

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los problemas de la agricultura en las regiones e islas ultraperiféricas de la Unión Europea»

(97/C 30/11)

El 25 de octubre de 1995, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Los problemas de la agricultura en las regiones e islas ultraperiféricas de la Unión Europea».

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 1996 (Ponente: Sr. Quevedo Rojo).

En su 338º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de septiembre de 1996 (sesión del 25 de septiembre de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 97 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La primera manifestación concreta del enfoque comunitario hacia las regiones ultraperiféricas fue la aprobación y aplicación del Programa POSEIDOM para los departamentos franceses de Ultramar; el 22 de diciembre de 1989, el Consejo adopta una Decisión por la que se establece un Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad para los Departamentos de Ultramar franceses, el POSEIDOM, al que seguirán, en 1991, el POSEICAN (para las Islas Canarias) y el POSEIMA (para los archipiélagos de Madeira y Azores).

1.2. Esta voluntad de establecer medidas adecuadas para el desarrollo de las Regiones ultraperiféricas ha quedado institucionalizada a partir de la firma, el 7 de febrero de 1992, del Tratado de la Unión Europea en Maastricht. En dicho Tratado, se incluye una Declaración (nº 26) relativa a las Regiones Ultraperiféricas de la Comunidad (Azores, Madeira, Canarias y Departamentos franceses de Ultramar) en la cual la Conferencia, reconociendo que dichas regiones padecen un importante atraso debido a la conjunción y permanencia de distintos fenómenos estructurales (gran lejanía del continente europeo, aislamiento geográfico y económico, pequeña dimensión de sus sectores productivos y de sus mercados, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) considera necesario que se adopten disposiciones específicas a favor de las mismas ⁽¹⁾.

1.3. Los POSEI (Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad) se fundan en el doble principio de la pertenencia de estas regiones a la Unión —lo que las diferencia de otros territorios ultramarinos

de algunos Estados miembros— y del reconocimiento de sus handicaps permanentes y realidades particulares que justifican la adaptación del acervo comunitario a sus características específicas. Los Programas constituyen, pues, un conjunto plurisectorial de acciones que incluyen medidas reglamentarias y compromisos financieros, especialmente en aquellos ámbitos —como transportes, fiscalidad, investigación y desarrollo, pesca, política aduanera o protección del medio ambiente— en los que la fragilidad estructural de estas regiones se manifiesta más claramente, aceptando la insuficiencia de las intervenciones de los Fondos estructurales como medio adecuado para garantizar su pleno desarrollo económico y social.

1.4. Por otra parte, la agricultura de las regiones ultraperiféricas representa, más allá de su importancia relativa en el PIB regional —en todo caso, superior a la media comunitaria—, un sector fundamental para su economía (con importantes efectos indirectos en los transportes y otras actividades conexas), el equilibrio social y laboral, la ordenación del territorio, la conservación de su patrimonio natural y cultural, e incluso por razones estratégicas de seguridad de abastecimiento. No es, pues, de extrañar que una buena parte de las medidas adoptadas en los Programas se refieran a la actividad agraria.

1.5. El 30 de octubre de 1995, el Consejo adopta el Reglamento (CE) nº 2598/95 por el que se modifica el programa POSEIDOM con respecto a determinados productos agrícolas. Modificaciones de los aspectos agrícolas del POSEIMA y del POSEICAN están en fase de estudio y propuesta por parte de la Comisión.

1.6. Por otra parte, las condiciones específicas de la agricultura en las regiones más septentrionales de la Unión (clima extremado, pequeños mercados, débil densidad de población y gran alejamiento) han sido también tenidas en cuenta en el Tratado, con la adhesión de sus respectivos Estados miembros, pues también para estas regiones es vital para la estabilidad social y la conservación del medio natural el mantenimiento de una agricultura e industrias afines dinámicas, con posibilidades de contribuir al desarrollo de dichas regiones.

⁽¹⁾ El Consejo Europeo de Turín, el 29 de marzo de 1996, al iniciar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, acuerda que ésta deberá examinar —entre otras cuestiones— el estatuto de las regiones ultraperiféricas. El objetivo para los Estados miembros afectados sería mejorar y consolidar la actual base jurídica, pasando de la Declaración nº 26 a la inclusión de un artículo «ad hoc» en el nuevo Tratado.

1.7. En este contexto se enmarca la iniciativa de la Asamblea Plenaria del Comité Económico y Social de encomendar a la Sección de Agricultura y Pesca la elaboración del presente dictamen de iniciativa, que no sólo se ocupa de las regiones ultraperiféricas, sino también de los territorios árticos de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, y que ha sido precedido de una visita a las regiones de Martinica, Guayana y norte de Suecia por una delegación del Grupo de trabajo de la Sección que desea manifestar expresamente su agradecimiento a las autoridades responsables de dicha visita, que ha permitido obtener «in situ» una serie de informaciones y valoraciones fundamentales para la ejecución del trabajo encomendado.

2. Observaciones generales

2.1. Aun manteniendo aspectos diferenciales de una región a otra, la agricultura de las RUP (regiones ultraperiféricas) presenta, sin embargo, una doble característica común: su carácter dual y su carácter dependiente. Coexistencia de una agricultura moderna, «de exportación», junto con una agricultura tradicional, más o menos próxima a una agricultura de subsistencia, y alta dependencia del exterior, tanto para los insumos como en el destino final de sus producciones, bien para el mercado local como para el externo. La balanza comercial muestra claramente la exportación de uno o dos productos «especializados» junto con la importación de un amplio abanico de producciones agrícolas y ganaderas para el consumo interior.

2.2. En cualquier caso, el desarrollo rural se enfrenta a una serie de problemas comunes de carácter permanente, derivados, en primer lugar, del aislamiento geográfico y económico de estas regiones y de su gran alejamiento del resto del territorio comunitario, agravados por los demás handicaps naturales ya citados. Entre estos problemas, podrían citarse:

2.2.1. El coste del transporte y de la distribución y recogida, tanto a la importación de alimentos e insumos como en la comercialización y la exportación de los productos finales.

2.2.2. La naturaleza, por esencia limitada, de los recursos disponibles, ya sean materiales como agua, espacio, energía y otros inputs, como humanos (tecnología y personal especializado).

2.2.3. La ausencia de economías de escala, con mercados locales de dimensión reducida y, a menudo, fragmentados (doble insularidad), lo que agrava aún más los problemas evocados en el punto 2.2.1 (constitución de stocks estratégicos).

2.2.4. La excesiva dependencia de un «monocultivo», con una alta vulnerabilidad a las mutaciones tecnológicas o a los cambios del mercado y la ausencia de un «hinterland» que pueda amortiguar las variaciones de la coyuntura económica.

2.2.5. La extrema fragilidad del medio ambiente, en el que repercuten de manera amplificada catástrofes naturales y fenómenos de degradación (incendios forestales, eliminación de residuos, contaminación del litoral, etc.).

2.2.6. Las explotaciones, en las que el papel de las mujeres es determinante, son generalmente de tamaño reducido y de carácter familiar, con una incidencia muy alta del empleo a tiempo parcial, y tienen graves obstáculos para practicar una agricultura extensiva (excesiva parcelación y dificultades de mecanización).

2.2.7. En ausencia de un sector industrial importante, el desarrollo económico se orienta hacia el sector turístico, lo que agrava la fragilidad del medio natural y enfrenta —con desventaja— la agricultura a una competición por las mejores tierras, el agua y la mano de obra. El desplazamiento de la población hacia las zonas costeras crea problemas de erosión y desertificación en las tierras del interior.

2.2.8. Las limitaciones naturales y las dificultades de aprovisionamiento de medios de producción y tecnología adecuada ocasionan unos costes de producción elevados. Con respecto a los países de su entorno geográfico, la aplicación de salarios, protección social y medidas medioambientales a nivel comunitario ocasionan sobrecostos difíciles de superar.

2.2.9. Sus producciones, más caras que las continentales, tienen además serias dificultades para competir en los mercados locales con las importaciones, en razón de su dispersión, atomización y falta de estructuras adecuadas de tratamientos post-cosecha y comercialización. La creciente implantación de «hiper» y grandes redes de distribución no contribuye precisamente a mejorar esta situación.

2.2.10. En varios casos, la proximidad de países ACP o PVD, con los que la Unión tiene tratamientos preferenciales, supone una fuerte competencia («dumping» social) sin contrapartidas de interés. Esta competencia se manifiesta tanto en el mercado continental europeo como en sus propios mercados locales.

2.2.11. La industria transformadora local, que sufre también parecidos obstáculos a su desarrollo, tampoco supone un cliente adecuado por lo que la posibilidad de conseguir valores añadidos es muy limitada.

2.2.12. En las exportaciones, las dificultades son parecidas: dispersión y atomización de la oferta, deficientes sistemas e infraestructuras de comercialización, dificultades de acceso a los centros de distribución en destino y de reacción —en tiempo debido— a los cambios de mercado, entre otras.

2.3. En las zonas árticas, también la actividad agraria se enfrenta a dificultades de carácter estructural permanentes, con producciones muy particulares y costes específicos, que exigirían tratamientos diferenciados. En todos los casos y tanto por razones sociales como culturales y medioambientales, la Sección apoya el

fomento de acciones que abran posibilidades a la conservación y creación de puestos de trabajo en el sector agroalimentario de todas estas regiones.

2.4. Parece, por tanto, evidente que la superación de esta problemática, que está produciendo el abandono de la actividad agraria, podría alcanzarse con el mantenimiento de las intervenciones de los Fondos estructurales y el reconocimiento de la necesidad de incluir, para estas regiones, en los actos de las instituciones comunitarias que las afecten, medidas particulares en su favor, reforzando e intensificando las acciones ya emprendidas en el marco de los programas POSEI.

3. Observaciones específicas

3.1. El objetivo deseable sería el mantenimiento de una actividad agraria y de una población rural en condiciones de vida equiparables con las del resto de los agricultores de la Unión, mediante el apoyo a las producciones tradicionales y el impulso de los procesos de diversificación y búsqueda de nuevas potencialidades.

3.2. El Comité quiere subrayar el importante papel que, en estas regiones, con un alto nivel de paro encubierto, juega el sector agroalimentario en la lucha contra el desempleo. Para una parte sus habitantes y quizás más especialmente para las mujeres, las actividades agroalimentarias representan su única fuente independiente de ingresos.

3.3. El sector de la pesca tiene también una gran importancia para estas regiones y se enfrenta también a problemas similares a los expuestos:

- una pesca artesanal, que padece los inconvenientes de unas plataformas litorales pequeñas y sobreexplotadas;
- una pesca de altura con muchas posibilidades (especialmente en especies migratorias) pero para la que carece de barcos y técnicas adecuadas y cuyo desarrollo tropieza con las dificultades de los acuerdos internacionales y de las políticas de reducción del esfuerzo pesquero;
- en cualquier caso, una población laboral envejecida y con insuficiente preparación técnica, así como falta de infraestructuras en tierra y deficiencias en la comercialización.

3.3.1. Convendría impulsar la investigación de recursos propios, especialmente el desarrollo de la acuicultura y una política de adaptación de los esfuerzos de pesca a los recursos de cada región, así como el mantenimiento y la extensión a otras especies (incluidas las producidas en cultivos marinos) de las ayudas establecidas para la comercialización. La pesca deportiva podría jugar también un papel importante en una estrategia de desarrollo turístico de estas regiones.

3.4. Efectivamente, la lucha contra el desempleo en estas regiones ha de basarse en programas integrales de desarrollo que persigan la búsqueda de empleos alternativos y el mantenimiento y modernización de los sectores tradicionales.

3.5. La potenciación de la producción con destino al mercado local debe incidir en un aumento del, hoy por hoy, débil grado de autoabastecimiento. Para ello, es necesario mejorar la imagen de los productos típicos, comenzando por una investigación y transferencia de tecnología que, cuando existe, está orientada, casi exclusivamente, hacia las producciones para la exportación. Mejorar la calidad de los productos, así como su presentación en los mercados, exige, además, una adecuada dotación en infraestructuras (mataderos, centrales lecheras, instalaciones de normalización y empaquetado, etc.) que, en varios casos, o no existen o no están a la altura requerida. Por las condiciones especiales de producción, estas infraestructuras, en muchos casos, no podrán beneficiarse de economías de escala, debiendo pensarse más bien en pequeñas unidades que en grandes instalaciones que serían infrautilizadas. El impulso de la creación de Denominaciones de Origen, Denominaciones de Calidad artesanal y Productos Biológicos sería una medida de gran interés.

3.6. Los conflictos de intereses entre productores e importadores-distribuidores deberían encontrar un cauce adecuado en el fomento de acuerdos interprofesionales, debiendo comprometerse los productores a una regularidad de suministros en las cantidades y calidades requeridas y los restantes operadores económicos —en los cuales habrían de incluirse, en varios casos, los transformadores agroindustriales— a comercializar preferentemente las producciones locales. El apoyo económico a este tipo de acuerdos sería una acción de gran alcance.

3.7. El desarrollo turístico, basado en un turismo de calidad protector del medio ambiente, no debería suponer un inconveniente sino un apoyo complementario y ello no sólo por el aumento de la demanda interna (si se cumplen las condiciones antes evocadas de una presentación de productos de calidad con el atractivo de lo «típico») sino por su repercusión en el desarrollo de la artesanía y otras actividades conexas. El apoyo al agroturismo debería ser una línea prioritaria de acción.

3.8. Las producciones para la exportación necesitan ayudas al transporte para compensar el sobrecoste que supone la lejanía de los mercados de destino. Tropiezan, además, con la creciente tendencia a la liberalización del mercado comunitario, tanto en el marco de la OMC como en los acuerdos internacionales con países en vías de desarrollo. En estos acuerdos, que minimizan el principio de la preferencia comunitaria, se echan de menos medidas de acompañamiento adecuadas para compensar las desventajas de las regiones ultraperiféricas que sufren las consecuencias negativas de dichos acuerdos sin beneficiarse de sus aspectos positivos.

3.9. En este aspecto, no pueden pasarse por alto los continuos ataques a la OCM del plátano, producto importante para la mayoría de las regiones ultraperiféricas. La Unión debería realizar el máximo esfuerzo en no permitir una saturación del mercado comunitario por

un incremento excesivo del contingente del plátano «dólar» y en mantener el nexo entre la comercialización de plátanos comunitarios y ACP y los plátanos «dólar» mediante los certificados de importación. Asimismo, la Unión Europea debería plantear la exigencia de que la producción se realice en condiciones equivalentes desde el punto de vista medioambiental y social.

3.10. En cualquier caso, los agricultores y ganaderos de las regiones ultraperiféricas deben hacer un esfuerzo por modernizar sus explotaciones y mejorar su productividad. Para ello necesitarán mejoras en infraestructuras y entre otras cosas:

3.10.1. Una investigación y experimentación centradas en sus problemas específicos y en la optimización de los recursos endógenos (no siempre resulta útil o posible «importar» soluciones).

3.10.2. Facilidades de aprovisionamiento en los insumos adecuados, tanto en precio —ayudas al transporte— como en calidad (material vegetal y animales reproductores selectos y bien adaptados a las condiciones locales).

3.10.3. Una mayor vertebración del sector, con el fortalecimiento de las organizaciones de productores y de las cooperativas, en un amplio campo de acción que va desde la comercialización de insumos y productos hasta su participación en las actividades de investigación, experimentación, formación profesional, gestión de las ayudas, etc.

3.11. Una parte de estas medidas está contemplada en los POSEI, otras son competencia de los respectivos Estados miembros o de las autoridades regionales. Sin embargo, una buena parte de ellas conlleva la necesidad de derogaciones y de aplicaciones específicas de la PAC y de otras políticas comunes —como, por ejemplo, la política comercial y la fiscalidad— y de establecer condiciones de acceso adecuadas a las características de estas regiones en los programas horizontales comunitarios (especialmente, los relacionados con la Sociedad de la Información, Medio Ambiente, Formación Profesional y Apoyo a la Investigación y Desarrollo Tecnológico).

3.12. Por parte de la Unión, solamente se trata de propiciar la competitividad de las regiones ultraperiféricas mediante el ejercicio del principio de igualdad de oportunidades, procurando a sus agricultores unas condiciones de vida y trabajo no discriminatorias, en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia europeo de no discriminar al «tratar de manera idéntica situaciones que son diferentes».

4. Conclusiones

4.1. La respuesta comunitaria a los problemas de la agricultura en las regiones ultraperiféricas, a través de los programas POSEI, ha sido positiva, aunque debe aún mejorarse.

4.2. Los programas incluyen ayudas a algunas producciones que resultan insuficientes para hacerlas competitivas y ayudas a la comercialización que convendría extender al mercado local.

4.3. Ciertas limitaciones al incremento de la producción o a la subvención de determinadas infraestructuras han sido derogadas; estas derogaciones deben mantenerse en tanto subsistan niveles de autoabastecimiento insuficientes.

4.4. Una parte importante de los programas está constituida por un régimen específico de abastecimiento que permite satisfacer las necesidades del mercado local en determinados productos esenciales para el consumo directo o para la industria agroalimentaria, a precios internacionales, mediante la posibilidad de importarlos de terceros países sin el pago de aranceles o de la Comunidad con una subvención equivalente a aquella ventaja. La aproximación progresiva de los precios mundiales y comunitarios tiende a hacer inoperante la medida; habría que incluir un mecanismo de salvaguardia que incluyera un nivel mínimo de la subvención para los casos en que recurrir al mercado internacional no fuera suficiente compensación a las dificultades de aprovisionamiento ocasionadas por la situación geográfica de las RUP.

4.5. Los regímenes específicos de abastecimiento pueden crear situaciones de conflicto entre las producciones locales y las importaciones subvencionadas. El Comité recomienda que, en los balances de previsiones anuales, se tengan en cuenta aquéllas, procurando limitar las subvenciones a los productos de consumo directo sin posibilidades razonables de producción local y a los utilizados como inputs por el sector agrario y agroindustrial. Asimismo, se debe procurar siempre el máximo valor añadido «in situ» (graneles frente a productos envasados, por ejemplo), cuidando que la cuantía de las subvenciones en los productos importados para consumo directo, frente a las aplicadas a las correspondientes materias primas, no discriminen negativamente la producción local.

4.6. El desarrollo de los programas ha puesto en evidencia la necesidad de incrementar, en la concepción y puesta en práctica de algunas medidas, la colaboración entre las administraciones implicadas (comunitaria, nacionales y regionales), los entes económicos y sociales y los beneficiarios en su defecto, la utilidad de aquéllas ha sido escasa o nula. Asimismo, se han producido ineficacias, que deben corregirse, por la lentitud de la Administraciones en desarrollar y aplicar algunas medidas.

4.7. El Comité constata que el problema de los territorios árticos de los nuevos Estados miembros, a semejanza de las regiones ultraperiféricas, se caracterizan por una situación de desventaja permanente para la producción y la comercialización que conduce a una menor competitividad en el sector agrario. Teniendo eso en cuenta, el Comité propugna la adaptación de los Reglamentos e instrumentos de la PAC —así como intervenciones en investigación y desarrollo (I + D)— en favor de las producciones típicas y específicas de dichas regiones (por

ejemplo, esencias y flores tropicales, carne de reno, etc.). Para los territorios árticos, la Comisión debería estudiar, con los Estados miembros afectados, las posibilidades —en el marco de sus Protocolos de Adhesión— de establecer un programa integrado específico en favor de su agricultura y actividades afines.

4.8. Por último, en las regiones ultraperiféricas se espera, con fundada expectación, el resultado de la CIG

que, previsiblemente, modificará el Tratado de la Unión. Reforzar el estatuto jurídico de las RUP mediante la inclusión de un artículo que permita las derogaciones o modulaciones del derecho comunitario que resulten necesarias y de un Protocolo anexo que explicita su alcance sería fundamental para que estas regiones se enfrenten a los retos del nuevo orden mundial y de la ampliación de la Unión Europea con perspectivas de futuro.

Bruselas, el 25 de septiembre de 1996.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Carlos FERRER

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican las Directivas 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE y 70/458/CEE del Consejo relativas a la comercialización de semillas de remolacha, semillas de plantas forrajeras, semillas de cereales, patatas de siembra, semillas de plantas oleaginosas y textiles y semillas de plantas hortícolas»

(97/C 30/12)

El 26 de septiembre de 1996, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado de la Unión Europea; el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de julio de 1996 (Ponente: Sr. Stokkers).

En su 338º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de septiembre de 1996 (sesión del 25 de septiembre de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por 94 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

Las directivas mencionadas están siendo codificadas actualmente. El Comité se pronunció ya en su Dictamen de 28 de febrero de 1996 (CES 257/96) sobre las propuestas presentadas por la Comisión al Consejo.

Estas directivas incluyen referencias a la abreviatura «CEE» en determinadas disposiciones relativas a los envases y al etiquetado.

Como en el Tratado de Maastricht se han sustituido los términos «Comunidad Económica Europea» por «Comunidad Europea», debería hacerse lo mismo en las citadas directivas.

Para utilizar etiquetas con la mención «CE» en lugar de «CEE», es preciso que esta modificación puramente

formal sea incorporada por los Estados miembros a su legislación nacional. Una vez introducidas estas modificaciones en las directivas existentes, se incluirán en la propuesta de codificación.

2. Contenido de la propuesta de la Comisión

La Comisión propone sustituir la abreviatura «CEE» por «CE» en las correspondientes disposiciones de las directivas y obligar a los Estados miembros a dar cumplimiento a lo dispuesto en esta Directiva antes del 1 de julio de 1996.

Para limitar la incidencia financiera de la utilización inmediata de las nuevas etiquetas, se propone seguir autorizando la utilización de las etiquetas con la abreviatura «CEE» hasta el 31 de diciembre de 1996.