

**LA REFORMA DE LA POLÍTICA
AGRARIA COMÚN EN EL SECTOR
HORTOFRUTÍCOLA: UN PUNTO DE
VISTA DESDE BRUSELAS**

TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE

*Administrador Principal. Comisión de la Unión Europea
Unidad de Análisis y Planificación General*

LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN EN EL SECTOR HORTOFRUTÍCOLA: UN PUNTO DE VISTA DESDE BRUSELAS

La presente contribución es un intento de presentar la propuesta de reforma de la organización común de mercados de las frutas y hortalizas, realizada por la Comisión de la Unión Europea. Se fundamenta en el único documento oficial disponible (octubre 1994), la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre evolución y futuro de dicha política. Dicho informe tiene como único propósito hacer público el estado de las reflexiones existentes en la Comisión, para iniciar un gran debate que permita explicitar las grandes orientaciones políticas que deben guiar el proceso de reforma.

Intentaremos limitar al máximo las repeticiones y los solapes con otras contribuciones a esta misma publicación, pero no se puede entender el "como" si no se explicita el "por qué". No se pueden entender las propuestas de reformas si no se explicitan los principales elementos del análisis. Nuestra reflexión se estructurará en tres grandes bloques:

- el mercado: mundial y comunitario.
- el funcionamiento de la OCM.
- las propuestas de reforma.

1. EL MERCADO

1.1. El mercado mundial

La producción comercializada mundial ronda, según datos de la FAO, los 460 millones de toneladas para las hortalizas y 350 millones de tone-

ladas para las frutas. Su ritmo de crecimiento fue durante la década de los 80 del 2,1% para las hortalizas y del 1,6% para las frutas. Las regiones del mundo más dinámicas, en cuanto a producción se refiere, son Asia (y más concretamente China) y América Latina (y, en particular Brasil y Chile).

El consumo mundial progresa también, pero a un ritmo más sosegado. Los incrementos de consumo en los países en vías de desarrollo o de nivel intermedio son cubiertos principalmente por producción autóctona y los consumidores de los Estados Unidos y de Europa occidental están próximos a unos niveles de saciedad.

El comercio mundial representa un pequeño porcentaje de la producción total, incluso de las producciones comercializadas pero se ha duplicado en la década de los 80. La nota característica de estos años ha sido la aparición de nuevas técnicas de transporte y conservación que han permitido una globalización mucho más importante de los intercambios. El mundo se está achicando y haciendo cada vez más interdependiente.

Así por ejemplo, los exportadores chilenos hacen llegar sus productos al puerto de Rotterdam sólo 22 días después de la recolección. Hace 10 años, los más rápidos tardaban 30 días. La flota de buques refrigerados se ha ampliado, las infraestructuras portuarias son más adecuadas, la información circula en tiempo real desde una punta del Planeta a otra. Los competidores de los productores europeos en sus propios mercados son el ajo chino, el espárrago de Perú, el plátano colombiano o las manzanas chilenas.

Los grandes mercados solventes de América del norte, de Japón y de Europa occidental, son los que han absorbido este aumento del comercio mundial. En un contexto en el que riesgos de excedentes crecientes se dibujan a escala mundial, los mercados solventes serán objeto de una atención creciente por parte de los exportadores. Esto vale especialmente para el mercado europeo porque representa no sólo un elevado poder adquisitivo sino porque ya es el primer importador mundial y es, en consecuencia, un mercado conocido.

Estas tendencias se verán fortalecidas por la puesta en práctica de los acuerdos a los que se ha llegado en las negociaciones internacionales conocidas como Ronda Uruguay. Sus resultados son analizados en otras contribuciones de esta misma publicación y no me extenderé sobre ellos. Sin embargo, debe subrayarse a efectos de nuestra demostración que las

tendencias anteriormente señaladas se verán acrecentadas, la competencia será más reñida tanto sobre el mercado comunitario como en los nuevos mercados que se abran en el futuro.

Si el lector comparte el análisis expuesto hasta ahora, también debe compartir la convicción de que en un mundo más abierto, el aumento de la competitividad de la producción comunitaria constituye uno de los desafíos que la reforma de la OCM debe afrontar.

1.2. La producción comunitaria

El clima moderado de la Comunidad y su gran diversidad explican el elevado número de frutas y hortalizas cultivadas. Son necesarias no menos de 19 frutas y 24 hortalizas para abarcar el 90% de la producción comunitaria. Esta producción está principalmente destinada al consumo en fresco, aunque la transformación es importante en tomates (un 40%), melocotones y manzanas (un 20% en ambos casos).

El sector hortofrutícola sólo ocupó en el periodo 1990-1992 el 4.3% de la superficie agraria útil, pero contribuyó en un 16% a la producción final agraria (PFA). Es un sector de importancia creciente e importante no sólo en España e Italia (27% de la PFA) o en Grecia (23%) y en Portugal (18%), sino también en Bélgica (17%), Holanda (13%), Francia (12%) e incluso Reino Unido (11%). **Son muchos pues los intereses en juego en muchos Estados miembros.**

A esta dispersión geográfica viene a sumarse una gran movilidad de las producciones. Su distribución espacial nunca fue rígida, dándose continuamente casos de producciones al alza en determinadas regiones y en declive simultáneo en otras. **No puede fácilmente haber deslocalizaciones masivas allí donde ha habido escasas localizaciones.** Los que se quejan hoy de la aparición de nuevos productores y nuevas regiones de producción son, a menudo, los intrusos de ayer.

Otra característica específica del sector es su gran necesidad de mano de obra. A los empleos directos se añaden a menudo empleos en la manipulación de los productos, en su industrialización y comercialización. Con frecuencia, numerosas regiones dependen significativamente de estas producciones, dándose incluso el caso extremo de dependencias del monocultivo de una sola producción.

Cuadro 4.1.

**PREVISIONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE FRUTAS
FRESCAS Y TRANSFORMADAS (Miles de toneladas)**

	PRODUCCIÓN			UTILIZACIÓN			
	1990/92	2000	DIF %	1990/92	2000	DIF %	% AÑO
MANZANAS	8.143	1.000	22,8	8.540,0	8.820,0	3,3	
PERAS	2.474	2.450	-1,0	2.751,0	2.356,0	-14,4	
MELOCOTONES (1)	3.951	4.555	15,3	3.155,0	3.600,0	14,1	
UVAS	2.221	2.430	9,4	2.305,0	2.700,0	17,1	
CÍTRICOS	9.177	10.700	16,6	16.920,0	19.685,0	16,3	
NARANJAS	5.550	6.219	12,1	12.845,0	15.060,0	17,2	
LIMONES	1.490	1.670	12,1	1.445,0	1.630,0	12,8	
OTROS CÍTRICOS	2.137	2.81	31,5	2.630,0	2.995,0	13,9	
SUBTOTAL	25.966	30.135	16,5	33.671,0	37.161,0	10,4	1,10
PER CAPITA (Kg)				97,5	104,1	6,7	0,73
OTRAS FRUTAS (2)	6.279	7.530	19,9	6.303,0	6.815,0	8,1	
FRUTAS TROPICALES(3)				4.307,0	5.360,0	32,8	3,20
TOTAL	32.245	37.665	16,8	44.011,0	49.336,0	12,1	1,20
PER CAPITA (Kg)				127,5	138,2	8,4	0,90
TOTAL (4)				19.274,0	30.386,0	3,8	0,42
PER CAPITA (Kg)				94,8	85,1	0,4	0,04

NOTA: Las cifras de utilizaciones incluyen también el consumo de zumos de frutas producidos a base de zumos importados concentrados y convertidos en equivalente de fruta fresca. En las importaciones netas de zumos de manzanas (53.000 t), peras transformadas (40.000 t) y zumo de naranja (550.000 t), los factores de conversión empleados para transformarlas en equivalente de fruta fresca son, respectivamente, 8, 8,5 y 12,5 mientras que EUROSTAT utiliza el factor de 11,6.

(1) Incluye las nectarinas.

(2) Producción estimada, basada en la evolución del subtotal de frutas; el consumo se ha calculado de manera idéntica pero excluyendo los zumos.

(3) Datos basados en las importaciones de la U.E.

(4) Excluidos zumos y frutas tropicales. 1990-92 = total - 2.120 (manzanas) - 8.580 (cítricos) - frutas tropicales. 2000 = idem + 27% de zumos.

Este profundo carácter social de una buena parte de estos cultivos no es óbice para que se planteen a veces serios problemas medioambientales, que pueden llegar a afectar a la salud de los propios trabajadores. Esto no sólo acontece en ciertos invernaderos, sino que abarca a la presencia de residuos en los productos ofrecidos a los consumidores, al reciclado de los plásticos utilizados en la producción y en los embalajes, a la salinización de las capas freáticas subterráneas a raíz de un consumo excesivo de agua de pozo, ... poniéndose en peligro uno de los mayores capitales de los que gozan estas producciones: su imagen de producto benéfico para la salud de quien lo consume.

Cuadro 4.2.

**PREVISIONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE
HORTALIZAS FRESCAS Y TRANSFORMADAS
(Miles de toneladas)**

	PRODUCCIÓN			UTILIZACIÓN			
	1990/92	2000	DIF %	1990/92	2000	DIF %	% AÑO
MANZANAS	8.143	1.000	22.8	8.540.0	8.820.0	3.3	
TOMATES	13.222	14.050	6.3	13.925.0	13.925.0	3.4	0.37
COLIFLORES	2.197	2.500	13.8	2.045.0	2.285.0	11.7	1.24
LECHUGAS	2.432	2.742	12.7	ND	ND		
ZANAHORIAS	3.030	3.630	19.8	ND	ND		
CEBOLLAS	3.070	3.440	12.1	ND	ND		
SUBTOTAL	23.951	26.362	10.1				
OTRAS HORTALIZAS	22.757	25.138	10.5				
TOTAL	46.708	51.500	10.3	45.880.0	50.300.0	9.6	1.03
PER CAPITA (Kg)				132.9	140.9	6.0	0.65
FRESCAS				33.880.0	36.100.0		
PER CAPITA (Kg)				98.1	101.1	3.0	0.33
TRANSFORMADAS				12.000.0	14.200.0		
PER CAPITA (Kg)				34.8	39.8	14.4	1.51

ND: datos no disponibles

1.3. Los actores del sector

Como corresponde a un producto perecedero, la estructura de los canales de distribución cobra gran importancia. El producto adquirido por el consumidor incorpora un gran número de servicios adicionales tales como el embalaje, la normalización, el transporte, el almacenaje, la distribución. ...

Tradicionalmente se han definido tres tipos de circuitos de comercialización:

- el circuito "corto": ventas directas y mercados locales;
- la comercialización "tradicional", que implica la presencia física de las mercancías. Este es el caso de MercaMadrid o de Rungis;
- los circuitos "integrados", de importancia creciente.

En efecto, la nota característica de la evolución constatada estos últimos años es la creciente importancia de las centrales de compra y de la gran distribución. Para ella, las frutas y hortalizas no son únicamente un producto más que debe suministrarse al cliente. Una buena oferta de frutas y hortalizas aumenta el ritmo y la regularidad de las visitas del cliente al centro comercial y, por lo tanto, el conjunto de las ventas.

Esta evolución tiene consecuencias directas sobre la estructura del mercado y la forma en la que los productores perciben las preferencias de los consumidores:

- La concentración de la demanda implica una gran capacidad de negociación a la baja de los precios.
- Se requieren grandes volúmenes, de calidad uniforme y estandarizada para disminuir al máximo los gastos de transacción y ajustar los costes.
- La gran distribución transfiere a los proveedores la gestión de las existencias, teniendo que estar estos preparados para suministrar los pedidos requeridos en los plazos acordados y en diferentes lugares previstos.

La reforma de la OCM no puede olvidar este dato fundamental, que explica por qué una propuesta de reforma hoy no puede ser idéntica a la propuesta que se hubiera podido hacer hace 10 años.

1.4. La evolución del mercado comunitario

Los datos sobre consumo se encuentran casi siempre entre los que menos fiabilidad presentan ya que suelen ser calculados como "resto", una vez descontados las importaciones, las exportaciones, las ventas a la industria, ... Arrastran pues todos los errores acumulados en las estimaciones previas realizadas. Sin embargo, se pueden señalar algunas grandes tendencias ilustrativas para nuestro análisis:

- La primera, una tendencia al aumento del consumo de frutas y hortalizas en la Comunidad.
- La segunda, una tendencia a la diversificación del consumo, tanto en lo que se refiere a los productos como a las presentaciones comerciales.

Los elementos más dinámicos son las frutas exóticas, los zumos de fruta y distintas preparaciones de hortalizas tales como transformados del tomate o congelados. **En cambio, para las principales frutas y hortalizas producidas en la Unión Europea y consumidas tradicionalmente, el consumo interno parece haber alcanzado el nivel de saturación. El aumento que se podría registrar en el consumo sería ante todo el resultado de la evolución demográfica.** Nos estamos refiriendo a la manzana, la naranja, las peras (cuyo consumo decrece ya), las coliflores,...

Frente a una demanda en constante evolución, se ha de constatar el ingente esfuerzo de una gran mayoría de los productores para ofrecer productos adecuados en cantidad y calidad:

- La mayor parte de la producción comunitaria va orientada al mercado de los productos en fresco, que ofrece una mayor valoración global del producto.

- La producción de la Unión está aumentando, más por un incremento en los rendimientos que por una extensión de las superficies.

- La intensificación no se limita al aumento de las hectáreas en cultivo protegido o bajo invernaderos, sino también a la mecanización de ciertos cultivos hortícolas (endivias, zanahorias, puerros....), a la mejora genética (híbridos de coliflores, nuevos plantones en frutales), a las técnicas de producción, etc.

1.5. Unas conclusiones provisionales

Antes de pasar al análisis del funcionamiento de la OCM conviene recordar algunas de las conclusiones alcanzadas hasta ahora:

- En un mundo más abierto, el aumento de la competitividad de las producciones comunitarias constituye uno de los desafíos que la reforma de la OCM debe afrontar.

- Con la Ronda Uruguay, la competencia será más reñida tanto en el mercado comunitario como en los nuevos mercados que se abran en el futuro.

- El sector hortofrutícola contribuye en un 16% a la PFA de la Unión Europea.

- Las centrales de compra y de la gran distribución tienen una importancia creciente.

- La producción de la Unión está aumentando.

- La imagen de producto benéfico para la salud del que lo consume es uno de los mayores capitales de los que gozan estas producciones.

2. EL FUNCIONAMIENTO DE LA OCM

La organización común de mercado actual se fundamenta en 5 pilares:

- unas reglas comunes en materia de normalización;
- las organizaciones de productores;
- un régimen de precios y de intervención;
- las ayudas a la transformación, y
- un régimen de intercambios.

Pasaremos pues revista a estos apartados, sin ánimo de ser descriptivos sino únicamente de subrayar los elementos que pueden ser útiles para nuestro análisis. Desgraciadamente, limitaciones en el espacio disponible para esta contribución nos impide acompañar al lector neófito en todos y cada uno de los meandros de la reglamentación comunitaria.

2.1. Las normas comunes en materia de normalización

Las normas de calidad son, sin duda, uno de los temas más polémicos de la actual OCM para la opinión pública de algunos de los Estados miembros. Unos pocos días antes de la preparación de esta contribución, se publicó en el DOCE la nueva norma de calidad para el plátano. Los criterios de determinación de la curvatura de los plátanos, como la de los pepinos, son algunos de los puntos más frecuentemente atacados por cierta prensa británica o alemana.

Tal presión de ciertos medios de comunicación, y el escaso protagonismo de las Administraciones nacionales en defender lo que ellas mismas han solicitado, discutido y aprobado en Bruselas, echando las culpas a los "horribles eurócratas", han conducido a un parón en las

labores de normalización por parte de la Comisión.

Las normas de calidad son un lenguaje común cuya necesidad ha crecido a medida que se desarrollaba el comercio a gran escala. Por esto surgieron con el siglo y son una contribución esencial a la transparencia del mercado. Las normas disminuyen los costes de transacción y permiten el comercio sin presencia física de la mercancía. Para cumplir esta función, las normas deben adaptarse continuamente a las evoluciones del mercado y a las nuevas exigencias de los operadores. El parón legislativo equivale a una condena a muerte **progresiva de las normas.**

Por esto, la Comisión no quiere tener que escoger entre la buena imagen de las instituciones europeas y el prestigio de la construcción de Europa por un lado, y los intereses del sector de las frutas y hortalizas. **La Comisión reclama del Consejo de Ministros y de los Estados miembros un fuerte empuje político y la valentía suficiente para afrontar públicamente las consecuencias de sus propios actos legislativos.**

Gran parte de la confusión reinante al respecto viene del hecho de que las llamadas "normas de calidad", ni son normas, ni reflejan con precisión lo que el consumidor entiende por calidad. No son "normas" en el sentido dado a esta palabra en otras actividades económicas sino un instrumento de *clasificación a posteriori* de una producción biológica y por lo tanto variada. Tampoco reflejan eficazmente lo que los consumidores normalmente entendemos por "calidad", esto es, las características organolépticas y la ausencia de residuos y otras sustancias nocivas para la salud.

Las normas de calidad también se pueden utilizar, y de hecho así ha acontecido, como instrumento de gestión del mercado. En algunos casos (como el kiwi) son incluso el único instrumento utilizado, y en otros sirve para limitar la oferta de productos en el mercado. Por esto se ha prohibido la comercialización en el mercado de los productos frescos de la categoría III: por esto también se incrementó el calibre mínimo de ciertas variedades de manzanas de 60 mm a 65 mm. Obviamente, existen otros mecanismos para limitar la oferta, como son las retiradas, pero son más costosos para el contribuyente y más dañinos para el medio ambiente.

2.2. Las organizaciones de productores

El legislador ya quiso en los orígenes de la reglamentación comunitaria colocar a las organizaciones de productores (o mejor dicho a los pro-

ductores organizados) en el centro de la OCM. No sirven los mecanismos clásicos de la intervención en productos perecederos en los cuales un ligero desequilibrio entre oferta y demanda puede hundir los precios percibidos por el productor para toda una campaña. Los productores deben ser capaces de promover la concentración de la oferta y el suministro adecuado del mercado.

Esta clara orientación inicial ha sido erosionada por el transcurrir de los días. Se intentó, con el mismo instrumento perseguir dos objetivos:

- fomentar la organización de la producción, y
- administrar el sistema de las retiradas.

En determinados casos, como el de OP de Holanda, de Bélgica, de Bretaña, de Italia o de Huelva (por poner algunos de los ejemplos más conocidos), se pudieron lograr ambos objetivos. Desgraciadamente, tal no es la situación en el conjunto de la Unión. Existen hoy en día organizaciones de productores que cumplen todos los requisitos formales exigidos por la reglamentación comunitaria y nacional, pero cuya única función real es organizar las retiradas.

2.3. El régimen de precios e intervenciones

La retirada, entendida como la no comercialización de una parte de la producción, ha sido de siempre práctica habitual en este sector. Ha tomado distintas formas, como por ejemplo:

- dejar la fruta sobre el árbol o no cosechar las hortalizas;
- fijar reglas mínimas a respetar para la venta en el mercado: calibre mínimo, por ejemplo;
- destruir la producción excedentaria.

El elemento diferencial aportado por la reglamentación comunitaria es que, en el caso de algunos productos, el erario comunitario se hace cargo de la operación. Esto se podía justificar como instrumento *coyuntural* de gestión del mercado. Al concebirse también como instrumento de compensación de rentas, los precios efectivos de retiradas han cubierto en algunos casos no sólo los costes de recogida y eliminación del producto sino también los costes de producción, transformando la producción para la retirada en una opción económicamente sensata para el productor.

Otras críticas hechas al mecanismo de las retiradas son las siguientes:

- Contribuyen a crear excedentes en algunas producciones, ya que el productor puede preferir cultivar un producto con retirada institucional, más que otro cuya única venta posible se hace en el mercado.

- Por esta misma razón, facilita la entrada en este sector de nuevos productores y las deslocalizaciones de las producciones.

- La destrucción de los productos tiene pésima imagen pública, sobre todo cuando existen partes importantes de la sociedad (incluso en Europa) que no tienen acceso, o tiene poco, a estos productos.

- La retirada puede llegar a competir con las ventas a la industria. Esto es particularmente negativo para las industrias europeas de la manzana y de las coliflores, productos que disponen de retiradas pero no de ayudas a la transformación. Estas industrias deben pues abastecerse sin ayudas públicas en el mercado comunitario mientras que sus competidores de terceros países tienen acceso a una materia prima más barata.

- La destrucción de las frutas y hortalizas plantea problemas serios desde el punto de vista del medio ambiente, lo que acentúa el rechazo social. Se trata de contaminación de las aguas subterráneas, de malos olores, de la proliferación de moscas y mosquitos, del deterioro de los paisajes, etc.

2.4. Las ayudas a la transformación

El objetivo explícito de las ayudas comunitarias a la transformación NO es devolver la competitividad perdida a un sector industrial, incluso ubicado en zonas rurales, sino asegurar un nivel de renta mínimo al productor que venda sus productos a dichos industriales. Por esto la ayuda debe estar limitada exclusivamente a la diferencia del coste de materia prima entre el producto comunitario y el de terceros países y, en ningún caso, debe cubrir los diferenciales de costes de transformación o de mano de obra. Por esto, además, dicha ayuda está condicionada al pago por parte del industrial de un precio mínimo al productor.

El funcionamiento del sistema, como casi siempre, puede ser objeto de un balance matizado. Por un lado:

- Las ayudas existentes han contribuido al mantenimiento de una industria comunitaria y asegurado un mercado para importantes volúmenes de producción.

- La transformación es una utilización del producto mucho más noble que la retirada, y no digamos la destrucción.

Pero también por otro:

- No es una situación sana la de aquel sector industrial cuya materia prima es, ante todo, los excedentes del mercado en fresco para lo cual necesita además de subvenciones públicas. Es cierto que la industria de frutas y hortalizas transformadas no es la única que se encuentra en esta situación. Pero esto no es ni un consuelo, ni una garantía de viabilidad futura.

- Existen fundadas dudas sobre el correcto funcionamiento en todos los casos del sistema del precio mínimo y del cumplimiento de las exigencias de calidad ligadas a este precio.

- En el caso de los tomates transformados, el sistema de ayudas va unido a unas cuotas por países y por industria. El furor reglamentario del legislador ha llegado hasta el extremo de determinar los tipos de productos transformados que el industrial tiene que producir, corresponda éste a la demanda del mercado o no.

Este balance matizado se une a una compleja interrelación entre el mercado de los productos frescos y transformados, que va desde unos productos y canales totalmente diferenciados hasta una amplia coincidencia.

2.5. Un régimen de intercambios

No vamos a analizar en detalle este apartado de la OCM, objeto de un capítulo a parte en esta publicación. Sin embargo, conviene subrayar que:

- Importantes producciones hortofrutícolas sólo gozan de la protección en frontera que pueden brindarle unos derechos de aduana "ad valorem".

- Otras importantes producciones disponen de precio de referencia hoy, y mañana, de precios de entrada.

- La progresiva entrada en vigor de los acuerdos del GATT representará una disminución de la preferencia comunitaria, más sensible al final del período transitorio que al principio. Algunos de los actores del sector parecen olvidar que el objetivo de la Ronda Uruguay nunca ha sido mejorar la protección en frontera de los productores comunitarios.

- El mercado comunitario está tradicionalmente abastecido en parte por países como Marruecos con importantes lazos históricos y políticos con la Comunidad. Parece impensable una situación a raíz del acuerdo de Marrakesh que represente la expulsión de los productores marroquíes de dicho mercado.

- Cualquier sistema de protección a la frontera exige de quienes lo administran tomar todas las medidas para su correcto funcionamiento.

2.6. Unas conclusiones provisionales

Podemos concluir este apartado del mercado comunitario subrayando algunas de las conclusiones provisionales que hemos constatado:

- Las normas de calidad son un lenguaje común cuya necesidad ha crecido a medida que se desarrollaba el comercio a gran escala. Por esto surgieron con el siglo y son una contribución esencial a la transparencia del mercado.

- Las normas disminuyen los costes de transacción y permiten el comercio sin presencia física de la mercancía. Para cumplir esta función, las normas deben adaptarse continuamente a las evoluciones del mercado y a las nuevas exigencias de los operadores.

- La Comisión reclama del Consejo de Ministros y de los Estados miembros un fuerte empuje político y la valentía suficiente para afrontar públicamente las consecuencias de la existencia y el desarrollo de dichas normas.

- El legislador ya quiso en los orígenes de la reglamentación comunitaria colocar a las organizaciones de productores (o mejor dicho a los productores organizados) en el centro de la OCM. No sirven los mecanismos clásicos de la intervención en productos perecederos en los cua-

les un ligero desequilibrio entre oferta y demanda puede hundir los precios percibidos por el productor para toda una campaña. Los productores deben ser capaces de promover la concentración de la oferta y el suministro adecuado del mercado. Esta orientación inicial clara ha sido erosionada por el transcurrir de los días.

- La retirada, entendida como la no comercialización de una parte de la producción, ha sido desde siempre práctica habitual en este sector. El elemento diferencial aportado por la reglamentación comunitaria es que, en el caso de algunos productos, el erario comunitario se hace cargo de la operación. Esto se podía justificar como instrumento coyuntural de gestión del mercado.

- Al concebirse también como instrumento de compensación de rentas, los precios efectivos de retiradas han cubierto en algunos casos no sólo los costes de recogida y eliminación del producto sino también los costes de producción, transformando la producción para la retirada en una opción económicamente sensata para el productor.

- Las retiradas son objeto, también, de crítica desde amplios sectores de la opinión pública sobre todo cuando están ligadas a una destrucción, desde el punto de vista medioambiental y desde sectores de la industria de transformación que ven en el Estado un competidor desleal que le arrebató la materia prima necesaria para hacer funcionar sus instalaciones.

- La interrelación entre los dos subsectores de las frutas y hortalizas frescas y transformadas es uno de los puntos más difíciles de captar en toda su complejidad pero esencial para la correcta definición de una perspectiva de futuro para el sector.

- La progresiva entrada en vigor de los acuerdos del GATT representará una disminución de la preferencia comunitaria, más sensible al final del período transitorio que al principio. Algunos de los actores del sector parecen olvidar que el objetivo de la Ronda Uruguay nunca ha sido mejorar la protección en frontera de los productores comunitarios.

- El mercado comunitario está abastecido tradicionalmente en parte por países como Marruecos con importantes lazos históricos y políticos con la Comunidad. Parece impensable una situación a raíz del acuerdo de Marrakesh que represente la expulsión de los productores marroquíes de dicho mercado.

- Cualquier sistema de protección a la frontera exige de quienes lo administran el tomar todas las medidas para su correcto funcionamiento.

3. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

3.1. Objetivos de la reforma, el presupuesto y la preferencia comunitaria

El objetivo principal de la reforma es ayudar y alentar a los productores de la Unión a hacer frente con éxito a los retos de los próximos años desarrollando y potenciando las bazas de que disponen:

- La calidad de sus productos, destinados fundamentalmente al mercado de fresco y, con frecuencia, muy perecederos.

- Su dinamismo y capacidad de adaptación frente a un mercado que se encuentra en plena evolución.

- Los servicios que pueden y saben ofrecer en paralelo con su producción, entre los que no pueden faltar la protección del entorno natural y la oferta al consumidor de una gama diversificada y sana de productos.

En términos generales, a pesar de que es innegable que existen algunos problemas de desequilibrios estructurales, la OCM actualmente en vigor constituye un marco de funcionamiento que responde a los objetivos fijados y que ha dado muestras de su validez. Conviene pues ahondar en sus elementos más positivos -orientación hacia el mercado, descentralización de la gestión y agrupación de la oferta, generalmente "atomizada". Por lo tanto, la Comisión se orienta hacia propuestas de reforma que consoliden los aspectos positivos de la actual OCM y que, al mismo tiempo, la simplifiquen, y eliminen las desviaciones y puntos débiles que se han observado.

Presupuesto

La comunicación se propone reorientar el gasto presupuestario dando preferencia a las medidas positivas que contribuyan a construir el

futuro e integren las preocupaciones medioambientales. En este sentido, propone combinar diferentes tipos de medidas:

- Mayor agrupación de la oferta cara a una distribución cada vez más concentrada.
- Nuevo método de gestión de los excedentes coyunturales y la eliminación progresiva de los excedentes estructurales.
- Una relación más equilibrada entre productos frescos y productos transformados.
- Redefinir la normalización.
- Un enfoque específico para resolver los problemas específicos que plantean algunos productos, "pequeños" a escala comunitaria pero importantes a escala regional o local.
- Mayor control.

Preferencia comunitaria

El afán de llevar a bien las conclusiones de la Ronda de Uruguay forma parte del nuevo contexto en que se sitúa el sector de las frutas y hortalizas. Los poderes públicos deben velar por que la aplicación de esas conclusiones de la Ronda de Uruguay permita garantizar la preferencia comunitaria autorizada por ellas. Unas propuestas de reglamentos han sido presentadas por la Comisión al Consejo, relativas al conjunto de la puesta en marcha de los acuerdos de la Ronda y que van por lo tanto mucho más allá de los productos hortofrutícolas e incluso del sector agrario.

La voluntad política de la Comisión es explícita: hacer todo lo posible para asegurar la preferencia comunitaria autorizada por los Acuerdos. La hora del Consejo de Ministros y de los gobiernos nacionales ha llegado, en particular dotando los servicios nacionales de control de los medios necesarios para que los productos importados cumplan los mismos requisitos de calidad y garantía al consumidor que los productos comunitarios.

Para acompañar la aplicación de esas conclusiones y, desde una óptica más general, para asegurar un funcionamiento regular del mercado, la Comisión ha iniciado una ronda de consultas con nuestros principales interlocutores comerciales con objeto de evitar que se produzcan perturbaciones graves del mercado que perjudiquen a los suministradores, ya sean comunitarios o de terceros países.

En lo que a la apertura de nuevos mercados se refiere, debe velarse con todo rigor por que los interlocutores de la Unión en el GATT apliquen plenamente las conclusiones de la Ronda de Uruguay, especialmente en lo referente al acceso a sus mercados. En el marco de la reforma, alentará a los productores a interesarse por esos nuevos mercados y les ayudará a dar a conocer los productos comunitarios a los nuevos consumidores potenciales.

3.2. La organización de la oferta

Las organizaciones de productores son ya uno de los pilares de la OCM actual. La comunicación considera que debe reforzarse todavía más su función activa de agente comercial, siempre y cuando las organizaciones de productores desempeñen plausiblemente esta función. Para ello, se debería hacer, por ejemplo, lo siguiente:

- Imponer unos criterios comunitarios más rigurosos para el reconocimiento por los Estados miembros de las organizaciones de productores. Se reconocerán como organizaciones de productores las agrupaciones que comercializaran realmente en el mercado un porcentaje elevado (el 80%) de la producción comercializable de sus socios. Asimismo, deberán contar con una dimensión económica mínima que les permitiera justificar la existencia de un departamento comercial.

- Crear un mecanismo de cofinanciación pública para constituir fondos de operaciones en favor de las organizaciones de productores reconocidas por los Estados miembros con arreglo a los nuevos criterios, con la condición de que:

- constituyan estos fondos con las cotizaciones efectivas de sus socios, basándose en las cantidades realmente comercializadas en el mercado;

- se comprometan a fomentar entre sus socios las técnicas de lucha integrada o de otro tipo que no sean perjudiciales para el medio ambiente;
- garanticen el cumplimiento por parte de sus socios de las normas de calidad y de las disposiciones fitosanitarias;
- se sometan a los controles nacionales y comunitarios en lo relacionado con la correcta gestión de los fondos públicos.

La financiación de los fondos de operaciones es uno de los puntos más polémicos de la comunicación. La propuesta comunitaria se fundamenta en los puntos siguientes:

- La participación de los productores es esencial. Sin su protagonismo activo (¿y que mejor garantía de protagonismo activo que el de la financiación?), todos los proyectos de futuro son letra muerta.

- La participación comunitaria es primordial. Será mayor en las regiones del objetivo nº 1, y si se desarrollan formas de colaboración entre organizaciones de productores de otros Estados miembros para, por ejemplo, completar su gama de productos o prolongar sus períodos de entregas.

- La participación nacional (o regional) es necesaria para que las Administraciones respectivas controlen el correcto uso de los fondos públicos. A diferencia de las medidas clásicas de gestión de mercados (retiradas, ayudas a la transformación), los fondos de operaciones son un auténtico "cheque en blanco" dado a unos organismos de derecho privado. La cautela y la prudencia deben ser de rigor.

El criterio básico sería el de "un ecu de aportación pública por cada ecu de aportación privada", aunque se adaptara transitoriamente dados los problemas específicos con que se enfrentan algunas regiones en las que no existen, o apenas existen, organizaciones de productores.

El fondo de operaciones podría servir, entre otros fines, para:

- mejorar la calidad de los productos;
- promover y fomentar el uso, por parte de los productores, de técnicas de lucha integrada o de cualesquiera otras técnicas que no sean per-

judiciales para el medio ambiente, incluido el reciclado de los plásticos y envases utilizados;

- sacar mayor provecho comercial de los productos y, en particular, crear o desarrollar un departamento comercial:
- promover los productos en los diferentes mercados.

La aportación pública al fondo de operaciones se calcularía en función del volumen de negocios efectivo de la agrupación en el mercado de frutas y hortalizas. La base de cálculo no se circunscribiría por lo tanto a los productos para los que actualmente existen retiradas subvencionadas sino que abarcaría la producción comunitaria en toda su variedad y diversidad.

Una parte de esos fondos podría dedicarse, en su caso, a:

- aumentar con un porcentaje limitado las indemnizaciones comunitarias de retirada previstas para los productos que cuentan actualmente con un precio de retirada:
- pagar a los productores asociados una compensación por los productos retirados del mercado para los que no existen, actualmente, precios de retirada:
- incrementar en favor de los productores asociados los precios obtenidos por los productos vendidos para la transformación.

Se tomarán las medidas adecuadas para evitar que estas disposiciones provoquen retiradas masivas de determinados productos. Esta posibilidad estaría además supeditada a la utilización de técnicas respetuosas del medio ambiente.

Al igual que en el caso de la reforma vitivinícola, la comunicación, en la línea de su Comunicación de 1990 sobre la colaboración interprofesional, considera que conviene ofrecer a los Estados miembros que lo deseen un marco comunitario ligero para las actividades de carácter interprofesional del sector de las frutas y hortalizas.

3.3. Nuevo método de gestión de los excedentes coyunturales

La reforma no está únicamente encaminada a responsabilizar más a los productores en la gestión del mercado sino también a disminuir la capacidad de atracción de las retiradas y de las organizaciones de productores ideadas principalmente con ese fin.

La aparición de excedentes coyunturales es inherente a la producción de frutas y hortalizas. Las organizaciones de productores tendrían libertad para retirar los productos y volúmenes que consideraran adecuados en el momento que juzgaran oportuno. En el caso de los productos que cuentan actualmente con un apoyo comunitario de retirada (precio de retirada), se compensaría al productor con una indemnización comunitaria de retirada de una cuantía tal que no resulte remuneradora, es decir, bastante inferior a la mayoría de los precios de retirada actuales.

Las organizaciones de productores podrían completar la indemnización de retirada percibida por sus socios. Para ello, podrían emplear una parte limitada y decreciente de los fondos de operaciones. Asimismo, podrían utilizar esa parte del fondo de operaciones para pagar a sus socios una compensación por los productos retirados que actualmente no gozan de un precio de retirada.

Tanto la indemnización comunitaria de retirada como las posibilidades de incremento o de compensación por medio del fondo de operaciones estarían supeditadas, en caso de destrucción del producto, al empleo de técnicas no perjudiciales para el medio ambiente. Un mayor rigor en las retiradas como el que se sugiere permitirá suprimir el régimen de umbrales de intervención de los productos frescos.

Los productores que no pertenezcan a una agrupación también podrán retirar a través de las organizaciones de productores los productos para los que esté prevista una indemnización comunitaria. Se les abonaría la indemnización menos un importe a tanto alzado destinado a cubrir los gastos de gestión de la organización de productores.

3.4. Relación equilibrada entre productos frescos y transformados

La heterogeneidad no sólo es una característica de los productos frescos sino que se refleja también en la enorme complejidad y diversidad de las relaciones entre los productos que se consumen frescos y los que se consumen después de ser transformados. En algunos casos, las orientaciones propuestas en la presente comunicación para los productos frescos tendrán también consecuencias en los productos transformados, en otros, dichas consecuencias serán inexistentes.

A título indicativo, se pueden distinguir cinco situaciones:

1. Los productos para los que existen retiradas pero no ayudas de transformación. Es el caso de las coliflores y de las manzanas, sujetas a un sistema de umbrales de intervención.

2. Los productos que disponen de retiradas pero no de ayudas a la transformación ni de umbrales: albaricoques y uvas de mesa.

La fijación de indemnizaciones de retirada que no sean remuneradas (más bajas que hasta ahora) y la posibilidad de completar los precios obtenidos con la venta de los productos a la industria de transformación facilitarán una relación más estable y fluida entre producción y transformación.

3. Los cítricos, cuyo régimen de ayuda a la transformación está incluido en la OCM de productos frescos. El umbral abarca todas las cantidades a las que se de salida subvencionada, independientemente de la forma en que se haga (retirada o transformación con ayuda).

Un estudio caso por caso de los costes de recogida y anexos determinará si es necesario, y en que cuantía en su caso, bajar los precios de retirada. Esta baja implicaría una baja de los precios mínimos y de las ayudas a la transformación.

4. Los productos destinados simultáneamente al consumo en fresco y a la transformación pero en los que los dos mercados son, normalmente, distintos. Disponen de retiradas y de ayudas a la transformación, estas últimas, incluidas en la OCM de los productos transformados; existen, así, dos estabilizadores diferentes: uno para los productos frescos y otro

para los transformados. En el caso concreto de los tomates, el estabilizador de los productos transformados reviste la forma de un cupo por fábrica y en el de los melocotones y peras, la de umbrales de intervención.

Una vez decididas las medidas a adoptar para los productos frescos, la reglamentación de los productos transformados deberá ser revisada, con el objetivo de restaurar una coherencia interna al sector y, a la vez, evitar desequilibrar mercados.

5. Los productos a los que se aplica únicamente la ayuda a la transformación dentro de la OCM de productos transformados, sujeta a un umbral de garantía: ciruelas pasas, higos y uvas pasas (en este último caso, hasta el final de la actual campaña de 1993-1994, fecha tras la cual el sistema será totalmente sustituido por el de la superficie máxima garantizada). Estos productos no se verán afectados directamente por la reforma de la OCM de los productos frescos.

No obstante, la Comisión analizará los diferentes productos transformados y, en su caso, propondrá los ajustes que sean necesarios para el buen funcionamiento del sector de las frutas y hortalizas en su conjunto tras la reforma del mismo. En este contexto, se exponen los principios siguientes:

- La política seguida con las frutas y hortalizas transformadas debe ser coherente con la seguida con los productos frescos: así, debe propiciar la competitividad y la búsqueda de salidas comerciales verdaderas.

- El marco comunitario del mercado de las frutas y hortalizas transformadas debe dejar un margen suficiente a la industria y a los productores para que puedan adaptarse a las necesidades del mercado y abrir nuevas salidas valorizantes y hagan funcionar su competitividad relativa. Cualquier sistema rígido, como por ejemplo los cupos de producción o de transformación, podría ser una traba para los ajustes necesarios y, a la larga, supondría un impedimento cada vez más grave para la industria de transformación frente a un mercado en continua evolución.

- La industria transformadora comunitaria no puede concebirse, para su futuro, como administradora de los excedentes del mercado de fresco. En aquellos casos en que sea posible, debe establecerse una distinción entre productos destinados al mercado de fresco y productos destinados

a la industria de transformación. En este contexto, parece adecuado explorar el método de contratos plurianuales entre la industria y los productores.

3.5. Redefinición del papel de la normalización

La normalización desempeña un papel importante como sistema de clasificación que contribuye a la transparencia del mercado. Nadie pone en duda esta función a escala comunitaria o mundial. La falta de un marco comunitario podría incitar a las regiones o a los Estados miembros a crear un marco propio, lo que, a la larga, originaría fuertes distorsiones.

La comunicación pretendía abrir un amplio debate sobre dichas normas y que los decisores políticos (en este caso el Consejo de Ministros) tomen consecuencia de la gravedad de la situación de práctica parálisis en las que se encuentran los trabajos de normalización desde hace 2 años.

La normalización ha sido criticada en múltiples ocasiones por su complejidad y se ha puesto en tela de juicio el papel que desempeña la Unión en la fijación de las normas comerciales. En nombre del principio de subsidiariedad, la Comisión es presentada con frecuencia como un organismo alejado de la realidad y deseoso de imponer normas puntillosas, excesivas e inútiles. Estas críticas contradicen las peticiones, dirigidas también a la Comisión, de que actualice y desarrolle sus trabajos de normalización.

Un consenso político parece existir hoy tanto sobre la necesidad del mantenimiento de dichas normas, como sobre la necesidad de actualizarlas y simplificar para adaptarlas mejor a las necesidades de los operadores comerciales.

En cambio, de lo que no cabe duda es de que los poderes públicos deben velar por la salud de los consumidores en el marco del mercado único. Por lo que respecta a la **calidad sanitaria**, se han establecido, de modo horizontal, límites máximos de residuos de plaguicidas y de productos fitosanitarios para todas las frutas y hortalizas mediante la Directiva 90/642/CEE. Pronto se remitirán al Consejo sendas propuestas de directivas sobre el contenido máximo de nitratos (importante en el

caso de las hortalizas) y de aflatoxina (hortalizas y frutos de cáscara). Además, se está preparando una propuesta de directiva para armonizar, también de forma horizontal, los demás aspectos que tienen que ver con la calidad sanitaria de los vegetales.

Finalmente, por lo que se refiere a la **calidad organoléptica** de los productos, tan importante para los consumidores, es difícil definir en la actualidad criterios objetivos y mensurables.

3.6. Un enfoque específico para problemas específicos

Otro aspecto sobre el que la comunicación considera necesario que se lleve a cabo una reflexión es el del futuro de productos como el ajo, los espárragos, las setas, las bayas y otros, cuyos problemas no siempre podrán resolverse únicamente con los instrumentos generales de la OCM. No tienen una importancia económica decisiva a escala comunitaria o, incluso, nacional, pero sí a escala regional o local.

Frente a una competencia internacional fuerte, la supervivencia económica de este tipo de producción podría llegar a estar en juego, con todas las consecuencias sociales que de ello se derivarían.

La creación de fondos de operaciones sería un paso importante para dar a las organizaciones de productores afectadas los medios de hacer frente a esos problemas. No obstante, es posible que se precisen más medidas. Si es necesario, la Comisión se propone estudiar, en estrecha colaboración con las regiones, los Estados miembros y los agentes económicos del ramo, la situación específica de cada uno de estos sectores para preparar, en su caso, las disposiciones que sean convenientes, las cuales deberán respetar, en cualquier caso, las decisiones de la Ronda de Uruguay y los compromisos internacionales de la Unión, lo que ya ocurre con productos como los frutos de cáscara o las uvas pasas.

3.7. Mayor control

El incremento del control es una exigencia expresada en repetidas ocasiones por todas las instituciones europeas (Parlamento, Consejo, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social y Comisión). Sólo será posible aplicar de manera eficaz los acuerdos del GATT y las orien-

taciones propuestas si existen mecanismos de control adecuados tanto a escala nacional como de la Unión Europea.

En general, las orientaciones propuestas se inscriben en una línea de simplificación de la normativa comunitaria y de responsabilización de los productores y de sus organizaciones: por ello, su aplicación necesitará mayores esfuerzos de control que los actuales por parte de las distintas administraciones.

Este mayor control se centrará particularmente en la correcta gestión de los fondos de operaciones por las organizaciones de productores, el cumplimiento de las normas comerciales y sanitarias de calidad, y el funcionamiento adecuado del régimen de precios de entrada. La existencia de un grupo de inspectores comunitarios, reducido pero operativo, contribuirá a garantizar a los productores comunitarios y de países terceros y a los consumidores y agentes económicos del sector una aplicación uniforme y no discriminatoria de los controles. La intensificación de las relaciones entre los inspectores nacionales y los comunitarios y la realización de actividades comunes de formación e información a escala comunitaria contribuirán también a lograr este objetivo. La proliferación de organismos competentes en los diferentes aspectos de los controles, la necesidad de responsabilizar a los agentes en la correcta gestión del sector, y la importancia de los compromisos internacionales de la Unión hacen que este trabajo de coordinación y cohesión sea indispensable.

3.8. Una transición necesaria

La comunicación es consciente de que, una vez que se hayan fijado los objetivos y los instrumentos adecuados, deberá transcurrir un período de transición y se necesitarán medidas de acompañamiento.

La revisión de los precios de retirada hasta llegar a niveles que no resulten remuneradores podría hacerse progresivamente en cuatro años.

La aplicación de estas propuestas planteará problemas de transición a algunas regiones de la Comunidad y a determinados productores y productos. Serán problemas derivados principalmente de:

- La debilidad de las organizaciones de productores o de su inexistencia en algunas regiones de la Comunidad.

- La preponderancia que la reforma dará a las organizaciones de productores que contribuyan con eficacia a agrupar la oferta comunitaria y de la necesidad de unos criterios más rigurosos para el reconocimiento de dichas organizaciones; este mayor rigor, por imprescindible que sea, exigirá que se de una solución al problema que supondrá la existencia de un gran número de organizaciones que, por tener una dimensión económica demasiado reducida o por comercializar un porcentaje insuficiente de la producción de sus socios, no cumplen (o no cumplen todavía) los nuevos criterios y que, debido a ello, no podrán beneficiarse de la fijación de indemnizaciones de retirada en unos niveles que no resulten remuneradores, que ocasionará problemas a algunas regiones y agrupaciones en las que las retiradas han adquirido una importancia excesiva.

La comunicación propone encarar estos problemas mediante programas de adaptación de cuatro años, que cuenten con una financiación comunitaria, destinados a:

- Ayudar a las organizaciones de productores a dotarse de una mayor dimensión comercial, por ejemplo agrupándose entre sí o incorporando nuevos socios, y a facilitar su creación allí donde no existan.

- Facilitar que vuelvan a entrar en contacto con el mercado los productores que tradicionalmente dependen de las retiradas.

- Arrancar o reconvertir plantaciones hacia variedades que no se retiren o para otros usos como, por ejemplo, concentración parcelaria, reforestación y ordenación para la protección del medio ambiente etc.

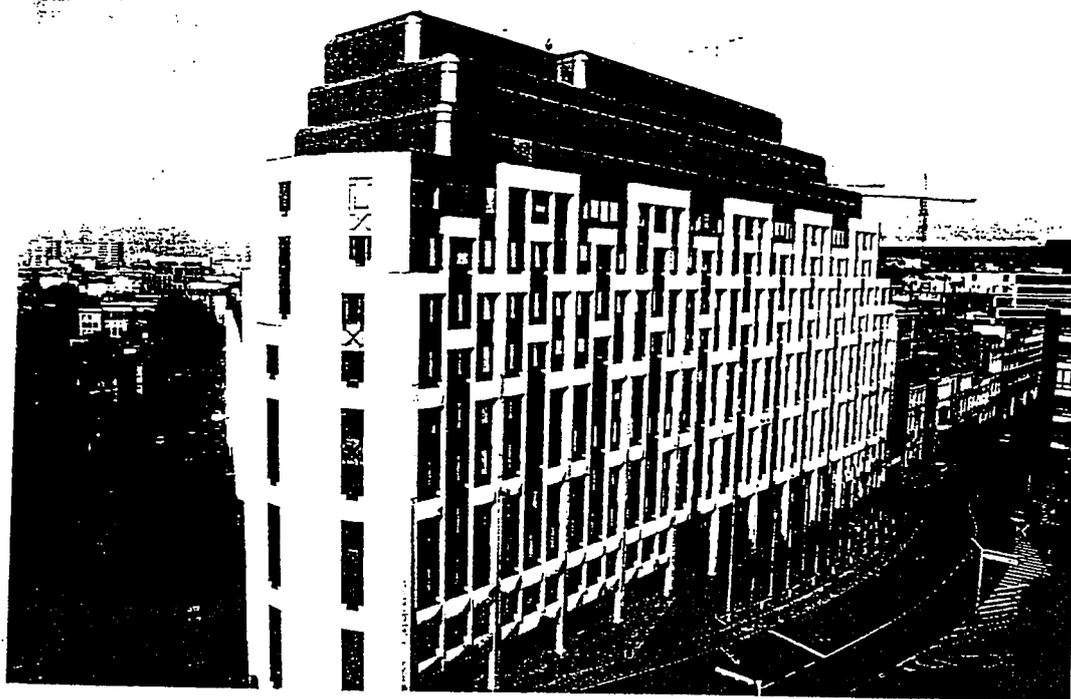
Si el arranque de plantaciones se efectúa dentro de ciertos límites y se enmarca en programas de adaptación de los que dependa el futuro de la organización de productores, habrá más garantías de éxito. Por el contrario, la Comisión no está convencida de que el arranque subvencionado a gran escala pueda resolver por sí sólo el problema de los excedentes estructurales. Para que una medida como esa fuera eficaz debería ir acompañada de un sistema de derechos de plantación y de medidas de control adecuadas, y no se deben subestimar las dificultades que surgirán debido a la falta de un verdadero catastro y al ya señalado desconocimiento estadístico del sector.

SÉRIE EUROPA

A.M. ALDANONDO, R. COSCOLLÁ, A. DALMAU, J.M. FERRER, J.M. GARCÍA,
T. GARCÍA, J.F. JULIÁ, V. MAÑEZ, J.V. MARTÍNEZ, F. SALOM, I. SANFELIU,
J. SANZ, R. SERVER, A. SIGUÁN

NUEVAS POLITICAS PARA EL SECTOR HORTOFRUTICOLA

El debate sobre el GATT, la Política Mediterránea,
la reforma de la PAC y la Política Autonómica



GENERALITAT VALENCIANA
CONSELLERIA D'AGRICULTURA, PESCA I ALIMENTACIÓ