

La incorporación de nuestro país a la Europa Comunitaria en enero de 1986 abrió una nueva etapa y un nuevo marco de referencia para el estudio de la evolución del cultivo remolachero y de la industria azucarera. El sector ha tenido que irse adaptando a unas normas básicas que regulan la producción de azúcar en un conjunto de países que gozan de una amplia tradición en esta materia y que poseen caracteres productivos diferentes. La existencia de unas “reglas de juego” comunes para un ámbito tan contrastado y diverso como el comunitario confiere una nueva dimensión a la dinámica de la producción remolachera-azucarera en general, y a la del Duero en particular. Desde entonces, se van a poner en evidencia las deficiencias lastradas y no resueltas durante décadas. La búsqueda de soluciones rápidas que garanticen la pervivencia del cultivo, y, por consiguiente, del entramado industrial, en el nuevo contexto va ser una de las características más destacadas en los primeros años de nuestra incorporación al Mercado Común.

1. CARACTERES GENERALES DE LA PRODUCCION AZUCARERA EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE)

Para valorar el significado que en el cultivo remolachero y en la industria azucarera ha tenido la incorporación a la CEE es necesario hacer un breve repaso de los principios reguladores que están establecidos en la Comunidad y que desde entonces sirven de referencia para la organización del sector. No obstante, comenzaremos por una caracterización general del significado

que la CEE tenía como conjunto productor de azúcar en los mercados internacionales en los momentos inmediatos a nuestra incorporación.

a) La CEE en el momento de la integración Española: un gran productor de azúcar en el contexto internacional

A escala global, la producción mundial de azúcar en las últimas décadas ha experimentado un constante incremento. Si en los primeros años de la década de los sesenta era de 56 millones de Tm, treinta años más tarde ronda ya los 110 millones de Tm¹. Un incremento que ha corrido parejo con la mayor demanda existente en este tipo de producciones pero que no ha estado exento de fluctuaciones periódicas (Vid cuadro 102), ya que a fases de fuertes superávit (1964-1970, 1974-1979, 1981-1985) le han seguido otras de notables desabastecimientos (1971-1974, 1979-1981, 1985-1989).

Dentro de esta reciente evolución de la oferta a escala internacional, la CEE se ha caracterizado por ser uno de los principales productores. Desde 1973-74 la participación de la Europa Comunitaria en la producción mundial de azúcar ha venido oscilando entre el 10 y el 15% del total. En la fecha en que nuestro país se incorporó a la Comunidad, es decir en 1985-86, la Europa de los 12 presentaba unos niveles de producción de 14,6 millones de Tm, lo que le confería un valor relativo del 14,96% de la producción mundial, estando tan sólo por debajo de los grandes productores asiáticos y presentando unos valores similares a América Central (Vid. cuadro 103). La CEE desempeñaba un importante papel en el mercado internacional del azúcar pues, por un lado, era uno de los primeros productores al exportar grandes cantidades a terceros países, y, por otro, era también el segundo mayor consumidor de este producto.

Su peso específico se reafirma aún más si tenemos en cuenta el orden mundial de países productores de remolacha, dado que

¹ Cf. FAO: *Anuario de producción, 1990*, Volumen 44, pág. 160.

prácticamente toda la producción en Europa procede de la transformación de esta raíz. Así, en el año 1990, entre los dieciséis primeros puestos de la relación de los mayores países productores había ocho comunitarios, de entre los que destacaba Francia como el segundo productor del mundo (después de la URSS), o la República Federal de Alemania, que, con 23 millones de Tm, se situaba en un cuarto puesto después de Estados Unidos (Vid. cuadro 104).

Eran precisamente estos dos países los que también destacaban como los grandes colosos en la producción azucarera comunitaria al acaparar, por sí solos, y para la campaña de incorporación, una producción de 7,4 millones de Tm (el 58,2% del azúcar comunitario) (Vid. cuadro 105). Le seguían en importancia Italia, con 1,24 millones de Tm, y Reino Unido, con 1,21 millones de Tm. Una posición preeminente que se ha mantenido en los últimos años e incluso se ha reforzado para el caso de Alemania tras la reunificación (Francia 4,6 millones de Tm y Alemania 4,2 millones de Tm en la campaña 1990-91).

Este volumen de producción alcanzado en los últimos quinquenios ha significado la inversión de una tendencia tradicional; si hasta mediados de los setenta la mayor parte de los países comunitarios eran importadores netos de azúcar, a partir de la campaña 1975-76 la Comunidad se había convertido en una región excedentaria, toda vez que la producción no había dejado de crecer y el consumo permanecía estabilizado o con tendencia a la baja. Todo ello ha hecho que el grado de aprovisionamiento desborde con creces las necesidades de consumo y las partidas de azúcar comunitario colocadas en el exterior compitan con las de otros ámbitos productores provocando, en buena medida, efectos desestabilizadores al aparecer como un azúcar fuertemente subvencionado en virtud de las normas comunitarias que regulan el sector. Es un esquema que no difiere en absoluto del planteado en otras ramas de la producción agraria y que se enmarca dentro de las situaciones derivadas de la aplicación del principio de preferencia comunitaria. No obstante, también existen diferencias de fondo en relación a otras producciones igualmente sometidas a una Organización Común de Mercado (OCM); de ahí la necesidad de esbozar ligeramente las normas básicas que lo regulan,

tanto por la importancia que tienen en sí mismas, como por ser el nuevo marco de referencia de la producción remolachero-azucarera española.

b) Los aspectos más relevantes de la Organización Común de Mercado para el sector azucarero

La normativa reguladora del sector azucarero en la Comunidad goza de una gran tradición y, en muchos aspectos, se puede decir que es pionera en la aplicación de determinados mecanismos de control que posteriormente se han extendido al resto de producciones. La OCM azucarero-remolachera es la más organizada, coordinada y perfecta de todas las que tiene puestas en marcha la CEE. Hasta el momento se han establecido tres reglamentos que han permitido tipificar los aspectos más relevantes del sector en los últimos 20 años. El primero de ellos, Reglamento 1009/67, entró en vigor en julio de 1968 y fue sustituido por el segundo el 1 de julio de 1975, que, con una vigencia de cinco años, fue prorrogado un año más, hasta que se puso en marcha el reglamento CEE 1785/81 del Consejo de 30 de junio.

Sin duda, este último es el más interesante, tanto por ser la base actualmente vigente en la regulación del sector como por introducir una profunda renovación en los aspectos fundamentales de la producción azucarera². Uno de los aspectos más importantes que hay que destacar, dado el creciente problema de los excedentes, es su sistema de contingentación a través de la asignación de “cuotas de producción” nacionales.

1.º Las cuotas azucareras: el azúcar “A” y “B”

El reparto por países de la producción de azúcar entró en vigor en 1968, no tanto por un afán de controlar la cantidad de lo producido como por preservar los derechos de los menos adapta-

² Este Reglamento base, que regula la Organización Común de Mercado para el azúcar, se ha ido complementando con sucesivas normas para su adecuación a las necesidades coyunturales del sector.

dos. Sin embargo, se ha ido adecuando a las características de la evolución de las producciones en 1975 y en 1981, y ha servido de base para responsabilizar a los países que incumplían los objetivos fijados para el autoabastecimiento. Después de la decisión del Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 1985³ las cuotas han sido renovadas por cinco años más, es decir, tienen aplicación desde la campaña 1986-87 hasta la de 1990-91, fecha en la que han vuelto a ser prorrogadas.

Existen dos tipos de cuotas: una cuota de azúcar "A", que representa la producción considerada base, en tanto que es la que tiende a ajustarse al consumo comunitario. La cantidad correspondiente a esta cuota tiene garantizada la comercialización, puede acogerse a restituciones para la exportación y se puede vender en el mercado interior, a la vez que tiene asegurado el pleno precio. Por otro lado, existe la cuota de azúcar "B", que, agregada a la anterior, representa la cuota "A+B" o "cuota máxima", que, como la anterior, está plenamente acogida a las ventajas de la Organización Común de Mercado, si bien la garantía de precio no la alcanza más que en una determinada proporción. Por último, existe una partida de azúcar correspondiente a la cuota "C", que es la que sobrepasa los límites máximos fijados; dicha cantidad es considerada excedentaria, responsabilidad de los productores y debe ser, necesariamente, destinada a la exportación sin ningún tipo de ayuda. Las producciones de azúcar "C" varían en función de la evolución de los mercados.

Una vez fijadas las cuotas globales, a cada país se le asigna una determinada proporción, es decir una "cuota nacional"⁴, que trata de ser respetuosa con su trayectoria productiva y las peculiaridades de las distintas áreas azucareras, lo que justifica, por ejemplo, un tratamiento especial para las producciones de caña de los Departamentos Franceses de Ultramar (Guadalupe, Martinica y Reunión) o la segregación que se establece entre la región continental de Portugal y la de las Azores (Vid. cuadro 106). Las cuotas nacionales de la producción de azúcar son, en estos momentos de crisis de sobreproducción, uno de los capítulos más polémicos y discutidos, ya que los grandes países produc-

³ R. (CEE). 3768/85.

⁴ R (CEE) 1785/81. Art. 24, apart. 2.

tores pretenden la creación de un mercado azucarero único en beneficio de los agricultores y empresas más eficaces. Y es que existe un tercer nivel de asignación de partidas azucareras, pues cada Estado reparte su "cuota nacional" entre las empresas productoras de acuerdo con las cuotas base fijadas para la campaña 1980-81 en los países miembros de la CEE-9, o las que hayan producido azúcar en dicha campaña (el caso de Grecia) o durante el año civil de 1985 (el caso de España y Portugal).

La asignación de cuotas a las distintas empresas se lleva a cabo de acuerdo con un conjunto de normas específicas según se trate de azúcar "A" o "B" y según las situaciones de los distintos países. De esta forma, a tenor de lo que establece el párrafo 3 del art. 24 del Reglamento (CEE) 1785/81⁵, la cuota "A" de cada empresa productora de azúcar es igual a la cuota base asignada para el período comprendido entre el primero de julio de 1980 y el 30 de junio de 1981. Dicha normativa tenía un significado especial para los países incorporados después de esa fecha, como Grecia, España o Portugal, así como para alguno de los primitivos socios que presentaban ciertas singularidades, como es el caso de Italia, cuya cuota se vio ponderada por coeficientes correctores.

En conjunto, las cuotas fijadas de esta manera son gestionadas por los Estados, quienes tienen el derecho de efectuar transferencias y modificaciones de las cuotas asignadas a cada empresa teniendo en cuenta los intereses de las partes implicadas (sobre todo de los productores de caña y de remolacha) con el fin de atender las necesidades de reestructuración del sector, tanto en las unidades de producción existentes como en aquellas nuevas que puedan crearse, siempre que tales modificaciones no afecten más allá del 10% de las cuotas asignadas y salvo el caso de los proyectos y actuaciones de reestructuración del sector emprendidos en España, Italia y los Departamentos Franceses de Ultramar⁶.

⁵ Cf. SECRETRARIA GENERAL TÉCNICA: *Principales disposiciones de la CEE en el sector del Azúcar*, M.A.P.A. Segunda Edición actualizada a 30 de junio de 1988, Madrid, 1988, pág. 104.

⁶ Este es un aspecto que conviene tener presente para entender la reorganización de las cuotas en España durante 1991.

Una vez conocida la cuota que les corresponde, las empresas también pueden llevar a cabo reportes o traslados de una parte del azúcar que supere la cuota "A" de una campaña hasta la siguiente, a cuenta de la producción de dicha campaña. Y son éstas las que contratarán con los agricultores según los modelos de contrato oficiales, estableciéndose, si los acuerdos interprofesionales no dicen lo contrario, qué tipo de remolacha es en función del azúcar a cuya producción vaya destinado. A su vez, las empresas están obligadas, con el objeto de garantizar el normal abastecimiento del conjunto o de una de las zonas de la Comunidad, a mantener un remanente mínimo equivalente a un porcentaje de su cuota "A".

De esta forma tenemos perfectamente establecido un sistema interactivo de umbrales de producción, que además goza de un elevado grado de "autonomía financiera", es decir, de autofinanciación, resultado, en última instancia, de la aplicación del principio de "neutralidad presupuestaria" tan en boga durante los años ochenta.

2.º *La financiación del sector*

Uno de los rasgos más singulares de esta rama de la producción agroalimentaria en la CEE es su sistema de autofinanciación. Se trata de una fórmula que fue establecida para compensar los enormes gastos derivados de financiar unos excedentes que no dejaron de crecer desde mediados de los setenta (Vid. cuadro 107). Ante el mantenimiento invariable de las cuotas de producción, la situación trató de resolverse aplicando un sistema de financiación intersectorial de los desajustes; de esta forma, el nuevo reglamento se rige por el principio de autonomía financiera, y tanto el azúcar "A" como el "B" están sujetos a unas cotizaciones a la producción compartidas por el agricultor y el industrial (en una relación del 60 y 40% respectivamente, aunque dependiendo de lo establecido en los acuerdos interprofesionales), que tiene como objetivo último hacerse cargo de la financiación de los excedentes. Dicha cotización corresponde al 2% del precio de intervención para el azúcar "A" y al 30% del "B", revi-

sable hasta un 37,5% cuando las pérdidas globales de la campaña en curso no se cubran con las cotizaciones anteriores⁷. En función de dichas cotizaciones y según la responsabilidad compartida, se determina el precio mínimo de la remolacha, de tal forma que los industriales retienen la cantidad correspondiente a los agricultores y la entregan a los organismos encargados de financiar el sector. Por su parte, los industriales tienen una cotización para sufragar los gastos de almacenamiento que posteriormente es reembolsada, mientras el FEOGA cubre con sus fondos los déficits que pudieran existir. Ello permite, en definitiva, que tanto el azúcar producido como la remolacha destinada a su producción estén amparados por todas las garantías establecidas en los acuerdos, es decir, como azúcar de cuota, con sus correspondientes garantías de precios, de ventas, de almacenamiento y restituciones a la exportación.

No ocurre así para el azúcar producido por encima de la cuota "A+B", es decir, el azúcar "C", que es responsabilidad exclusiva de los productores y no puede ser comercializado en el mercado interior, realizándose su exportación sin ningún tipo de ayuda o restitución, por lo que su cotización dependerá de la de los mercados internacionales. Este conjunto de disposiciones comunitarias en materia de financiación va a determinar de alguna forma los precios asignados tanto al azúcar como a la remolacha.

3.º Política de precios

El sistema de precios establecidos en la Comunidad es otro aspecto que conviene resaltar por las notables diferencias existentes en relación con el fijado a nivel nacional. Ya en el preámbulo del citado reglamento se establece que:

⁷ Conviene destacar que en algunas ocasiones, concretamente en la campaña 1986-87, el elevado volumen de pérdidas globales que produjo el sistema no pudo ser cubierto con las cotizaciones establecidas en el art. 28 del citado reglamento, por lo que se tuvo que recurrir a una "*cotización de reabsorción especial*" a fin de financiar la parte de la pérdida global que no pudo atenderse con los ingresos procedentes de las cotizaciones a la producción. Reglamento (CEE) núm. 1914/87 de 2 de julio de 1987.

“para garantizar a los productores de remolacha y de caña de azúcar de la comunidad el mantenimiento de las garantías necesarias en lo que se refiere a su empleo y a su nivel de vida, es conveniente establecer medidas que permitan estabilizar el mercado del azúcar y, a este fin, fijar anualmente un precio indicativo del azúcar blanco y, para las zonas no deficitarias, un precio de intervención del azúcar blanco y un precio de intervención del azúcar bruto, así como para cada una de las zonas deficitarias, un precio de intervención derivado del azúcar blanco y en su caso del azúcar bruto”.

Paralelamente, y teniendo en cuenta que la regulación debe ofrecer garantías justas tanto para los fabricantes como para los productores de materia prima se acuerda que:

“es conveniente fijar, para la remolacha, además de un precio base, unos precios mínimos de remolacha “A” que se transformará en azúcar “A”, y de la remolacha “B”, que se transformará en azúcar “B”; precios que deberán ser respetados por los fabricantes de azúcar al efectuar las compras de remolacha”.

En ambos casos se arbitra también otro conjunto de mecanismos tendentes a conseguir dicho objetivo, como, por ejemplo, prever la compra por los organismos de intervención del azúcar en coyunturas de precios bajos o, simplemente, estableciendo un sistema de financiación de gastos de almacenamiento para el azúcar producido y con dificultades de ser eliminado, pese a su carácter excedentario, para el primer caso, o establecer disposiciones marco en cuyo seno se regulen las relaciones contractuales entre compradores y vendedores de remolacha.

A tenor de lo expuesto, el régimen prevé distintos tipos de precios; así, cada año el Consejo, a propuesta de la Comisión, fija para el azúcar blanco un precio indicativo, establecido para la zona más excedentaria y, a partir de él, un precio de intervención general, así como un precio de intervención derivado para las zonas o regiones deficitarias (Reino Unido, Italia e Irlanda), que es aproximadamente un 5,27% inferior al precio indicativo. Del precio de intervención del azúcar blanco, y teniendo en cuenta el margen de transformación, el rendimiento, los ingresos de las empresas procedentes de la venta de melazas y los costes imputables a la entrega de remolacha, se fija (cada campaña) un precio base para la raíz, al mismo tiempo que para el azúcar. Junto a

este precio base también se fija un precio mínimo de remolacha "A" y de remolacha "B"; dicho precio es equivalente al del precio base deducida su contribución (un 2%) a la producción de azúcar "A"; es decir, el precio mínimo de la remolacha "A", será el 98% del precio base que se fija para la remolacha, según reza el apartado 2 del art. 5 del Reglamento. Por su parte, el precio de la remolacha "B" también es fijado en un 68% del precio base. Todo ello para las zonas excedentarias, en tanto que, para el resto, el precio mínimo de la remolacha "A" y "B" se fija hallando la diferencia entre el precio de intervención para el azúcar blanco y el precio de intervención derivado, aplicándole el coeficiente corrector 1,30.

Cuando los precios del azúcar no alcancen lo establecido, entra en funcionamiento la intervención. Este mecanismo básicamente consiste en la compra por parte del FEOGA, al precio de intervención o al precio de intervención derivado, del azúcar sobrante con el fin de mantener el mercado y posteriormente venderlo o desviar dichas producciones hacia otros usos, bien alimentación del ganado, bien a la transformación industrial derivada.

Por otro lado, junto al precio indicativo y al precio de intervención, la comunidad también establece un tercer tipo de precio: el "precio umbral" para el azúcar blanco, que es igual al precio indicativo incrementado con los gastos de transporte calculados a tanto alzado a partir de la zona más excedentaria de la Comunidad (Laon, en el Norte de Francia) hasta la zona de consumo deficitaria más alejada de la comunidad (Palermo, al sur de Italia), considerando, además, los costos y cuotas pagados en concepto de gastos de almacenamiento. Dicho precio tiene sentido a la hora de regular los intercambios con terceros países siguiendo el principio base de preferencia comunitaria.

4.º El sistema de intercambios con terceros países

La aplicación de las normas comunitarias de intercambios transnacionales para el sector del azúcar sigue los planteamientos

fijados para el resto de los productos sometidos a una OCM, que se articulan en torno al principio de preferencia comunitaria y de establecimiento de un régimen común de intercambios en las fronteras exteriores de la Comunidad. La importancia de este tema es capital si tenemos en cuenta que la Comunidad es uno de los principales exportadores mundiales de azúcar, y también, en virtud de los acuerdos de la Convención de Lomé, uno de los primeros importadores.

Toda importación o exportación de la Comunidad está sujeta a un rígido control a través de certificados expedidos por los distintos estados miembros, requisito sin el cual se paraliza todo el proceso. En cualquier caso, se tiene en cuenta, por una parte, el precio umbral establecido según lo anteriormente comentado y, por otra, un precio CIF, para un punto de cruce de la frontera de la Comunidad y para cada uno de los productos sometidos a este régimen.

De acuerdo con estos dos tipos de precios, las importaciones de azúcar se verán gravadas por una exacción reguladora, "prélèvement à l'importation", igual a la diferencia entre el primero y el segundo, siempre, como es lógico, que la marcha de los precios en los mercados internacionales sea inferior a los de la Comunidad, que es lo normal. No obstante, también se prevé una exacción reguladora para las exportaciones, "prélèvements à l'exportation", cuando los precios en los mercados internacionales sean superiores, con el único objetivo de evitar el desabastecimiento.

Por otro lado, se puede optar a subvenciones para la exportación (restituciones) cuando se estime necesaria la venta en unas condiciones de precios internacionales más bajos que los nacionales; dicha restitución cubre las diferencias y debe ser la misma para toda la Comunidad, alterándose tan sólo de acuerdo con los destinos. Este es quizá el sistema más recurrido en virtud de las implicaciones que tiene la sobrecapacidad productora de la Comunidad.

Esta regulación de los intercambios se ha mostrado realmente eficaz al estabilizar y preservar el mercado europeo del azúcar de las fluctuaciones de los precios internacionales, pero también ha ocasionado unos efectos negativos sobre los merca-

dos mundiales, toda vez que las exportaciones con restitución y las importaciones gravadas en frontera introducen un elemento de conflicto y competencia desleal con los productores más débiles.

No obstante, hay que señalar que dichas normas de intercambios y protección de los mercados internos se ven de alguna manera alteradas en virtud de los acuerdos de importaciones preferenciales de azúcar, que suponen la no aplicación de las exacciones reguladoras a la importación previstas en las normas ya comentadas. Dichos acuerdos son fundamentalmente los referidos al Protocolo núm. 7 sobre el azúcar ACP del Convenio de Lomé; ampliado posteriormente, según la decisión 80/1186/CEE, a las importaciones de azúcar de caña de algunos territorios de Ultramar, así como los acuerdos suscritos con la India, para la importación de determinadas cantidades de azúcar de caña en 1975.

La Comunidad también regula las importaciones según el sistema de Tráfico de Perfeccionamiento Activo, para que no se distorsione el sistema planteado y previendo, según las situaciones del mercado, la prohibición de acudir al mismo.

Por otra parte, la existencia de un mercado común para el sector azucarero se aviene mal con el establecimiento de ayudas al sector por parte de los Estados miembros; por ello, su concesión, que introduciría un elemento de distorsión en la libre competencia entre los países, es otro de los aspectos mejor regulados de la OCM.

5.º *La regulación del régimen de ayudas nacionales*

Las ayudas nacionales se suprimen al aplicarse las medidas propias de la Organización Común de Mercado. Este hecho afecta al sector del azúcar y tan sólo se ven alteradas por las disposiciones del art.46 el Reglamento comunitario. En dicho artículo se establecía que durante las campañas de comercialización 1986/87 y 1987/88 Italia y Francia estaban autorizadas a conceder ayudas de adaptación a los productores de remolacha y de caña así como a los de azúcar. Para el caso de Italia, y dentro de las

cuotas marcadas de producción, se permitía un conjunto de apoyos cuyo importe máximo, por cada 100 kg de azúcar blanco, no fuera superior al 23,64% del precio de intervención, aunque con la flexibilidad derivada precisamente de los planes de reestructuración del sector. En cualquier caso, este régimen de ayudas “excepcional” para el caso de Italia tenía su razón de ser al considerar que las producciones de remolacha y azúcar gozaban de unas condiciones desfavorables en términos ecológicos y de aplicación de modernos métodos de producción. Por su parte, Francia gozaba también de unas ayudas especiales para la reestructuración del sector cañero en sus Departamentos de Ultramar, para una cantidad de azúcar que no sobrepasara la cantidad de base asignada a esos Departamentos y en un monto no superior a 6,04 Ecus. Este conjunto de ayudas especiales a determinados países miembros constituye un antecedente de interés a la hora de asignar ayudas a España, como más adelante veremos.

En conjunto, toda esta serie de disposiciones reguladoras hacen de la OCM del azúcar una de las más evolucionadas, perfectas y maduras de cuantas rigen en la Comunidad. Y a ellas se somete el sector remolachero-azucarero en nuestro país según lo dispuesto en el Tratado de Adhesión.

2. LA ADAPTACION DE LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACION NACIONALES A LAS COMUNITARIAS. EL TRATADO DE ADHESION EN EL SECTOR AZUCARERO

Si la incorporación del sector agrario español al conjunto de “agriculturas” europeas ha sido un hecho decisivo al someterse a las reglas de juego que impone la Política Agraria Común, el subsector azucarero-remolachero en particular no ha sido una excepción. Las condiciones de adaptación a las nuevas circunstancias económicas y administrativas que impone el marco comunitario han sido y siguen siendo muy duras para los productos denominados continentales; y todo ello en función de las desventajas comparativas, que, desde el punto de vista estructural, nos separan del resto de los países comunitarios. No obstante, y