preciso sacar el máximo partido de lo dispuesto en el pilar II de la PAC de 2014-2020 y del paquete de medidas sobre la leche, garantizando el mantenimiento en todo el territorio de las explotaciones familiares dedicadas a los productos lácteos. Es imprescindible animarles a participar en organizaciones de productores, lo cual puede ayudar al agricultor a mejorar su posición en la cadena de suministro, y deben adoptarse medidas de transferencia de conocimientos para ayudar a los agricultores a mejorar la eficiencia técnica y económica.

1.4. No obstante, el CESE considera que los presupuestos y medidas previstos en el pilar II, o las medidas contempladas en el paquete sobre productos lácteos que ahora forman parte de la PAC 2014-2020, no serán sin duda suficientes para proteger a los productores vulnerables, ya sea dentro o fuera de las zonas desfavorecidas o de montaña. Podrían resultar necesarias nuevas medidas que permitan a los agricultores recibir rentas razonables y obtener una participación justa de los beneficios que reporta el mercado. También deberían poder beneficiarse de los servicios de asesoramiento sobre eficiencia en la producción, diversificación y reorientación para ayudarles a tomar las mejores decisiones sobre su futuro y el de sus sucesores, teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a sus explotaciones, desfavorecidas en cuanto a capacidad de generar ingresos.

1.5. El CESE considera igualmente importante garantizar que los agricultores de productos lácteos comerciales y competitivos de todas las zonas —incluidas las más idóneas para una producción de lácteos sostenible y competitiva para la exportación— hagan crecer sus empresas para responder al rápido aumento de la demanda mundial generando así un aumento de empleo y de la renta para la economía en las zonas rurales de la UE. No obstante, el principal reto que afrontarán estos agricultores será las enormes variaciones de ingresos debidas a la volatilidad de los precios de los productos lácteos (y, por tanto, de los precios de producción de leche) y del coste de los insumos. Es esencial que la UE facilite a los Estados miembros y al propio sector lácteo el desarrollo de soluciones fiscales e instrumentos de cobertura sencillos, como los contratos de margen fijo, que sean de fácil acceso para los agricultores.

1.6. El CESE insta a que se efectúen un seguimiento y una revisión continua de las **insuficientes medidas de «red de seguridad»** de la nueva PAC para lograr que tengan una relación más directa con los costes reales de producción.

1.6.1. Asimismo, debe fomentarse en mayor medida la promoción de los productos lácteos, tanto en el mercado interior de la UE como en los mercados de la exportación. La UE debe apoyar la búsqueda y desarrollo de nuevos mercados y procurar que los acuerdos comerciales internacionales sean equilibrados y den un acceso equitativo a los exportadores de la UE.

1.6.2. En el mercado interior, la UE debe contribuir a que se promocionen las ventajas para la salud que entraña el consumo de productos lácteos, hecho que ha sido corroborado por las recientes investigaciones científicas.

1.6.3. La UE también debe reforzar su reglamentación del mercado al por menor para regular los cobros abusivos por parte de minoristas y mejorar la capacidad de los agricultores para recuperar sus costes.

1.7. Por último, debe reconocerse y favorecerse el papel crucial que desempeñan las cooperativas en el sector lácteo. Las cooperativas desempeñan un papel de líder en el sector lácteo a nivel mundial, estando situadas cuatro de ellas, según la encuesta de Rabobank de julio de 2014 ⁽¹⁾, entre las diez mejores empresas de productos lácteos del mundo. A las cooperativas les corresponde desempeñar un papel mucho más importante en el apoyo a los productores del sector lácteo cuando surgen incertidumbres por la volatilidad de los compradores o transformadores de leche privados, dado que sus proveedores de leche son en gran medida también accionistas. Además, ofrecen a sus miembros compromisos de compra de leche a precios viables de forma mucho más sostenible a largo plazo.

2. Antecedentes: aprender de la experiencia anterior

2.1. En septiembre de 2014 el precio medio de la leche era de 37,47 c/kg (Fuente: estadísticas del precio de la leche de LTO) ⁽²⁾, lo que representa un descenso del 8,2 % sobre el precio medio de febrero de 2014 según la misma fuente.

2.2. Hasta la primavera pasada, la fuerte demanda mundial había mantenido la estabilidad de los precios. Sin embargo, se ha producido una corrección de precios, ya que el aumento de la producción de los principales exportadores (+ 4,3 % entre enero y septiembre de 2014) supera el saneado crecimiento de la demanda (+ 2-2,5 % anual) registrado sobre todo en los mercados emergentes. En fecha más reciente, la salida temporal de China del mercado, que había comprado en exceso los meses anteriores, y la prohibición de importaciones de productos lácteos de la UE por parte de Rusia —país que absorbía el 33 % de las exportaciones de lácteos de la UE— han repercutido en estos productos y, por tanto, en los precios de los productores en el segundo semestre de 2014.

2.2.1. Ante la rápida caída de los precios de la leche a finales de 2014, los agricultores del sector están comprensiblemente preocupados por el probable impacto sobre su medio de vida durante los próximos meses, ya que la UE abandona el régimen de cuotas y la producción procedente de otras zonas del mundo sigue aumentando, al menos a corto plazo. También cuestionan, con razón, la disposición y capacidad de la UE para ayudarles a afrontar los inevitables períodos de caída de precios/ingresos causados por futuras crisis.

2.3. Las perspectivas a medio y largo plazo del sector de los productos lácteos siguen siendo sumamente favorables, tanto en el mercado mundial como en los nacionales. La demanda mundial sigue siendo dinámica —sobre todo, en las economías emergentes— y posee una sólida base en las tendencias demográficas. Existen productos tradicionales, artesanos, de gran calidad, muchos de los cuales se producen en zonas desfavorecidas con leche de explotaciones agrícolas vulnerables, que son muy apreciados por los consumidores y cuya demanda está aumentando incluso en mercados nacionales europeos maduros. Apuestas innovadoras como los productos lácteos deportivos o medicinales y los productos de nutrición para lactantes a base de sueros y otros componentes lácteos, son categorías de productos de alto valor en los mercados nacionales e internacionales.

2.4. Cabe prever aumentos de producción tras la supresión de las cuotas, especialmente en aquellos Estados miembros —Irlanda, Alemania, Países Bajos, Dinamarca, Austria y Polonia, así como Francia— que actualmente se ven limitados por ellas.

⁽¹⁾ https://www.rabobank.com/en/press/search/2014/dairy_top20.html

⁽²⁾ <http://www.milkprices.nl/>

2.5. No obstante, persisten dudas sobre la capacidad del marco normativo de la UE para afrontar episodios de extrema volatilidad o situaciones de crisis en los mercados, en particular en lo que se refiere a ayudar a los productores a desenvolverse cuando los ingresos y los márgenes son volátiles, y garantizar el desarrollo equilibrado de la producción de leche en toda la UE.

2.6. La prohibición rusa y sus efectos de contagio sobre todos los mercados de productos lácteos de la UE fue la primera prueba para el nuevo régimen de gestión de crisis de la UE y tuvo efectos limitados sobre los mercados desde la reapertura de la ayuda al almacenamiento privado de queso (antes de su repentino cierre), así como las ayudas para el almacenamiento privado de mantequilla y de leche desnatada en polvo (LDP); si a ello se suma el período ampliado de compras de intervención y los mayores gastos de promoción, es evidente que las dudas son fundadas. Es necesario diseñar nuevas medidas para hacer frente a las crisis del mercado, pero sobre todo la UE debe estar dispuesta a ponerlas en práctica con rapidez y decisión.

2.6.1. La respuesta de la UE al grave desplome en la demanda y los precios de la leche y los productos lácteos relacionado con la crisis financiera de 2008-2009 supuso una oportunidad para aprender. En aquel momento la falta de reflejos de la Comisión tuvo como resultado que en 2009 se necesitaran seis meses de compras de intervención de mantequilla y ocho meses de compras de LDP para que los precios del mercado comenzaran a subir por encima del precio equivalente al de intervención. La adquisición de mantequilla para almacenamiento privado se prolongó a lo largo de la mayor parte del año (de marzo a diciembre) y continuó entrado 2010, no interrumpiéndose hasta agosto de 2010. En 2009 se destinaron 370 millones EUR en total a medidas de intervención para apoyar a los mercados, de los cuales 181 millones EUR se dedicaron a restituciones a la exportación. En 2010 se destinaron 529 millones EUR a apoyar al conjunto de las medidas de intervención en los mercados; de ellos, 186 millones EUR correspondieron a restituciones por exportación. En 2010 la Comisión Europea obtuvo 31 millones EUR con la venta de reservas de intervención de LDP y mantequilla, y en 2011 otros 73 millones EUR. Asimismo, cantidades significativas de las reservas almacenadas se dedicaron al régimen destinado a las personas más necesitadas que, de otro modo, habrían necesitado una contribución financiera del presupuesto de la UE ⁽³⁾.

2.6.2. Asimismo en 2009-2010 el Parlamento Europeo aprobó el pago directo de 300 millones EUR a los productores de lácteos de la UE: esto equivalía a apenas 600 EUR por agricultor (datos basados en el modo en que se distribuyó en Irlanda), y el pago se recibió, con un retraso considerable, a principios de 2010 en un momento en que los precios estaban empezando a recuperarse. No se conoce con exactitud el coste que tuvo gestionar esta medida. Es preciso comprender, a partir de esta experiencia, que los pagos directos de este tipo ejercen escasa influencia para revertir la tendencia de los mercados y que una pequeña asignación por agricultor acaba teniendo costes enormes.

2.6.3. Cuando, en 2009, se produjo la crisis de los productos lácteos el coste de producción era considerablemente inferior al actual. Ese año el coste de producción en Irlanda era de 19 cents por litro en tanto que en 2014 el coste ascendió a 25,6 cents por litro. La «red de seguridad» que representan los actuales niveles de precio de compra de intervención de la LDP y mantequilla equivale a un precio de producción de alrededor de 20 cents por litro, por lo que ha perdido toda relación con el coste de producción de los agricultores.

2.7. Se han presentado ideas para dotar a la UE de los medios necesarios para mantener una producción de productos lácteos viable en situaciones de crisis y gestionar mejor sus consecuencias negativas para la producción de leche en regiones desfavorecidas. Es importante que las medidas propuestas se adecuen a los fines perseguidos y sean coherentes con un mercado europeo de los productos lácteos en que los precios de los productos lácteos, incluso en países que no exportan, se hallan ahora considerablemente influidos por tendencias mundiales. Ninguna forma de gestión unilateral de la producción de leche de la UE que se proponga, siquiera voluntaria, cambiará este hecho.

3. Perspectivas del mercado del sector lácteo después de 2015

3.1. Según las Naciones Unidas, las tendencias demográficas y socioeconómicas a escala mundial indican que la población del planeta pasará de los 7 000 millones actuales a 8 400 millones en 2030 y a 9 600 millones en 2050 ⁽⁴⁾. Se prevé que la mayor parte, si no la totalidad, de este aumento se producirá en los países emergentes e irá acompañado de un crecimiento equivalente de las «clases medias». En un documento de 2012 de HSBC Global ⁽⁵⁾ se concluye que para 2050 la proporción de personas que perciben, como mínimo, una renta media representará más de un tercio de la actual población mundial (2 600 millones de personas). Este grupo no solo será más numeroso sino más próspero y con deseos de mejorar sus hábitos de consumo. Cada vez más en mayor medida preferirán consumir proteínas animales en lugar de vegetales.

⁽³⁾ Informes de la Comisión sobre las medidas de intervención de la UE en el sector de los productos lácteos 2008, 2009, 2010, 2011 (MMO de la UE).

⁽⁴⁾ Revisión de 2012 del informe «Perspectivas de la Población Mundial», Naciones Unidas, junio de 2013.

⁽⁵⁾ *Consumer in 2050 — The Rise of the Emerging Market Middle Class* [«El consumidor en 2050. El surgimiento de la clase media en los mercados emergentes»] — HSBC Global, octubre de 2012.

3.2. En este contexto destacan especialmente los productos lácteos, ya que tanto los gobiernos como los individuos consideran que contribuyen a una dieta sana, deseable, que a menudo se ve incluso apoyada por iniciativas oficiales (por ejemplo, el régimen de distribución de leche en los colegios en China).

3.3. En el último Informe sobre perspectivas agrícolas de la OCDE y la FAO ⁽⁶⁾ se prevé que la demanda mundial de leche y productos lácteos aumentará en torno a un 2 % anual hasta 2023, sobre todo en lo que se refiere a leche desnatada en polvo, suero y queso; la demanda de la mantequilla aumentará algo menos, en torno al 1 %. En el séptimo *Dairy Index*, publicado en octubre de 2014, la empresa de envases Tetra Pak preveía un crecimiento anual de la demanda para el período de hasta el 3,6 %. Otros expertos, como GIRA, IFCN, CNIEL ⁽⁷⁾ etc., afirman que en general el crecimiento de la producción seguirá de cerca al crecimiento de la demanda a largo plazo dado que las regiones más adecuadas para una producción sostenible y competitiva económicamente son relativamente escasas: entre ellas, regiones de la UE especialmente de los límites septentrional y occidental.

4. Volatilidad de los márgenes: el principal reto de los productores de leche

4.1. Si bien las perspectivas son sumamente positivas en general, desequilibrios ocasionales entre la oferta y la demanda, como los que estamos viviendo actualmente provocarán presiones temporales sobre los precios y, por tanto, sobre las rentas agrícolas. A esto se sumarán tendencias mundiales de volatilidad similar para los cereales y otros ingredientes de los piensos. Dadas las tendencias demográficas subyacentes, es más que probable que estos desequilibrios sean de corta duración pero podrían resultar muy desestabilizadores al no existir nuevas estrategias para atajarlos.

4.2. La volatilidad de los precios de la leche, y por tanto de los ingresos, es un fenómeno relativamente nuevo para todos los productores europeos de leche, y se produce tras la reducción sustancial de ayudas al mercado y la rebaja de los aranceles a la importación entre 2005 a 2007 al comienzo de la última reforma de la PAC.

4.3. Aunque la sustitución del apoyo al mercado por pagos directos a los productores les ayudará en parte a afrontar la volatilidad de los ingresos, el nivel de redistribución de los pagos y los extremos de las variaciones en las rentas exigirán nuevas estrategias basadas en el mercado.

5. Gestión de la producción: una estrategia ineficiente

5.1. Con el acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT (antes de crearse la OMC) vigente entre 1986 y 1994 la agricultura se introduce por vez primera en las negociaciones sobre comercio internacional. Este hecho dio lugar a cambios fundamentales en la dirección de la política de la UE. La reducción general de los aranceles y los contingentes de importación libre de aranceles incrementaron las oportunidades de importación. El nuevo acuerdo del GATT inauguró también un cambio de tendencia ya que se abandonó el apoyo a los mercados y se pasó a las ayudas directas a los agricultores que luego se irían desvinculando cada vez más de la actividad productiva. El régimen europeo de cuotas de producción lechera, introducido solo dos años antes, no se vio afectado y se prolongó varios años.

5.2. En 2003, en la revisión intermedia de la PAC, los Estados miembros de la UE acordaron poner fin al régimen de cuotas a partir del 31 de marzo de 2015. Una vez tomada la decisión se adoptaron en 2008 medidas de «aterrizaje suave» para facilitar el abandono del régimen de cuotas. Este cambio de orientación en las políticas, que claramente se aleja de las restricciones o de la gestión de la producción, llega en un momento en que los mercados mundiales crecen rápidamente. Por tanto, parece lógico brindar a los productores europeos de leche y al sector lácteo en general —y, en última instancia, a la economía de la UE— la oportunidad de abastecer a esos mercados, recuperando así en parte las pérdidas masivas de cuota de mercado que sufrieron durante treinta años de estancamiento de la cuota.

5.3. Sin embargo, la nueva volatilidad de precios que se produjo tras la aplicación de la anterior PAC y provocó graves crisis de ingresos en el sector lácteo en 2009, ha hecho que se debatiera de nuevo la idoneidad de restringir la producción, planteándose una serie de propuestas basadas en la gestión de la producción que se han discutido en diversos círculos de Bruselas en los últimos dos años.

⁽⁶⁾ <http://www.oecd.org/fr/sites/perspectivesagricolesdelocdeetdelafao/produits-laitiers.htm>

⁽⁷⁾ GIRA es una consultora de productos alimenticios; IFCN es la red internacional de comparación de datos de ganadería (International Farm Comparison Network) y el CNIEL, el Centro Nacional Interprofesional de la Industria Lechera de Francia.

5.4. Un ejemplo de ello es la llamada «propuesta Dantin» aprobada por el Parlamento Europeo durante las negociaciones de la PAC de 2014-2020 durante el verano de 2013. En ella se proponía que, en caso de perturbaciones del mercado, podía fomentarse que los agricultores redujeran voluntariamente la producción (*buy out*) y penalizar a quienes la aumentaran. Esta propuesta fue analizada por Michael Keane y Declan O'Connor, comisionados por la European Dairy Association (Asociación Europea de Productos Lácteos) ⁽⁸⁾.

5.5. Un equipo de expertos de Ernst & Young examinó las futuras opciones políticas del sector lácteo en los estudios «Market balance and competitiveness» y «Sustainable milk production including its territorial dimension», encargados por la Comisión Europea ⁽⁹⁾.

5.6. Ambos estudios señalan que la gestión de la producción o de las cuotas ya no resultaba eficaz para apoyar y estabilizar los precios y los ingresos de la leche. De ambos estudios se deduce asimismo que la propuesta de *buy out* u otras medidas similares de gestión de la producción serían difíciles de aplicar en toda la UE, ya que el nivel de precios que puede provocar una crisis de ingresos varía enormemente de un país a otro; además serían ineficaces porque tardarían mucho en hacer efecto; y caras por el nivel de compensación que se necesitarían para animar a los productores a reducir voluntariamente la producción. Keane y O'Connor añaden que, en caso de llegar a implantarse, se producirían toda clase de efectos negativos previsibles e indeseados para el normal funcionamiento de los mercados de productos lácteos, lo que haría poco menos que imposible invertir y planificar en los planos de la explotación y la transformación.

5.7. Sobre todo, el estudio de Keane y O'Connor insiste en que la medida propuesta solo podría llegar a ser eficaz si se hiciera funcionar en una economía cerrada o si la aplicaran todos los proveedores internacionales importantes simultáneamente y en una economía abierta. Si se aplica unilateralmente esa política, como se proponía, los principales beneficiarios serían nuestros competidores internacionales, en tanto que el sector lácteo de la UE perdería competitividad y el precio de sus productos lácteos seguirían sufriendo las consecuencias de decisiones sobre producción adoptadas por nuestros competidores norteamericanos o neozelandeses.

5.8. Mientras la UE estaba constreñida por las cuotas, la producción mundial de leche aumentaba de manera exponencial: solo en los últimos 10 años creció un 22%. Durante ese mismo período nuestros competidores — especialmente Nueva Zelanda y EE. UU., países ambos con una profunda vocación exportadora— han aumentado de manera muy considerable su producción en tanto que la de la UE se reducía: las limitaciones impuestas por las cuotas lácteas no protegieron a los productores de la UE de las graves perturbaciones de precios de 2007-2009.

5.9. Cabe suponer que las estrategias de fomento de la exportación de estos países, apoyadas por planes de inversión muy bien publicitados en Nueva Zelanda y EE. UU. sobre todo, continuarán después de 2015. Si la UE no participa en el juego, nos encontraremos privados de importantes oportunidades de exportación a nivel mundial, lo que tendría un coste considerable para los productores de leche de la UE y también, de forma más general, de puestos de trabajo e ingresos para la economía rural de la UE.

6. Instrumentos de gestión de riesgo y una mejor «red de seguridad»

6.1. El estudio de Ernst and Young también recomienda encarecidamente reforzar la red de seguridad en casos de crisis de mercado. Destaca la importancia de ayudar a los productores de leche a que hagan frente a la nueva volatilidad de los ingresos causada por la volatilidad de los precios de la leche y del coste los insumos, y se refiere a instrumentos de gestión de riesgos, desde la cobertura al recurso a mercados de futuros, etc.

6.2. La UE deberá permitir a los Estados miembros ofrecer soluciones de tipo fiscal que ayuden a los agricultores a reservar fondos durante los años favorables y que solo se contabilizarán y gravarán en los años peores pero podrán ser utilizados como palanca de inversión en los períodos intermedios por quienes tengan previsto expandirse.

⁽⁸⁾ *Analysis of the Crisis Dairy Supply Management Proposal in the Report of the Committee on Agriculture and Rural Development (COMAGRI) on CAP Reform 2012/2013* (versión final) — septiembre de 2013; Dr. Michael Keane, Cork, Irlanda y Dr. Declan O'Connor, Instituto de Tecnología de Cork, Irlanda.

⁽⁹⁾ AGRI-2012-4-04 *Analysis on Future Developments in the Milk Sector* («Análisis de la evolución futura del sector lácteo») elaborado para la DG Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. Informe final de 19 de septiembre de 2013, Ernst & Young.

6.3. La UE también debe fomentar, promover e incluso regular además la puesta en marcha, por parte del sector de los productos lácteos, de opciones de cobertura de los precios y de los márgenes que permitan a los agricultores beneficiarse, de la manera más sencilla posible, de posibilidades para fijar el precio/margen de la leche de un porcentaje de su producción durante un período determinado de tiempo (sin tener que meterse en todas las complejidades de las transacciones en los mercados de futuros). Los agricultores de los EE. UU. pueden acceder ya a este tipo de instrumentos a través cooperativas lecheras; algunos compradores de leche (Glanbia en Irlanda y Fonterra en Nueva Zelanda) ofrecen regímenes de precios/márgenes fijos de valor para los agricultores. Disponer de más opciones de este tipo en toda Europa revestirá una importancia vital.

6.3.1. El régimen de precio fijo vinculado al índice de la leche instaurado por Glanbia permite a los agricultores bloquear voluntariamente un porcentaje de la leche que producen a un precio fijo durante un período de tres años. El precio se corrige cada año gradualmente para añadir en parte el coste de la inflación de modo que los agricultores se garantizan también una proporción considerable de su margen. Desde 2010 se han realizado cuatro campañas trienales y todas han superado las suscripciones, ya que ofrecen a los agricultores un elevado grado de certidumbre sobre los ingresos que percibirán por un porcentaje de la leche que venden. Se calcula que Glanbia adquiere un 22 % del total de la leche mediante este régimen; la mayoría de los agricultores que se acogieron al régimen en la primera campaña volvieron a hacerlo.

6.4. Desde un punto de vista económico, es también fundamental que la UE revise la base de sus disposiciones sobre la «red de seguridad». Inalterados desde mediados de 2008, los precios de intervención de los productos lácteos ofrecen un nivel de «ayuda» equivalente a aproximadamente 19 cents por litro del coste neto de transformación, lo que no guarda ya ninguna relación ni con la banda —mucho más elevada ahora— en que se mueven los precios del sector a nivel mundial o en la UE ni con el incremento significativo de los costes de producción primaria. La UE debe revisar al alza los niveles de su red de seguridad aumentando el precio de intervención de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla para adecuarlo al menos al incremento de los costes de producción y debe asimismo hacer un seguimiento regular de la pertinencia de dicha red de seguridad en relación con los costes de producción.

6.5. El sector necesitará examinar si puede desarrollarse un instrumento adicional para la gestión de crisis, en particular, en el caso de una volatilidad muy acusada de los precios que pueda poner en peligro la subsistencia de los agricultores.

6.6. Desde el punto de vista del agricultor, la cooperativa es el marco jurídico de mayor éxito para gestionar una empresa de productos lácteos. Las cooperativas dan prioridad a los beneficios de sus accionistas (agricultores), ya sea en forma de dividendos o del precio de la leche. Su actividad se basa en el bienestar y el máximo interés empresarial de sus miembros.

6.7. Las cooperativas se hallan en una situación única para ser el canal que preste a los agricultores opciones de gestión para afrontar la volatilidad: contratos de precios fijos o la posibilidad de «bloquear» un precio y/o un margen durante un período de tiempo determinado.

6.8. En el futuro toda política del sector lácteo deberá tener debidamente en cuenta la importancia capital de las cooperativas, y no deberá poner traba alguna a lo que se considera la estructura ideal desde el punto de vista del agricultor.

6.9. Debe abordarse también la cuestión de que los agricultores no consigan recuperar costes en la cadena de venta al por menor. Los consumidores obtienen escasas ventajas de las caídas extremas de precios de los productos lácteos básicos, pero los minoristas siempre tratan de obtener los máximos beneficios presionando a los proveedores cuando los precios de los productos lácteos caen a nivel mundial, como sucede actualmente. Unos precios al por mayor más bajos obtenidos mediante presiones —a veces cuestionables moralmente, aunque sean legales— por los minoristas les proporcionan mayores márgenes de beneficios y cobros abusivos a expensas del resto de la cadena y del consumidor. Los agricultores, que se hallan al extremo de esa cadena, carecen de medios para preservar un margen que permita mantener el nivel de los ingresos familiares. Una intervención más rápida en el mercado por parte de la Comisión Europea contribuiría a superar más rápidamente las crisis del mercado y reduciría al mínimo la presión de los minoristas mencionada en este punto.

7. La producción sostenible de leche en zonas desfavorecidas

7.1. La ganadería del sector lácteo realiza una contribución vital, desde el punto de vista socioeconómico y medioambiental en todas las regiones de la UE. Reconocer y apoyar esta contribución, que en muchas regiones se basa en explotaciones vulnerables y de reducido tamaño, viene formando parte desde hace tiempo de la vocación de la PAC. El pilar II de la PAC incluye numerosas medidas pertinentes en este contexto, igual que lo son las nuevas disposiciones, ahora incluidas en la PAC/OCM que se introdujeron por primera vez en el paquete de medidas sobre la leche.

7.1.1. No obstante, es concebible que la expiración del régimen de cuotas acelere en la UE el desplazamiento de las zonas de producción de leche hacia el norte y el oeste, donde la producción puede llevarse a cabo de la forma más eficaz. Esto podría conducir a un descenso o al abandono de la producción en las zonas de Europa donde el coste es más elevado (que son las más pobres), agudizando los desequilibrios económicos entre las regiones.

7.1.2. La inmensa mayoría de las explotaciones ganaderas de los Estados miembros de la UE tiene un número muy reducido de vacas: en el 75 % de las explotaciones el número no excede de nueve ⁽¹⁰⁾. Aunque muchas explotaciones sin duda producen leche para consumo de las familias de agricultores, su vulnerabilidad económica es evidente, tanto más teniendo en cuenta que muchas están situadas en zonas montañosas o desfavorecidas de otra manera.

7.1.3. La Comisión de la UE debe lanzar un proyecto coherente de desarrollo rural y lechero para las zonas de montaña, las regiones de producción lechera desfavorecidas y los Estados miembros en los que la mayor parte de la producción lechera depende de vacadas muy reducidas.

7.1.4. Además del paquete de transferencia de conocimientos —o quizá como parte de él— sería sumamente importante que estas explotaciones tengan acceso a servicios de asesoramiento y formación empresarial que les ayuden a tomar decisiones empresariales inteligentes para su futuro y el de quienes les sucedan. Se les podría orientar sobre cómo diversificarse en mayor medida, ser más eficaces, aumentar de tamaño si es económicamente viable y también, si es el caso, asesorarles sobre actividades profesionales alternativas que el agricultor a cargo o su sucesor podrían considerar (reorientación profesional).

7.2. En regiones con riesgo de abandono de tierras, infrautilización de los pastos u otros factores negativos para el medio ambiente, los pagos medioambientales del pilar II podrían dirigirse específicamente, en determinados casos, a los productores de leche.

7.3. Es preciso animar a los agricultores vulnerables de todas las regiones a comprometerse con las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales a fin de promover producciones de calidad e incrementar su peso e influencia en la cadena de suministro.

7.4. Los pagos a jóvenes agricultores podrían utilizarse también para fomentar el relevo generacional cuando el éxodo rural resulte preocupante debido a la limitada capacidad de generación de ingresos. Para estos agricultores, la inversión podría fomentarse mediante préstamos en condiciones ventajosas u otros regímenes semejantes.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ Fuente: Eurostat, 1 de enero de 2011.