

La propuesta de reforma de la política agraria común en el sector hortofrutícola: unas críticas y unos comentarios.¹

García Azcárate Tomás ²

¹las opiniones expresadas en esta contribución solo comprometen a su autor y no a la institución para la cual trabaja.

²Jefe-Adjunto de la Unidad de Análisis y Planificación General, de la Dirección general de la Agricultura, Comisión de la Unión Europea

Las propuestas de la Comisión tienen como vocación el delimitar un marco en el cual el Consejo trabaja para alcanzar un acuerdo lo más satisfactorio para todos. En este caso, la Comisión presentó una Comunicación en Julio de 1994 y estimuló un amplio debate en las distintas Instituciones Europeas, tanto el Parlamento como el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social como el propio Consejo.

La propuesta final de la Comisión no ha representado una sorpresa para nadie que haya seguido estos debates y marca una gran continuidad con las orientaciones políticas iniciales. Sin embargo, ha sido muy mal recibida por parte de los representantes de los productores, sean sindicatos agrarios o cooperativas. Vamos a pasar revista a los principales argumentos esgrimidos para intentar ponderar cuanto hay de realidad y cuanto hay de ficción en ellos.

1. La reforma es discriminatoria entre los productos del norte y los productos del sur. Cuando se trata de un producto del norte, no existe co-financiación. Cuando se trata de un producto mediterráneo, se impone la co-financiación.

La reforma de la PAC en los cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas,...) ha favorecido ante todo a España. Una ayuda por hectárea, calculada en base a rendimientos medios y desligada de la obligación directa de producir es un sistema que favorece directamente a aquel país o regiones que son menos competitivos y tienen grandes variaciones de rendimiento de un año sobre otro. Sin hablar de los años en los que no se obtiene producción: con el anterior sistema, habrían sido años sin producción ni apoyo publico; ahora son años sin producción pero al menos con algún ingreso procedente de las ayudas.

Además, las frutas y hortalizas no son un producto específicamente mediterráneo. En 1993, representaban el 18% de la producción final agraria belga, 14.5% de la holandesa, 8.3% de la británica por poner algunos ejemplos de Estados miembros de la Unión alejados del mar mediterráneo.

Lo que si es verdad, es que los mecanismos de la OCM, hoy como ayer y mañana, son diferentes de los existentes en los cereales porque los productos son diferentes y los mercados se rigen de manera diferente.

2. No se deben bajar los precios de retirada. La retirada de frutas y hortalizas es, para este sector, lo mismo que la intervención para los cereales: una garantía de precios. La baja de los precios de retirada tiene una incidencia negativa directa sobre las rentas de los productores.

Existen algunas notables diferencias entre la retirada de frutas y hortalizas y la intervención en cereales. La retirada significa en la gran mayoría de los casos la destrucción de los productos, con todos los problemas de opinión pública y medio ambientales que esto plantea. Los cereales, en cambio, se pueden conservar, almacenar, exportar, vender en los mercados cuando existe demanda o necesidad,...

El papel de las retiradas es otro: aligerar rápidamente el mercado para que los precios se recuperen (o no caigan) y así conseguir que el productor obtenga una renta digna del mercado. Con el paso del tiempo, y para algunos productos, las retiradas se han transformado en una salida comercial más. Incluso algunos productores adoptaron modos de conducta de sus explotaciones tendientes a aumentar las producciones y rebajar los costes incluso a costa de obtener productos no aptos para el consumo pero si para las retiradas.

La única manera de conseguir mantener operativo el mecanismo de retiradas es limitándolo exclusivamente a su función inicial. **La indemnización de retirada debe cubrir los costes de recogida del producto pero no los costes de producción.**

3. La reforma representa una disminución del escaso presupuesto dedicado a este sector.

La Comunicación preparatoria de la reforma presentada por la Comisión en Julio de 1994 se proponía reorientar el gasto presupuestario dando preferencia a las medidas positivas que contribuyan a construir el futuro e integren las preocupaciones medioambientales. La propuesta definitiva va acompañada de una ficha presupuestaria que concreta esta orientación, y que da coherencia a cuanto se ha propuesto en la reforma.

Previsión presupuestaria (MEcus)

| | APB 1996 | 2001 |
|----------------------|--------------|--------------|
| Intervenciones | 373 | 138 |
| Fondos operativos | 0 | 257 |
| Medidas específicas | 0 | 50 |
| Otras frescas | 203 | 143 |
| TOTAL FRESCOS | 576 | 588 |
| Transformados | 854 | 867 |
| TOTAL | 1,430 | 1,454 |

APB: Ante-Proyecto de Presupuesto

La baja del gasto presupuestario recogido como "otras medidas para los productos frescos" es debida exclusivamente a la baja de las restituciones a la exportación, como resultado de las negociaciones GATT y no de la reforma. Lo que si aporta la reforma es la reorientación de este ahorro presupuestario también hacia los fondos de operaciones, para financiar la reforma.

4. La reforma deja abandonados a productos tan importantes para España como el espárrago o las fresas. Alteraría, por lo tanto, el principio de unidad de mercado.

Antes al contrario, la reforma tiene en cuenta **por primera vez** estos productos. Este es otro aspecto sobre el que la Comunicación consideró necesario que se lleve a cabo una reflexión:

.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 estudiará, en estrecha colaboración con las regiones, los Estados miembros y los agentes económicos del ramo, la situación específica de cada uno de estos sectores. **Se podrán proponer medidas específicas** tendientes a mejorar la competitividad de estas producciones así como su promoción comercial.

Estas medidas son una **auténtica novedad** no solo en esta organización de mercado sino en toda la reglamentación comunitaria. No solo están previstas en los textos jurídicos sino **dotadas de una línea presupuestaria específica**, cuya dotación aumenta desde los 20 MEcus iniciales hasta los 50 Mecus previstos al final de la transición.

5. Pero la liste actual de productos que tienen acceso a las indemnizaciones comunitarias para las retiradas no tiene en cuenta las producciones españolas

El cuadro adjunto demuestra que esta afirmación es precipitada. España se encuentra entorno a la media comunitaria en cuanto a importancia relativa de los productos con derecho a retirada institucional con respecto a la producción hortofrutícola global. Lo que si era verdad, es que los calendarios de retirada no estaban adaptados a los períodos de producción españoles. Esta discriminación desaparece con la reforma.

Importancia relativa de los productos con retirada institucional

en la producción (media 1988-1992)

| | Frutas (%) | Hortalizas (%) |
|---------------|--------------|----------------|
| Bélgica | 88.51 | 29.03 |
| Dinamarca | 57.10 | 1.64 |
| Alemania | 73.17 | 8.37 |
| Grecia | 75.80 | 50.00 |
| ESPAÑA | 83.84 | 29.31 |
| Francia | 85.65 | 24.23 |
| Irlanda | 56.32 | 9.95 |
| Italia | 87.51 | 51.35 |
| Luxemburgo | 84.02 | - |
| Países-Bajos | 93.60 | 20.71 |
| Portugal | 77.62 | 42.53 |
| Reino Unido | 75.51 | 13.74 |
| TOTAL | 82.18 | 34.36 |

Existe una discriminación entre productos, por razones históricas, pero no entre países.

6. La reforma representa un paso más en el abandono de la preferencia comunitaria

Lo único que se pretende con la propuesta de reforma en lo referente a la reglamentación de los intercambios con terceros países es codificar unos textos legislativos ya aprobados pero dispersos en distintos reglamentos. No hay, pues, mayor abandono de la preferencia comunitaria.

Sin embargo, conviene subrayar que:

- importantes producciones hortofrutícolas solo gozan de la protección a la frontera que pueden brindarle unos derechos de aduana "ad valorem"
- otras importantes producciones disponen de precio 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 el 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 el tomar todas las medidas para su correcto funcionamiento.

7. La reforma vulnera el principio de solidaridad financiera porque establece la co-financiación entre la Unión Europea, el Estado miembro y los propios productores.

La financiación de los fondos de operaciones es, en efecto, uno de los puntos más polémicos de la reforma. 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 financiero?), todos los proyectos de futuro son letra muerta. Como regla general, la aportación de los productores sería del 50% (un ecu publico por cada ecu privado).

Sin embargo, cuando se den actividades interprofesionales (para las cuales se instaura un cuadro marco comunitario de gran flexibilidad) o en común entre varias organizaciones de productores de varios Estados miembros, la aportación publica se eleva al 60%. Se pretende estimular la colaboración para, por ejemplo, completar las gamas de productos o prolongar sus períodos de comercialización. !La colaboración parece una opción más razonable que el enfrentamiento con destrozos de productos en las autopistas incluidos!

-la participación comunitaria es primordial. Será como regla general del 80% del aporte publico (esto es, el 40% de los fondos totales), pero del 90% en las regiones de "objetivo I" (lo que puede elevar dicho porcentaje comunitario hasta el 54%). En España, importantes Comunidades Autónomas productoras de frutas y hortalizas se encuentran clasificadas como "objetivo I": Extremadura, Castilla-La-Mancha, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias,...

-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.

8. La reforma no se plantea aumentar significativamente el presupuesto comunitario del sector, cuando gasta solo el 4% para el 17% de la producción final agraria.

El gastar más no es nunca un objetivo, sino en todo caso el resultante de una política. Con la actual reglamentación, el gasto presupuestario no ha sido paralelo a la importancia económica del sector. esto se puede achacar a dos factores:

- no requiere el sector grandes apoyos presupuestarios, o
- no se disponen de los instrumentos inteligentes y sensatos necesarios para gastar eficazmente más.

Es probable que este sector, por sus propias características, requiera menos apoyo público que otros. Pero es totalmente seguro que los actuales instrumentos de gasto son inadecuados. Se trata de:

- las retiradas, con pésima aceptación pública y efectos perversos medioambientales y económicos, y
- las ayudas a la transformación, en primera línea de la vigilancia internacional, del GATT ayer y de la Organización Mundial del Comercio hoy.

Con la reforma, y los fondos de operaciones, se dota a la OCM de un nuevo instrumento financiero orientado a la competitividad, la calidad de los productos y la protección del medio ambiente. Si fueran necesario mayores gastos para el sector, estará ahora en condiciones de reclamar mayor atención presupuestaria.