

La reforma de la política agraria común en el sector hortofrutícola: ha llegado la hora de los productores¹

García Azcárate Tomás²

¹Las opiniones expresadas en esta contribución solo comprometen a su autor y no a la institución para la cual trabaja.
Manuscrito terminado el 25 de septiembre de 1996

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

1. INTRODUCCIÓN

La presente contribución es un esfuerzo para presentar la reforma de la organización común de mercados de las frutas y hortalizas, aprobada por el Consejo de Ministros Europeos de Agricultura en Julio de 1995. Una vez que las distintas Administraciones han cumplido con su función al elaborar la nueva normativa, ha llegado la hora de los agentes económicos, de que demuestren su capacidad a transformar en hechos concretos lo que, todavía hoy, no son más que oportunidades abiertas por el legislador.

La reforma ha sido aprobada después de más de 2 años de discusión y 1 de negociación reglamentaria. Con 5 presidencias europeas distintas y un cambio político en dos importantes países productores como Italia y España, se ha tenido a veces la impresión de que la negociación se atascaba con problemas menores, que la misma razón de ser de la reforma se diluía en las discusiones y que se ponía en peligro incluso la posibilidad de que hubiera reforma o de que esta sirviera realmente para ayudar al sector a enfrentarse a los retos del futuro.

Por esto, y antes de hablar de la reglamentación actual y futura, conviene hacer un análisis de la situación del sector. Esta reflexión se estructurará pues en tres grandes bloques:

- (1) el mercado: mundial y comunitario.
- (2) el funcionamiento de la O.C.M. todavía en vigor. ? En que medida era capaz de responder a los retos de este fin de siglo? ? Porque era indispensable una reforma de la O.C.M. hoy, y porque esta reforma?
- (3) la nueva organización común de mercado.

2. EL MERCADO

2.1 El mercado mundial

La producción comercializada mundial ronda, según datos de la F.A.O., los 460 millones de toneladas para las hortalizas y 350 millones de toneladas 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, aumentando por lo tanto la competencia y la presión en el mercado. 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 inter-dependiente.**

Así por ejemplo, los exportadores chilenos hacen llegar sus productos al puerto de Rotterdam solo 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 se llaman el ajo chino, el espárrago de Perú, el plátano colombiano, el kiwi de Nueva-Zelanda 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, estos mercados solventes serán objeto de una atención creciente por parte de los exportadores. **Esto vale especialmente para el mercado europeo porque representa no solo un elevado poder adquisitivo sino porque es ya el primer importador mundial y es, en consecuencia, un mercado conocido.**

La Ronda Uruguay y otros acuerdos

Estas tendencias se están viendo fortalecidas por la puesta en práctica de los acuerdos que han puesto fin a las negociaciones internacionales conocidas como Ronda Uruguay. No es propósito mío el analizar sus resultados³ sino subrayar que las tendencias anteriormente señaladas se verán acrecentadas y apuntaladas con la futura ampliación de la Unión Europea hacia el Este y las relaciones preferentes que con los Países de Europa Central y Oriental (PECs) se están tejiendo, con la política global mediterránea, con las relaciones con MERCOSUR, con el desarrollo de la Convención de Lomé y con la consolidación de la democracia en África del Sur y los consiguientes acuerdos comerciales. **La competencia será más reñida tanto sobre el mercado comunitario como en los nuevos mercados que se abran en el futuro.**

La conclusión lógica que debe extraerse es la profunda convicción 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 O.C.M. debe afrontar.** Sin competitividad, no existe futuro para los productores comunitarios de frutas y hortalizas. Lo hemos sabido muy bien los españoles cuando estábamos fuera de la Comunidad Europea peleando con éxito por este mercado. Algunos planteamientos actuales dejarían entrever que algunos lo han olvidado hoy.

2.2 La producción comunitaria

El clima templado de la Comunidad, su gran diversidad y el alto grado de desarrollo tecnológico explican el elevado número de frutas y hortalizas cultivadas. Son necesarias no menos de 19 frutas y 24 hortalizas para abarcar al 90% de la producción comunitaria. Esta producción está principalmente destinada a su

³ Sobre las consecuencias del acuerdo del GATT sobre el sector, véase Santini (1994); Swinbank y Ritson (1994), OECD (1994), SanFeliu Feliu (1995) y Sumpsi Viñas y Barceló Vila (1996)

consumo en fresco, aunque la transformación sea importante para los tomates (un 40%), los melocotones, los cítricos o las manzanas (un 20%).

El sector hortofrutícola sólo ocupó de media 1990-1992 el 4.3% de la superficie agraria útil, pero contribuyó en un 16% a la producción final agraria (P.F.A.). Es un sector de importancia creciente e importante no sólo en España e Italia (27% de la P.F.A.) o en Grecia (23%) y en Portugal (18%), sino también en Bélgica (17%), los Países Bajos (13%), Francia (12%) e incluso el 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 en alza en determinadas regiones y en declive simultáneo en otras. **No puede fácilmente haber deslocalizaciones masivas allí donde no 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 sus grandes necesidades en mano de obra. A los empleos directos se añaden a menudo empleos en la manipulación de los productos, en su industrialización y comercialización. Numerosas regiones dependen significativamente a menudo de estas producciones, dándose incluso el caso extremo de dependencias del monocultivo de una sola producción.

Este profundo carácter social de una buena parte de estos cultivos no es óbice para que se planten a veces serios problemas medioambientales⁴, 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 embalajes⁵, 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 del que lo consume**⁶.

2.3 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:

⁴ Yus y Gámez (1996)

⁵ Así, por ejemplo, un barco limpia-playas ha recogido diez metros cúbicos de plásticos en el litoral granadino durante sus dos primeras semanas de funcionamiento, plásticos que proceden de restos de materiales usados para la construcción de los invernaderos de Motril y Calahonda (EL PAÍS del 4 de agosto de 1996), .

⁶ véase Lintas (1992) y Test-Achats (1993)

- (1) el circuito "corto": ventas directas y mercados locales;
- (2) la comercialización "tradicional", que implica la presencia física de las mercancías. Este es el caso de MercaMadrid o de Rungis;
- (3) 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 evolución⁷ 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 requiere regularidad en los suministros y 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 O.C.M. no puede olvidarse de este dato fundamental, que explica por qué una O.C.M. reformada y moderna tiene que dotarse de nuevos instrumentos sensiblemente diferentes de los previstos por el legislador en 1972 cuando se aprobó el anterior reglamento base, el 1035.

2.4 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, pueden señalarse algunas grandes tendencias ilustrativas para nuestro análisis:

- (1) el aumento del consumo de frutas y hortalizas en la Comunidad;
- (2) la diversificación del consumo, tanto en lo que se refiere a los productos, los periodos como las presentaciones comerciales.

El consumo más dinámico se centra en las frutas exóticas, los zumos de fruta y distintos preparados de hortalizas tales como transformados del tomate o congelados. En cambio, para las principales frutas y hortalizas producidas y consumidas tradicionalmente en la Unión Europea, el consumo interno parece

⁷ García Azcarate, Teresa (1993)

haber alcanzado un nivel de saturación.. Nos estamos refiriendo a la manzana, la naranja, las peras (cuyo consumo decrece ya), las coliflores,... El aumento que se podría registrar en el consumo sería ante todo el resultado de la evolución demográfica.

Frente a una demanda en constante evolución, los productores de la Unión Europea han realizado, en términos generales, un gran esfuerzo de adaptación⁸:

- (1) la mayor parte de la producción comunitaria va orientada al mercado de los productos en fresco, que ofrece una mayor valorización global del producto;
- (2) **la producción de la Unión está aumentando**, más por un incremento en los rendimientos que por una extensión de las superficies;
- (3) 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 (endibias, zanahorias, puerros,...), a la mejora genética (híbridos de coliflores, nuevos plantones en frutales), a las técnicas de producción,...

2.5 Unas conclusiones provisionales

Antes de pasar al análisis de la O.C.M. conviene recordar algunas de las conclusiones alcanzadas hasta ahora:

- (5.1) en un mundo más abierto, el aumento de la competitividad de la producción comunitaria constituye uno de los desafíos que la reforma de la O.C.M. debe afrontar.
- (5.2) con la Ronda Uruguay y los demás acuerdos firmados (o por firmar), la competencia será más reñida tanto en el mercado comunitario como en los nuevos mercados que se abran en el futuro.
- (5.3) el sector hortofrutícola contribuye en un 16% a la producción final agraria (P.F.A.) de la Unión Europea.
- (5.4) las centrales de compra y de la gran distribución tienen una importancia creciente
- (5.5) la producción de la Unión está aumentando.
- (5.6) la imagen de producto benéfico para la salud del que lo consume es uno de los mayores capitales de los que gozan estas producciones.

3. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ANTERIOR O.C.M.

La organización común de mercado todavía en vigor se ha construido sobre 5 pilares:

- (1) unas reglas comunes en materia de normalización

⁸ Rio (1992)

- (2) las organizaciones de productores
- (3) un régimen de precios y de intervención
- (4) las ayudas a la transformación y
- (5) un régimen de intercambios.

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

3.1 Las normas comunes en materia de normalización

Las normas de calidad han sido, sin duda, uno de los temas más polémicos de la O.C.M. para la opinión pública de algunos de los Estados miembros. Los criterios de determinación de la curvatura de los plátanos, tanto ó más que la de los pepinos, son algunos de los puntos más frecuentemente atacados por cierta prensa europea, y no únicamente británica o alemana.

Tal presión por parte de los medios de comunicación, **y el escaso protagonismo de algunas 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 quiso 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 reclamó 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 vienen del hecho de que las llamadas "normas de calidad", ni son normas propiamente dichas, 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 del resultado de procesos biológicos.

- 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, son incluso el único instrumento utilizado, en otros sirve para limitar la oferta de productos en el mercado. Por esto se ha excluido la comercialización en el mercado de los productos frescos de la categoría III, por esto también se incremento 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 mas dañinos para el medio ambiente.

Esta confusión entre instrumento de gestión e instrumento de transparencia del mercado, es sin duda una de las causas de la polémica que rodea a las normas de calidad comunitarias.

3.2 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 productores organizados) en el centro de la O.C.M. 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 orientación inicial clara ha sido erosionada por el transcurrir de los días. Se intentó, con el mismo instrumento perseguir dos objetivos:

- (2.1) el fomentar la organización de la producción, y
- (2.2) el delegar la administración del sistema de las retiradas.

En determinados casos, como el de las Organizaciones de Productores (O.P.) de los Países Bajos, de Bélgica, de Bretaña, de Italia o de Huelva (por solo 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.

Una de las causas principales del insuficiente desarrollo de las organizaciones de productores en España⁹ es justamente este papel preponderante de las retiradas frente a la comercialización. El productor español está acostumbrado a producir para el mercado y no para retirar. Además, la reglamentación incluía unos "calendarios de retiradas", periodos en los cuales dicha retirada institucional estaba administrativamente autorizada, adaptados a los calendarios de producción de la Comunidad Europea del principio de la década de los 80 pero totalmente inadaptados a la realidad productiva de nuestro país.

Organizarse para destruir su propia producción no ha sido nunca ni una prioridad ni una realidad generalizada en España.

3.3 El régimen de precios e intervenciones

La retirada, entendida como la no-comercialización de una parte de la producción, ha sido de siempre practica 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, tales como un calibre mínimo,
- 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 puede justificar como instrumento coyuntural de gestión del mercado. Sin embargo, al concebirse también como instrumento de compensación de rentas, los precios efectivos de retiradas han cubierto en algunos casos no solo 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 ciertos productores.

Otras críticas hechas al mecanismo de las retiradas son, por ejemplo, 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 sea el mercado. El desarrollo en estos últimos años del cultivo de la coliflor en nuestro país es claro ejemplo de esta perversidad.
- 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 europea) que no tienen, o tienen insuficiente, acceso 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, el albaricoque en conserva y de las coliflores, productos que disponen de retiradas pero no de ayudas a la transformación. Estos industriales 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, concentrada en pocos lugares gracias al empeño de la Administración, 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,...

3.4 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 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. Existen denuncias al respecto, parlamentarias en España y del Tribunal de Cuentas a nivel de la Unión, que están siguiendo su correspondiente trámite
- 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 interpelación entre el mercado de los productos frescos y transformados, que va desde unos productos y canales totalmente diferenciados hasta una amplia coincidencia.

3.5 El régimen de intercambios

El régimen de intercambios es uno de los elementos claves de la regulación del sector, ya que de él depende el nivel de preferencia comunitaria existente. Sin embargo, nunca fue uno de los temas centrales de discusión en el Consejo de Ministros porque las decisiones se tomaron cuando se firmaron los acuerdos del

GATT o los restantes acuerdos bilaterales. Lo único que se pretendía era codificar unos textos legislativos dispersos en distintos reglamentos.

Conviene subrayar que:

- significativas producciones hortofrutícolas solo gozan de la protección en frontera que pueden brindarle unos derechos de aduana "ad valorem": Cabe citar entre ellas, por la importancia que han cobrado en las páginas de los periódicos, al ajo (de tanta relevancia en Castilla-La-Mancha) y al espárrago para industria, de peculiar sensibilidad en el valle del Ebro en general y Navarra en particular.
- 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, y en particular ciertos mercados tradicionales como Francia; está abastecido en parte por países como Marruecos con importantes lazos históricos y políticos. Parecía impensable una situación, a raíz del acuerdo de Marraquesch, que representase la práctica expulsión de los productores marroquíes de dicho mercado.
- cualquier sistema de protección en frontera exige de quienes lo administran el tomar todas las medidas para su correcto funcionamiento.

3.6 Más conclusiones provisionales

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

- (6.1) 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.
- (6.2) 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.
- (6.3) la Comisión reclamó 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.
- (6.4) 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 O.C.M. 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.

- (6.5) 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 del tiempo.
- (6.6) la retirada, entendida como la no comercialización de una parte de la producción, ha sido de siempre practica 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 puede justificar únicamente como instrumento coyuntural de gestión del mercado. Las más de 100.000 toneladas de melocotones, manzanas, nectarinas y peras retiradas en Lleida este verano (hasta el final de septiembre 1996) solo deben ser un accidente de cosecha.
- (6.7) al concebirse también como instrumento de compensación de rentas, los precios efectivos de retiradas han cubierto en algunos casos no solo 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 ciertos productores.
- (6.8) las retiradas son objeto, también, de crítica desde amplios sectores de la opinión pública sobre todo cuando están ligadas a la destrucción del producto, desde el punto de vista medioambiental y desde sectores de la industria de transformación que ven en el estado un competidor desleal que le arrebatara la materia prima necesaria para hacer funcionar sus instalaciones.
- (6.9) la interrelación entre los dos subsectores de las frutas y hortalizas frescas y transformadas, es uno de los aspectos más difíciles de captar en toda su complejidad pero esencial para la correcta definición de una perspectiva de futuro para el sector.
- (6.10) la progresiva entrada en vigor de los acuerdos del GATT representa una disminución de la preferencia comunitaria, más notable 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.
- (6.11) el mercado comunitario está tradicionalmente abastecido en parte por países como Marruecos con importantes lazos históricos y políticos con la Comunidad. Parecía impensable una situación a raíz del acuerdo de Marrakesh que representaría la expulsión de los productores marroquíes de dicho mercado.
- (6.12)** cualquier sistema de protección a la frontera exige de quienes lo administran el tomar todas las medidas para su correcto funcionamiento.

4. LA REFORMA

4.1 Los objetivos

El objetivo principal de la reforma es el 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 disponen¹⁰:

- 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. Por ejemplo, la gran distribución esta trabajando cada vez más “a flujo tendido” (“just in time”), es decir transfiriendo las funciones de almacenamiento y gestión de las existencias a los suministradores. Quiere asegurarse un suministro continuo y regular de productos durante dilatados periodos de tiempo pero sin cargar con la logística del abastecimiento. Los productores comunitarios disponen aquí de una importante ventaja comparativa.
- 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 anterior organización común de mercado constituyó un marco de funcionamiento que respondía a los objetivos fijados y que ha dado muestras de su validez. Convenía 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 orientó hacia propuestas de reforma que consolidasen los aspectos positivos de la actual O.C.M., que al mismo tiempo la simplificasen y eliminasen las desviaciones y puntos débiles que se habían observado.

4.2 Las organizaciones de productores

Las organizaciones de productores ya eran uno de los pilares de la O.C.M. actual. La Comisión consideró que debía reforzarse todavía más su función activa de agente comercial, siempre y cuando las organizaciones de productores desempeñasen esta función. Para ello, la reforma impone unos criterios comunitarios más rigurosos para el reconocimiento por los Estados miembros de las organizaciones de productores. Se trata, entre otros,

- (1) de la exigencia de un número mínimo de socios y de un volumen mínimo de producción.
- (2) del compromiso de fomentar entre sus socios las técnicas de lucha integrada o de otro tipo que no sean perjudiciales para el medio ambiente;

¹⁰ Vazquez Hombrados (1995)

- (3) del cumplimiento por parte de sus socios de las normas de calidad y de las disposiciones fitosanitarias;
- (4) de los controles nacionales y comunitarios en lo relacionado con la correcta gestión de los fondos públicos.

Pero sobre todo, la reforma cambia la razón de ser misma de las organizaciones de productores, desde la organización de las retiradas a la organización de la comercialización:

- (1) Se introduce un volumen máximo de producción de los miembros de la organización que puede ser retirada con subvención, comunitaria o del propio fondo: el 10% al final del periodo transitorio¹¹. Dicho porcentaje tiene una fluctuación máxima del 3 % en un periodo de 3 años, para tener en cuenta la aleatoriedad de las cosechas.
- (2) Además, la reforma instaura un **circulo virtuoso** que premia a aquellas organizaciones con auténtica vocación comercial. En efecto, **el núcleo duro de la reforma son los fondos operativos** y éstos se generan a partir de las contribuciones de los productores, aportaciones que serán directamente proporcional al volumen comercializado. Servirán para financiar los **programas operativos** de la O.P.

4.3 La organización de la oferta

La reforma no limita su esfuerzo de promoción de la organización de la oferta al ámbito local correspondiente a una organización de productores:

- (1) Permite que una asociación de organizaciones de productores gestione los fondos operativos de sus socios¹².
- (2) Crea un marco jurídico para que el Estado miembro que lo desee pueda reconocer oficialmente a las interprofesiones que demuestren su representatividad.
- (3) Mantiene la posibilidad de extender a los productores no miembros de una O.P., ciertas reglas y disciplinas aprobadas por las organizaciones representativas.
- (4) Favorece las iniciativas comerciales que involucren a organizaciones de productores de diferentes Estados miembros. Está claro que el legislador ha tenido en mente los actos de vandalismo que se han producido a veces en las carreteras de ciertos Estados miembros (y no

¹¹ 50% durante la campaña 1997/98, 45% durante la campaña 1998/99, 40% en 1999/2000, 30% en 2000/2001, 20% en la campaña 2001/2002 y 10% a continuación para todas las frutas y hortalizas excepto los cítricos. Para estos últimos, dichos porcentajes son respectivamente 35%, 30%, 25%, 20% y 15%. Para las manzanas y las peras, el límite del 10% es sustituido por el 8.5% y para los melones y las sandías el 10% será de aplicación desde el inicio de la campaña 1997/98.

¹² Siempre y cuando esta figura exista en la reglamentación nacional, lo que es cierto en Francia e Italia pero no en España, una carencia que debería resolverse en los mejores plazos

exclusivamente en Francia) e intentado promover el entendimiento entre productores en vez del enfrentamiento.

4.4 Los fondos operativos

El **fondo operativo** servirá para financiar el programa operativo que tendrá, entre otros fines, los siguientes:

- mejorar la calidad de los productos;
- estimular la producción de productos biológicos;
- fomentar el uso, por parte de los productores, de técnicas de lucha integrada o de cualesquiera otras técnicas que no sean perjudiciales para el medio ambiente, incluido el reciclado de los plásticos y envases utilizados;
- sacar mayor provecho comercial de los productos;
- promover los productos en los diferentes mercados;
- dotar a la organización de los medios técnicos y humanos necesarios para el respeto y el control de las normas comerciales y fitosanitarias así como de las exigencias máximas de presencia de residuos en los productos puestos a disposición de los consumidores.

Una parte de esos fondos¹³ se dedicará, también, a:

- complementar la indemnización comunitaria de retirada (I.C.R.) previstas para los productos que contaban con precio de retirada; siendo el precio total percibido por el productor siempre inferior al precio de retirada en vigor durante la campaña de comercialización 1995/96.
- pagar a los productores asociados una compensación por los productos retirados del mercado para los que no existe indemnización comunitaria de retirada.

La financiación

Si bien la idea de los fondos operativos fue, en regla general, bien recibida por el sector, su financiación fue uno de los puntos centrales de la polémica. La propuesta inicial de la Comisión era una financiación tripartita (Unión Europea, Estados miembros y productores) y se fundamentaba 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 será del 50% (un ecu público por cada ecu privado).

¹³ El 60% el primer año, el 55% el segundo, el 50% el tercero, el 45% el cuarto, el 40% el quinto y el 30% a partir del sexto año de la aprobación por la autoridad competente de la organización de productores.

- la participación comunitaria es **primordial**, como corresponde a una medida prevista en el marco de una organización común de mercados. Será por lo tanto del 50%, excepto en los casos de acuerdos interprofesionales o actividades transnacionales en los que el porcentaje será del 60%¹⁴.
- la participación nacional (o regional) se veía **necesaria** para que las Administraciones respectivas controlasen el correcto uso de los fondos públicos. A diferencia de las medidas clásicas de gestión de mercados (retiradas, ayudas a la transformación), los fondos operativos son un auténtico "cheque en blanco" dado a unos organismos de derecho privado. La cautela y la prudencia deben ser de rigor.

La decisión final del Consejo fue eliminar la financiación nacional. Sin embargo, el problema del control sigue estando presente. Se argumenta, no sin razón, que "la eliminación de la cofinanciación nacional permitirá a las organizaciones de productores poner en marcha inmediatamente este instrumento sin estar condicionado por la política de contención de déficit presupuestaria".

El mejor control (y el más eficaz) sería entonces el realizado por los propios productores para asegurarse que su dinero no va a ser malgastado. Queda por ver si esto será suficiente para garantizar un correcto uso de los fondos públicos. La reforma de la O.C.M. es una decidida apuesta a favor de las organizaciones de productores. Si no consiguen asumir el protagonismo que les debería corresponder y si los artículos en la prensa sobre el ineficaz uso del dinero comunitario se multiplican, el prejuicio se extenderá más allá del propio sector productor de frutas y hortalizas para debilitar una clara opción de reforma del conjunto de la P.A.C.

Una distribución adecuada de los fondos

La reforma favorece pues a las organizaciones de productores con vocación comercial. Pero existía el peligro de ver cómo los fondos comunitarios eran rápidamente absorbidos por las O.P. actualmente eficaces o afincadas en regiones en las que los agricultores disponen de más fondos para aportar a la organización.

Inicialmente se pensó en la posibilidad de fijar una cuantía máxima de subvención por organización pero esta idea fue rápidamente desechada: hubiera provocado la división "administrativa" de las O.P. eficaces y hubiera estado en contradicción con el objetivo de organizar y concentrar la oferta.

La solución finalmente encontrada consiste en limitar el volumen máximo de la subvención pública en función del volumen de ventas de cada O.P., al 4% hasta 1999 y al 4.5% después. Además, y para garantizar un cierto control presupuestario (indispensable cuando se están realizando experimentos a gran escala con nuevos instrumentos), la cuantía total de las subvenciones

¹⁴ En aquellos países en los que las organizaciones de productores sean particularmente poco representativa, se autoriza una ayuda nacional como máximo igual al 25% del fondo operativo. Si la producción hortofrutícola vendida a través de las O.P. representa menos del 15% de la producción total, dicha ayuda nacional podría ser financiada por la Unión en el contexto de los marcos comunitarios de apoyo (reglamentación estructural)

comunitarias no podrá superar el 2% del volumen global comercializado por todas las O.P. hasta 1999 y el 2.5% después.

4.5 La gestión del mercado y las retiradas

Como ya hemos señalado, la aparición de excedentes **coyunturales** es inherente a la producción de frutas y hortalizas. La solución económicamente más sensata hubiera sido dar el mismo trato a todas las frutas y hortalizas producidas en la Unión, lo que quiere decir en la práctica la desaparición de las retiradas institucionales y el protagonismo exclusivo de las organizaciones de productores. En efecto, la diversidad de las plantas cultivadas en la Unión, su constante evolución hacen inviable la existencia de una gestión administrativa generalizada. ¿ En base a qué criterio deben fijarse las indemnizaciones por retirada del babango, chayota, fradiños, tirabeques y otros por solo poner 4 ejemplos entre los cultivos que existen en nuestro país?

Esta solución, por coherente y atractiva que sea desde el punto de vista económico, era obviamente inviable políticamente. Se ha optado por una vía intermedia, que

- mantiene una situación de privilegio para algunos productos,
- disminuye el nivel de dichos privilegios
- aumenta la lista de los productos privilegiados e
- implanta algún nivel de apoyo publico para el resto de las frutas y hortalizas.

Concretamente, esto significa:

- (1) la desaparición inmediata de los calendarios de retirada. Estas se producirán cuando lo requiera la situación de mercado y lo decidan los propios productores, no cuando lo dictamine los textos reglamentarios.
- (2) el mantenimiento de una lista positiva de productos que disfrutan de apoyo publico preferente. A la lista actualmente en vigor¹⁵, se han sumado los melones y las sandías.
- (3) la disminución de los precios de retirada, transformándolos en unas simples indemnizaciones únicas por productos., determinadas en el nuevo anejo 5 del Reglamento base. Los ahorros realizados servirán para financiar los fondos operativos.
- (4) la posibilidad para las organizaciones de productores de retirar otros productos, o de completar las indemnizaciones por retiradas. Esta facultad esta sometida a ciertas limitaciones, la más importante de las cuales es el porcentaje máximo del fondo que puede ser utilizado para este propósito¹⁶.

¹⁵ coliflores, tomates, berenjenas, albaricoques, melocotones, nectarinas, limones, peras, uvas de mesa, manzanas, satsumas, mandarinas, clementinas y naranjas

¹⁶ el 60% el primer año, el 55% el segundo, el 50% el tercero, el 45% el cuarto, el 40% el quinto y el 30% el sexto. La propuesta inicial de la Comisión terminaba con sólo un 10% del fondo para retiradas.

Tanto la indemnización comunitaria de retirada como las posibilidades de incremento o de compensación por medio del fondo operativos estarán supeditadas, en caso de destrucción del producto, al empleo de técnicas no perjudiciales para el medio ambiente..

Los productores que no pertenezcan a una agrupación también podrían retirar a través de las organizaciones de productores los productos para los que esté prevista una indemnización comunitaria. Se les abonaría la indemnización disminuida en un 10% y en la cuantía de los gastos directos de retiradas sufragados también por los miembros de la organización. A los productores no asociados se les aplicará también el límite del 10% del volumen de su producción que puede ser retirada.

Nuevas indemnizaciones de retiradas (en el año 2002) comparadas con el precio medio estimado de las retiradas de la campaña 1993/94 (Ecu/000 kg.)

	1993/94	2002/2003
Coliflor	117.9	70.1
Tomates	83.1	48.3
Berenjenas	52.0	39.7
Melocotones	153.8	109.9
Nectarinas	226.5	130.4
Albaricoques	188.3	141.7
Peras	125.7	83.9
Uvas	111.4	80.2
Manzanas	118.4	88.1
Limones	145.6	130.0
Naranjas	98.8	140.0
Mandarinas	140.8	130.0
Clementinas	158.6	130.0
Satsumas	81.0	130.0

4.6 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 Comisión ha intentado abrir un amplio debate sobre dichas normas y que los 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 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.

Por lo tanto, la Comisión propone como punto de partida las normas internacionales CEE/ONU recomendadas por el grupo de trabajo sobre

normalización de productos perecederos y de mejora de la calidad, de la Comisión Económica por Europa dependiente de las Naciones Unidas.

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 respeta 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. 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 fácilmente aplicables.

4.7 Un enfoque específico para problemas específicos

Otro aspecto sobre el que la Comisión consideró 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 O.C.M. 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 será 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 y era necesario crear un marco flexible que permitiera afrontar los problemas cuando se manifiestan y no muchos meses después. Este es el propósito, ni más ni menos, del artículo 17 del reglamento base de los productos en fresco. Se podrán proponer medidas específicas tendentes a mejorar la competitividad de estas producciones así como su promoción comercial.

Estas medidas son una auténtica novedad no sólo 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.

Como adelanto de esta nueva orientación, el espárrago en conserva recibirá una ayuda de 500 Ecus/.ha para un total de 9.000 hectáreas y las O.P. del sector del avellana 150 Ecus/t durante las campañas 1997/98, 1998/99 y 1999/2000.

4.8 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 orientaciones propuestas si existen mecanismos de control adecuados tanto a escala nacional como de la Unión Europea. Esta reforma incluye un capítulo específico dedicado monográficamente a desarrollar el tema de los controles, tanto nacionales como comunitarios.

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 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.

Después de las últimas negociaciones habidas en el Consejo de Ministros, se ha previsto que el presupuesto de los fondos operativos ascendería a 500 MEcus. Semejante volumen requiere lógicamente un eficaz control.

5. UNE REFORMA POSITIVA PARA ESPAÑA

5.1 No hay alternativa de fondo

La reforma ha tenido una mala acogida en muchos medios agrarios de nuestro país. Únicamente los exportadores españoles han tenido la valentía de afirmar en público que “los nuevos instrumentos aprobados reforzarán la orientación al mercado y la posición competitiva del sector español”¹⁷.

Jaime Lamo de Espinosa (1996) considera esta reforma como “la mejor posible” debido a “la difícil herencia recibida en materia agraria” por el nuevo equipo ministerial¹⁸. España debió haber negociado los productos mediterráneos al mismo tiempo que la reforma de los productos continentales en 1992. Muchos hubiéramos deseado un resultado diferente”, prosigue el autor.

La experiencia de los 10 años que llevamos en la Comunidad no avala la afirmación de que es mejor negociar dentro de un paquete que por separado:

- El final del régimen de “stand still” en el sector del aceite, el acortamiento del periodo transitorio en el sector de las frutas y hortalizas, la reforma del sector algodonero, son 3 ejemplos de negociaciones “solitarias” que salieron bien. La cuota láctea, la superficie de base en regadío o la

¹⁷ FEPEX (1996)

¹⁸ véase también el editorial del ABC del 28.07.1996

cabaña vacuna de referencia son 3 elementos que se negociaron (o renegociaron) en el marco de acuerdos globales y que no han hecho la unanimidad en los sectores afectados.

- Un “buen” resultado en la discusión de una reforma “frutas y hortalizas” insertada en la reforma de 1992 hubiera, sin duda, llevado a un peor resultado en otros sectores, tales como cereales, oleaginosas, proteaginosas, vacuno, tabaco... , por la regla del equilibrio general final de una negociación como esta.

Al margen de aspectos específicos concretos, cuales son las alternativas reales a una reforma como esta, orientada hacia el mercado:

- unas ayudas a la hectárea: ¿Como se fijan su cuantía? ¿Idéntica para todos los productos, independientemente de la temporada de producción o de si la hectárea es de invernadero o al aire libre? ¿Independiente, también de la variedad y la calidad del producto?
- unas cuotas de producción, que tendrían que ser por especies y variedades y con calendarios, para asegurar una comercialización normal de la producción bajo cuota. ¿Con que garantía de precios si la producción bajo cuota no responde a la demanda del consumidor? ¿Como conciliar cuotas de producción con una demanda en constante evolución?

5.2 Algunas criticas comentadas

Desgraciadamente, no se suele explicitar cuales son los puntos substanciales **y realistas** de mejora que se hubieran podido conseguir en otro contexto.

Vamos a continuación a explicitar algunas de las principales críticas expresadas en contra de la reforma y a analizar su fundamento.

5.2.1 *La reforma de la P.A.C. es discriminatoria entre los productos del norte y los productos del sur*¹⁹.

La reforma de la P.A.C. 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.

Por otro lado, y como hemos visto en la primera parte, las frutas y hortalizas no son un producto específicamente mediterráneo sino que se producen de manera significativa en un gran número de Estados miembros.

¹⁹Lamo de Espinosa (1996). Véase también la crítica de la COAG, recogida en **Vida Rural n°33 (88)**

Lo que si es verdad, es que los mecanismos de la O.C.M., **hoy como ayer y mañana**, son diferentes de los existentes en los cereales porque los productos son diferentes, los mercados se rigen de manera diferente y la historia (o debería escribir la Historia) es la que es y no otra.

5.2.2 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 productores²⁰.

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 para algunos productos en una salida comercial más. Incluso algunos productores adoptaron modos de conducta de sus explotaciones tendentes a aumentar las producciones y rebajar los costes incluso a costa de obtener productos no aptos para el consumo pero sí para las retiradas.

La única manera de conseguir mantener operativo el mecanismo de retiradas es limitándolo exclusivamente a su función inicial, es decir que nunca sea rentable producir para retirar.

5.2.3 Los fondos disponibles para el sector son claramente insuficientes²¹.

El orden de magnitud manejado al final de la negociación para la dotación financiera de los fondos operativos ha sido de unos 500 MEcus al año (unos 80.500 millones de pesetas) como financiación pública, a los que se debe sumar otro tanto procedente de los propios productores.

El sector está confrontado a un reto importante, el de demostrar que será capaz de utilizar adecuadamente los recursos que van a estar a su disposición. Todo parece indicar, como señalan los exportadores españoles²² que “los productores tendrán suficientes recursos para hacer frente a los nuevos retos y a la competencia de países terceros y dar contenido al principio de preferencia comunitaria en este sector”.

²⁰ ASAJA-Sevilla Agosto 96, pagina 23

²¹ crítica de ASAJA, recogida en **Vida Rural n°33 (88)**

El paso del tiempo dirá si dicha cuantía es adecuada o no y si, en este último caso, existe realmente la voluntad política de incrementar su volumen.

Desde la Plataforma de defensa de las frutas y hortalizas²³, se afirma que “en ninguna reforma se ha fijado un presupuesto limitador”²⁴. Esta afirmación es cierta en cuanto al instrumento de limitación de gastos (tan novedoso como el propio instrumento de gasto) pero no en cuanto a otras formas de control del gasto público. Línea directriz agraria, tasas de co-responsabilidad, cantidades máximas garantizadas, umbrales de producción, superficies máximas de referencias, estabilizadores presupuestarios, superficies de referencia,...son algunas de las múltiples formas que ha tomado el **necesario compromiso** por velar por el correcto uso de los caudales públicos.

²³ plataforma compuesta por la Confederación de Cooperativas Agrarias de España y las organizaciones agrarias ASAJA, COAG y UPA

²⁴ Poniente Hortofrutícola, del 1 al 15 de septiembre 1996, página 7

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

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

5.2.5 *La reforma no tiene en cuenta productos tan importantes para España como las fresas, el pepino o las cebollas. Alteraría, por lo tanto, el principio de unidad de mercado²⁵.*

Antes al contrario, la reforma tiene en cuenta **por primera vez** estos productos. Hasta ahora, los únicos productos con apoyo institucional eran los que disfrutaban de precios de retirada. Con la reforma;

- se abre una vía para resolver los problemas, imprevisibles hoy, pero que sin duda aparecerán en mercados de productos de poca importancia global pero honda incidencia regional: la vía de los “productos específicos”, y
- los fondos de operaciones amparan al conjunto de la producción hortofrutícola de la organización de productores permitiendo, entre otros, la retirada de productos no amparados por el Anejo II.

En el fondo, los que emiten esta crítica parten del punto de vista que el núcleo duro de la O.C.M. todavía son las retiradas. Están razonando en términos de la vieja regulación de mercado y no han realizado plenamente el giro mental de la competitividad y de los mercados. Claro ejemplo de ceguera aguda serían (si el periodista ha transmitido correctamente lo que dijo), las declaraciones del Presidente de FRESHUELVA a la revista Poniente Hortofrutícola²⁶ en el sentido que “el sector irá a peor con la nueva O.C.M.”. Para cualquier observador pausado, los productores de Huelva están entre los que mejor pueden sacar partido de la nueva reglamentación, gracias a la enorme capacidad de iniciativa y organización de la que han hecho gala y a su demostrada competencia comercial.

5.2.6 *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 sino un esfuerzo para hacer más transparente y, por lo tanto más fácilmente manejable por los operadores económicos. la reglamentación comunitaria.

La reforma dota a las organizaciones de productores de los medios para poder organizar la ofensiva comercial. La preferencia comunitaria adoptó en el pasado esencialmente la forma de una protección en frontera. Con la progresiva mundialización de la economía, están cobrando mayor empuje otras formas de preferencia comunitaria, en particular las instrumentalizadas mediante ayudas directas

²⁵ crítica de COAG, recogida en **Vida Rural n°33 (88)** y de ASAJA-Sevilla. Véase también el informe que, sobre la reforma, ha preparado la revista “Europa Agraria y Ganadera” en el mes de agosto 1996 o la entrevista de D. Javier Ciezar (Presidente de ASAJA-Málaga) al diario “Sur” del 9 de agosto

²⁶ número del 1 al 15 de septiembre, página 8

5.2.7 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:

- (1) no requiere el sector grandes apoyos presupuestarios, o
- (2) 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 (principalmente las retiradas) son inadecuados.

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

Este argumento es, por lo demás, peligroso. En el caso del aceite de oliva, la participación presupuestaria es del 6 al 7 % frente al 1.8 % en la producción final agraria.

BIBLIOGRAFÍA

Instituto de Fomento Asociativo Agrario (1994): las organizaciones de productores de frutas y hortalizas **El Boletín n°18 (13-20)**

FEPEX (1996): La reforma de la OCM hortofrutícola facilitará el desarrollo del sector **Vida Rural n°33 (6)**

García Azcárate, Teresa (1993): Algunas tendencias en la demanda de frutas y hortalizas **Cooperación Agraria (6-9)**

Geoffroy, G. (1994): Fruits et légumes: s'organiser pour être compétitif. **Economie et Finances Agricoles n°278 (28-30)**

Lamo de Espinosa, J. (1996): Lo mejor posible **Vida Rural n°33 (3)**

Lintas, C. (1992): Nutritional aspects of fruit and vegetable consumption **Options méditerranéennes Ser.A/n°19 (9-17)**

OECD (1994): **Impact of the Uruguay Round Agreement on fresh fruit and vegetable markets and trade: a preliminary assessment** AGR/CA/APM/FV(94)3

Rio, Y. (1992): les fruits et légumes: un secteur très concurrentiel **Economie et Finances Agricoles n°266 (45-49)**

Sanfeliu Feliu, I. (1995): **Funcionamiento y repercusiones del acuerdo GATT en el sector de las frutas y hortalizas**. Generalitat Valenciana

Santini, F. (1994): L'accord du GATT du 15 décembre 1993 et les fruits et légumes **Chambres d'Agriculture, Supplément au n°825**

Sumpsi Viñas, J.M.; Barceló Vila, L.V. (1996): **La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español**. Serie Estudios-MAPA

Swinbank, A.; Ritson, C. (1995): The impact of the GATT agreement on EU fruit and vegetable policy. **Food policy Vol 20 n°4 (339-357)**

Test-Achats (1993): Les nitrates dans les légumes **Test-Achats n°359 (28-33)**

Varios (1995): **Nuevas políticas para el sector hortofrutícola**. Editado por la Generalitat Valenciana

Vázquez Hombrados, C. (1995): Hortofruticultura y Política Agraria Común **El Boletín n°27 (19-32)**

Yus, R.; Gámez, J.L. (1996): El agua en Vélez: ¿fallan los controles sanitarios? **Tribuna de Vélez. Julio (13)**

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. EL MERCADO.....	2
2.1 El mercado mundial.....	2
2.2 La producción comunitaria.....	3
2.3 Los actores del sector.....	4
2.4 La evolución del mercado comunitario.....	5
2.5 Unas conclusiones provisionales.....	6
3. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ANTERIOR O.C.M.....	6
3.1 Las normas comunes en materia de normalización.....	7
3.2 las organizaciones de productores.....	8
3.3 El régimen de precios e intervenciones.....	9
3.4 Las ayudas a la transformación.....	10
3.5 El régimen de intercambios.....	10
3.6 Más conclusiones provisionales.....	11
4. LA REFORMA.....	13
4.1 Los objetivos.....	13
4.2 Las organizaciones de productores.....	13
4.3 La organización de la oferta.....	14
4.4 Los fondos operativos.....	15
4.5 La gestión del mercado y las retiradas.....	17
4.6 Redefinición del papel de la normalización.....	19
4.7 Un enfoque específico para problemas específicos.....	20

4.8	<u>Mayor control</u>	<u>20</u>
5.	UNE REFORMA POSITIVA PARA ESPAÑA.....	21
5.1	<u>No hay alternativa de fondo.....</u>	<u>21</u>
5.2	<u>Algunas criticas comentadas.....</u>	<u>22</u>
5.2.1	La reforma de la P.A.C. es discriminatoria entre los productos del norte y los productos del sur.....	22
5.2.2	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.....	23
5.2.3	Los fondos disponibles para el sector son claramente insuficientes	23
5.2.4	Las indemnizaciones comunitarias para las retiradas no tiene en cuenta las producciones españolas.	25
5.2.5	La reforma no tiene en cuenta productos tan importantes para España como las fresas, el pepino o las cebollas. Alteraría, por lo tanto, el principio de unidad de mercado	26
5.2.6	La reforma representa un paso más en el abandono de la preferencia comunitaria	26
5.2.7	La reforma no se plantea aumentar significativamente el presupuesto comunitario del sector, cuando gasta solo el 4%	