

IX.- LA REMOLACHA Y EL AZÚCAR

PRISCILIANO LOSADA MARTÍNEZ
Productor de Remolacha.
Miembro de los Servicios Técnicos de COAG,
coordinadora agraria de Castilla y León

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo último y principal de este trabajo lo constituye el estudio de la evolución del cultivo de la remolacha en España. No obstante, no es posible adentrarse de forma adecuada en dicho sector sin partir del producto que justifica su cultivo -el azúcar- y con el que constituye casi un producto conjunto, aunque ambos requieren un tratamiento diferenciado. Así pues, nos proponemos comenzar nuestro trabajo por el análisis de la economía del azúcar, lo que nos ofrecerá el marco general del sector, para analizar a continuación por separado -sin perder la visión de conjunto- los subsectores agrícola e industrial, así como su relación interprofesional. Ojalá su lectura nos permita un ejercicio de anticipación que nos dé pistas sobre lo que puede ser el futuro.

Se avecinan tiempos de cambio para un sector productivo -azúcar/remolacha- que en el ámbito de la Unión Europea y durante casi las cuatro últimas décadas se ha caracterizado, contrariamente a lo que sucedía en el resto del mundo, por su estabilidad. Durante este periodo, el azúcar ha superado su status de producto básico para convertirse en una producción estratégica para la agricultura europea; no en vano la UE es uno de los primeros operadores mundiales en el mercado del azúcar, en su doble condición de productor, e importador y exportador; de ahí el esfuerzo por proteger las producciones de azúcar europeas de los vaivenes del comercio mundial. Esta protección se ha procurado a partir de la Organización Común del Mercado (OCM) del Azúcar instaurada en 1968 y que ha proporcionado estabilidad y prosperidad, tanto para los fabricantes de azúcar y los productores de remolacha de la UE, como para los propios consumidores, que han visto garantizadas sus necesidades a unos precios moderados.

El azúcar es un producto que, con idénticas características, puede ser obtenido a partir de la transformación de dos especies vegetales completamente diferentes: la caña y la remolacha azucareras. Ambas

plantas compiten por un mismo mercado, siendo sus costes de producción y técnicas de cultivo totalmente distintos. Esta situación se convierte en un conflicto estructural entre dos sistemas productivos. Durante el pasado siglo, la lucha por los mercados internacionales se resolvió mediante el establecimiento de medidas protectoras en casi todos los países productores que buscaban aislar sus mercados internos de los efectos negativos de un mercado caprichoso caracterizado por la volatilidad de los precios. Desde mediados del siglo XX Europa buscó, con la implantación de una política agrícola *ad hoc* la garantía de sus aprovisionamientos básicos. Pero una vez resuelto el problema del abastecimiento, Europa quiso consolidar las posibilidades comerciales que las materias primas alimentarias representaban para ella en el mercado mundial. Para ello incentivó las producciones propias y protegió su mercado interno frente a las importaciones, a la vez que subvencionaba una política de exportaciones que la ha permitido ganar mercados y convertirse en uno de los principales operadores del comercio mundial.

Pero este escenario está cambiando a un ritmo vertiginoso. Ahora los principios que impulsaron las políticas proteccionistas están profundamente cuestionados y las nuevas relaciones económicas y comerciales condicionan fuertemente las relaciones políticas, configurando un nuevo orden mundial en el que el peso fundamental lo adquieren la economía y el comercio y donde los aspectos sociales pasan a segundo plano. Es en este contexto en el que se están produciendo importantes cambios para la agricultura europea a los que haremos referencia en este trabajo. Sus premisas se basan en reducir los precios agrarios, reducir las ayudas y desvincularlas de la producción; ayudas que estarán condicionadas al cumplimiento de determinadas prácticas medioambientales.

A este sistema de regulación (o de desregulación, mejor dicho), se ha incorporado el sector del azúcar tras la aprobación de la nueva Organización Común de Mercado del Azúcar. La nueva OCM supone un cambio radical sobre la anterior regulación del sector, y con la justificación de que son necesarias para garantizar la competitividad del sector azucarero en el futuro, instrumenta una serie de medidas que constituyen una clara apuesta por desmantelar el régimen europeo del azúcar, el cual está en la encrucijada y se enfrenta a numerosos desafíos, unos de tipo interno como la reforma de su regulación, la especialización regional y las ventajas comparativas entre regiones en una Unión ampliada, y la coherencia con la nueva PAC reformada; y des-

afios externos, como el proceso de reforma de las políticas agrarias mundiales auspiciado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Ronda de Doha, y las consecuencias prácticas del acuerdo *“todo menos armas”*.

Pero al margen de la situación de los mercados internacionales y las decisiones que en el marco de la globalización e internacionalización económica adopten los estados, hay otro componente fundamental para entender el conjunto de los factores que inciden sobre el sector: las relaciones entre cultivadores de remolacha y fabricantes de azúcar. Esta mutua dependencia ha configurado tradicionalmente un marco de relaciones entre los remolacheros y los azucareros que se han institucionalizado mediante Acuerdos Interprofesionales. Dichos acuerdos, circunscritos a determinadas condiciones que impone la normativa comunitaria, son la base sobre la que se regula el sector en el ámbito del estado, y constituyen uno de los más altos exponentes de organización interna de un sector productivo.

En este trabajo se reconoce la necesidad de tratar conjuntamente muchos aspectos del binomio azúcar-remolacha pero, al mismo tiempo, hay aspectos muy importantes que requieren un tratamiento individualizado e independiente: no todo lo que es bueno para el sistema en su conjunto lo es para cada una de las partes diferenciadas que actúan dentro de él. En la realidad no es así: existe una regulación del mercado del azúcar en la cual la remolacha sólo se contempla en tanto que materia prima: es decir, la remolacha como producto sin identidad propia, con el único objeto de su absorción por la agroindustria. Este “matiz” va a traducirse en no pocas diferencias entre la parte agrícola y la parte industrial. Está clara la preponderancia del producto final sobre la materia prima de la que se obtiene, y, por tanto, de los intereses de los transformadores agroindustriales sobre los de los trabajadores agrarios. En consecuencia, si bien es cierto que la situación del mercado del azúcar será el factor determinante que configure el futuro de ambos, no es menos cierto que la manera en que dicha situación repercute a los remolacheros será muy diferente a como lo hará para los azucareros.

Tampoco podemos soslayar el hecho de que, por definición, los intereses de quienes producen y venden la materia prima colisionan en ocasiones con los de la agroindustria que compra y transforma dicha materia prima. La reestructuración industrial acentúa la reconversión

agrícola. El cierre de fábricas azucareras supone un encarecimiento de los costes para los remolacheros; las empresas están impulsando un proceso de "*selección natural*" mediante el que pretenden diseñar un cultivador "*a medida*", mientras crece la dependencia del remolachero respecto a su empresa contratante.

Pero también se abren otras expectativas para el sector. Los remolacheros españoles iniciaron ya hace tiempo su propia modernización y esto los ha situado en los puestos de cabeza entre los productores europeos. Las posibilidades de la remolacha como cultivo energético están todavía despuntando, pero es un aspecto que, sin duda, irá ganando importancia en los próximos años.

Parte I: EL MERCADO DEL AZÚCAR

Fomentado por el alto precio que se obtenía por su venta en Europa, el comercio mundial del azúcar se desarrolló a partir de la caña azucarera y se constituyó en un floreciente y sustancioso negocio para las compañías europeas durante los siglos XVII y XVIII. Sólo durante el siglo XIX el imparable proceso de emancipación de las colonias, la abolición de la esclavitud y el debilitamiento de las economías europeas por las continuas guerras, restaron atractivos al comercio de azúcar. Estas importantes transformaciones sociales condujeron a que en torno a esta época se iniciara la producción de azúcar partiendo de la remolacha. Desde entonces, el azúcar habitualmente se obtiene de la transformación industrial de la caña y la remolacha azucareras, por ser éstas las plantas que la contienen en mayor proporción.

En las últimas décadas han surgido con fuerza diferentes edulcorantes naturales obtenidos a partir de otras plantas. Entre ellos cobra especial importancia la isoglucosa, edulcorante líquido obtenido principalmente del maíz, y cuyo desarrollo (impulsado por investigaciones sufragadas por la industria cerealista, hace treinta años), propició una importante penetración de este producto en la industria de refrescos. La isoglucosa, de menor coste, además no estaba sometida a limitaciones ni controles, frente a la rigidez de la regulación aplicable al azúcar, por lo que el uso de la isoglucosa creció exponencialmente. Ante las presiones del sector azucarero, la UE incluyó en 1981 a la isoglucosa en la regulación del azúcar, fijando cuotas para su producción y comercialización.

Actualmente, en los países desarrollados, el azúcar debe enfrentarse también a otros productos que pretenden sustituirlo en la dieta. Se señala que el azúcar puede producir obesidad, que genera caries dentales, el peligro de la diabetes..., mientras la moda de lo "light" potencia la abundante utilización de compuestos artificiales, obtenidos en los laboratorios de las multinacionales químicas, cuyo uso se extiende imparable precisamente con el reclamo de "*no contiene azúcar*", sin tener en cuenta que algunos de ellos pueden presentar efectos nocivos.

I.1. El azúcar en el mundo

El azúcar se produce en 119 países de todo el mundo, el 73% proviene de la caña azucarera y el 27% restante de la remolacha. La producción de caña se localiza fundamentalmente en Asia, Sudamérica, Centroamérica, África y Oceanía. La remolacha azucarera se cultiva en Europa (80%), Norteamérica (10%), Asia (8%) y Chile (2%). El liderato en *la producción mundial* de azúcar lo encabeza Brasil, seguido por la UE, India, China, EEUU, Tailandia, Méjico y Australia; estos ocho productores sumaron el 66% de la producción mundial de azúcar en 2003/04.

Las diez principales *empresas de producción* de azúcar controlan más del 20 % de la producción mundial. Entre ellas hay seis empresas de la UE, *Südzucker* (Alemania), *Tereos* (Francia), *Tate and Lyle*, *British Sugar* (Reino Unido), *Danisco* (Dinamarca), y *Azucarera Ebro* (España), y cuatro estadounidenses, *American Cristal Sugar Company*, *Imperial Sugar*, *United Estates Sugar Corp.* y *Florida Crystals*. Son empresas multinacionales que operan en diferentes países y en distintos continentes.

Respecto al *consumo*, en la campaña 2.004/05 alcanzó los 145,6 millones de toneladas de azúcar bruto¹. Habitualmente la producción supera al consumo como puede verse en el cuadro 1, creándose unos excedentes que, acumulándose, se convierten en uno de los principales problemas del mercado mundial, al influir negativamente sobre los precios. Los stocks mundiales llegaron en 2.004/05 a 67,8 millones de toneladas, aproximadamente el 46% sobre el consumo de dicho año.

¹ Las estadísticas mundiales se expresan generalmente en azúcar bruto. Para convertir en azúcar blanco, se utiliza el coeficiente 0,92.

Cuadro 1.
Balance del mercado mundial del azúcar
Miles de tm. de azúcar bruto

	2004/05	2003/04		2004/05	2003/04
1. Stock inicial	68.200	70.100	4. Consumo	145.600	143.300
2. Producción	148.000	144.000	5. Exportaciones	52.900	50.600
3. Importaciones	50.100	48.000	6. Stock final	67.800	68.200
Total	266.300	262.100	Total	266.300	262.100

Fuente: F.O. Licht, *World Sugar Balance*.

Actualmente se observa un estancamiento en la demanda de los países desarrollados (que representan un tercio del consumo mundial) y un aumento creciente en los países de la periferia. Mientras para la población de los países desarrollados el azúcar es un bien indispensable y se presta mayor atención al suministro (*que no falte*) que al precio (*cueste lo que cueste*), en los países en vías de desarrollo se demuestra una mayor sensibilidad al precio que al consumo. En los países desarrollados la importancia del gasto en azúcar en el presupuesto de los hogares es bastante limitada: en la UE, el porcentaje que el coste del azúcar representa sobre los gastos de consumo alimentario total se sitúa entre el 0,2 y el 0,3 % (Tribunal de Cuentas Europeo. Informe Especial nº 20/2000).

Existe una importante capacidad de aumento del consumo: mientras la media mundial de consumo por habitante y año es de 20 kg, en los países con mayor nivel de renta, el consumo de azúcar por habitante y año (35 kg) triplica el de los países menos desarrollados. No obstante, tres de los países más poblados del planeta -Japón, India y China- están por debajo de esa media; el consumo medio en China es de 7 kg. Asimismo, se ha de tener en cuenta que el principal uso del azúcar no es el de boca (*consumo directo*), que alcanza sólo el 25 % del consumo total, sino a través de productos transformados (*consumo indirecto*) que representa el restante 75%: repostería, chocolates, refrescos, zumos, helados, mermeladas, snack, jarabes, etc.



Fuente: Comisión Europea, DG de Agricultura, a partir de la media aritmética de la cotización durante la campaña – julio/junio –, del Contrato N° 5 LIFFE Bolsa de Londres (azúcar blanco) y Contrato N° 11 Bolsa de Nueva York (azúcar bruto). Los datos de 2004/05 no son definitivos. Elaboración propia.

La mayor parte de la producción de azúcar se destina al consumo interno en el propio país de origen, por lo que la exportación se realiza en buena parte con producciones excedentarias coyunturales; en estas circunstancias, los precios internacionales son un referente de escaso valor, ya que para facilitar la salida al mercado de estas producciones se fijan precios artificiales, ajenos a su estructura de costes. El comercio internacional es muy susceptible a los cambios y magnifica los efectos reales de cualquier variación en los niveles de producción o de existencias. Como afirma la Comisión europea (SEC 2003), “*los precios internacionales del azúcar son extremadamente volátiles: evolucionan de forma errática y pueden alcanzar niveles excepcionalmente altos o bajos*”.

El comercio internacional de azúcar movió en 2004/05 alrededor de 51 millones de toneladas (aproximadamente el 34% de la producción); su valor es mayor que el del resto de todos los productos vegetales, excepto el trigo. Aproximadamente el 9% de las exportaciones se realiza bajo diferentes formas de acuerdos preferenciales. Durante la campaña 2003/2004, las importaciones realizadas por los ocho mayores importadores (Rusia, Indonesia, UE-15, Corea del Sur, EE.UU., Canadá, Japón y Malasia) representaron el 31,1 por ciento del total. Por lo que se refiere a las exportaciones, el grupo formado por Brasil, UE-15, Tailandia y Australia representan en volumen más del 54,8% del total; los ocho mayores exportadores mundiales (los anteriores más Cuba, Guatemala, Sudáfrica y Colombia) ocupan el 64,7 por ciento del mercado de exportación de azúcar.

Las tres mayores *empresas de comercialización* de azúcar a nivel mundial son *Cargill (EE.UU.)*, *Louis Dreyfus (Francia)* y *Tate&LyLe (Reino Unido)*, que en conjunto comercializan más de 15 millones de toneladas, entre azúcar bruto y azúcar blanco, es decir, casi un 30% del total del comercio mundial².

I.2. El azúcar en Europa

La *Unión Europea* es un actor principal en el mercado mundial del azúcar, al ser el segundo productor -13,8%- y el segundo consumidor -12,1%- . Es, además, el tercer importador -4,2%- y el segundo exportador -8,3 %- (*F.O.Lich*). El 90% del suministro de azúcar en la Unión Europea se produce a partir de remolacha cultivada en la Comunidad;

² Vorley, B; (2003): *Food Inc. Corporate Concentration from farm to consumer*. London, UK Food Group.

el resto es refinado en la UE a partir de azúcar terciado de caña importado en el marco de convenios preferenciales. Inicialmente las importaciones se limitaban a las procedentes de los DOM (del francés "Départements d'Outre Mer" -departamentos de ultramar-), pero con la incorporación del Reino Unido a la Comunidad éstas aumentaron considerablemente, ya que este país cubría dos tercios de sus necesidades con azúcar de caña procedente de los países de la Commonwealth refinado en el Reino Unido. En 1975 este acuerdo fue sustituido por el Protocolo del Azúcar, en virtud del cual la UE debe adquirir 1,3 millones de toneladas cada año a los países ACP (África-Caribe-Pacífico)³. Portugal y, en mucha menor medida, Finlandia también se abastecen con azúcar de caña para refinado.

*Cuadro 2. Balance azucarero en la UE
(En miles de tm. equivalentes de azúcar blanco)*

	2004/05 UE-25	2003/04 UE-15	2002/03 UE-15
Producción	18.678	15.205	17.212
Consumo	15.900	12.980	12.910
Importaciones	2.200	1.888	2.100
Exportaciones	4.400	3.980	5.419

Fuente: F.I.R.S. Fondo de Intervención y Regulación del Mercado del Azúcar. París

El grado de aprovisionamiento de cada estado presenta significativas variaciones; expresado en porcentaje cuota/consumo, tenemos estados cuya cuota duplica el consumo -Dinamarca 207%, Irlanda 206%-; otros estados con niveles algo menores -Francia 183%, Bélgica 161%, Alemania 131%- y otros en los que la cuota no cubre el consumo interno -Italia 89%, Grecia 83% y España 75%- (Eurostat).

Mediante la Organización Común del Mercado del azúcar –véase más abajo- se establecen en el seno de la UE todas las normas referentes a la producción y el comercio interior y exterior. La OCM está basada en un mecanismo de precios garantizados para una determinada cantidad garantizada, limitada por las cuotas de producción por estados y por las importaciones preferenciales de azúcar de caña para las refine-

³ Estados ACP incluidos en el Protocolo del Azúcar: Barbados, Belice, Costa de Marfil, Fiyi, Guyana, Isla Mauricio, Jamaica, Kenia, Madagascar, Malawi, Uganda, República Popular del Congo, San Cristóbal y Nieves - Anguila, Surinam, Suazilandia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Zambia y Zimbabwe.

rías. Las cuotas más las importaciones superan el consumo, por lo que el excedente es vendido en el mercado mundial, buena parte de él con restituciones (subvenciones) a la exportación.

Respecto a los aspectos sociales, hay que indicar que, en 2004/05, las producciones de remolacha y azúcar en la UE ocupaban directamente a cerca de 315.000 explotaciones remolacheras y a 54.000 trabajadores en las factorías durante la campaña de transformación -27.000 trabajadores entre campañas- (CEFS). Se estima que el empleo directo e indirecto generado por el conjunto de actividades y servicios vinculados al sector (semillas, plaguicidas, maquinaria, transportes, proveedores de la industria, etc.) puede llegar a 1,5 millones de empleados.

Cuadro 3

Principales datos del sector azucarero-remolachero en la UE (2003/04)

ESTADO (1)	Cuota A miles tm.	Cuota B miles tm.	Cuota TOTAL(2) miles tm.	Superficie sembrada ha	Rdto. Az/Ha tm.	Nº cultivadore s	Nº azucarera s
ALEMANIA	2.613	804	3.417	445.000	8,5	48.183	27
AUSTRIA	314	73	387	43.000	9	9.694	3
BELGICA-LUXEMBURGO	675	145	820	92.000	11,2	14.734	8
DINAMARCA	325	96	421	50.000	9,8	5.427	3
ESLOVAQUIA	190	17	207	32.000	6,1	472	5
ESLOVENIA	48	5	53	5.000	10,1		1
ESPAÑA	957	40	997	100.000	9,1	20.000	11
FINLANDIA	133	13	146	29.000	4,7	2.349	2
FRANCIA (3)	2.970	798	3.769	361.000	10,9	30.200	32
GRECIA	289	29	318	41.000	5,0	16.443	5
HOLANDA	684	180	864	106.000	10,2	16.397	5
HUNGRIA	400	2	402	48.000	5,7	795	6
IRLANDA	181	18	199	31.000	7,2	3.700	2
ITALIA	1.311	247	1.557	215.000	4,2	46.000	19
LETONIA	66	0	66	14.000	4,9		2
LITUANIA	103	0	103	27.000	4,2	2.813	4
POLONIA	1.580	92	1.672	286.000	5,9	83.429	56
PORTUGAL	72	7	79	7.000	8,6	607	1
REINO UNIDO	1.035	104	1.139	136.000	10,1	7.072	6
REP. CHECA	441	18	455	74.000	6,4	1.045	13
SUECIA	335	33	368	50.000	8,3	4.111	2
Total UE	14.722	2.720	17.439	2.192.000	7,2	313.471	213

(1) Chipre, Estonia y Malta no tienen producción azucarera.

(2) Cantidad máximas, ya que las cuotas pueden reducirse anualmente por desclasificación.

(3) Incluye 434.000 tm. cuota A y 46.000 tm. cuota B asignadas a los DOM

Fuentes: UE y C.E.F.S (Comité Europeo de Fabricantes de Azúcar)

Entre *los nuevos países* que se integraron en la Unión Europea en 2004 hay algunos, como Polonia, Hungría, la República Checa y la República Eslovaca, que pueden jugar un importante papel en un futuro cercano como productores de azúcar. Sus condiciones agronómicas y sociales son altamente propicias para la producción a bajo coste, con lo que las principales empresas azucareras de la actual UE ya han puesto los ojos, y las inversiones, en estos países con la clara intención de modernizar sus infraestructuras fabriles y de cultivo, para, ante una perspectiva de mercado liberalizado, desplegar toda su potencialidad.

I.2.1. El azúcar en España

El balance azucarero del estado español se recoge en el cuadro 4. A pesar de que diversas medidas introducidas en el sector por la OCM 2001-06 (ajuste de cuotas, desclasificación), unidas a circunstancias agronómicas propias de cada campaña, ocasionan lógicas variaciones, se puede afirmar que la producción ha estado muy estabilizada en los últimos 15 años, en un nivel muy próximo al promedio que refleja el cuadro indicado, de 1.102.000 tm. de azúcar por campaña. Por lo que se refiere al consumo, éste se sitúa en 30,4 kg por habitante y año (FAO). En el periodo contemplado en el cuadro 4, la media global de consumo de azúcar en España es de 1.306.000 tm. anuales. No obstante, como la producción supera la cuota asignada a nuestro país (997.000 tm.), y a pesar de no cubrir el consumo interno, la parte de la producción que sobrepasa la cuota debe ser exportada, resultando que el saldo medio de aprovisionamiento en España presenta un déficit del orden de 309.000 tm. respecto a la cuota asignada. Esta situación provoca el sinsentido de tener que importar azúcar a la vez que exportamos parte de nuestra producción a precios internacionales; y todo ello a pesar de que el sector, tanto agrícola como industrial, dispone de suficiente capacidad productiva para cubrir sobradamente el déficit.

*Cuadro 4. Balance azucarero en España
(Miles tm. de azúcar blanco)*

	2004/05 (1)	2003/04	2002/03	2001/02
1. Producción	1.057,0	949,1	1.319,8	1.082,9
2. Importaciones	433,0	435,0	468,3	428,4
3. Consumo (2)	1.340,9	1.313,2	1.298,6	1.271,9
4. Exportaciones	132,0	146,8	62,4	162,2

(1) Datos no definitivos

(2) Consumo per cápita (FAO) multiplicado por población a 1 de enero

Fuentes: Anuario Estadística Agraria MAPA y AGFA

No es de extrañar, por tanto, la petición insistente realizada por el sector remolachero-azucarero español de reequilibrar la situación en el seno de la Unión Europea, concediendo a cada Estado miembro una cuota equivalente a su consumo. No sólo no se acepta esta petición que incluso, cuando se trata de establecer recortes o desclasificaciones, éstos se aplican a todos los estados independientemente de si son exportadores o importadores. Se consolida de esta manera para España la doble injusticia de no poder producir lo suficiente para abastecer el mercado interno, y a la vez sufrir los recortes que tienen por objeto reducir las cantidades exportadas por la UE, a pesar de no contribuir a tales exportaciones.

Parte II: AZÚCAR Y REMOLACHA: LOS DETERMINANTES PRINCIPALES DE SU PRODUCCIÓN

Desde nuestro punto de vista, son tres los elementos clave que determinan la orientación de la producción de remolacha en la actualidad en la UE y en España⁴: la regulación del mercado por las autoridades comunitarias, las estrategias de las empresas productoras de azúcar, y la propia organización del sector. La rentabilidad del producto, la otra variable significativa para su producción, está en gran parte determinada por los tres elementos clave señalados, y muy especialmente por la regulación del mercado. A la luz de la reforma del sector recientemente aprobada, con una drástica bajada de los precios, la rentabilidad del cultivo va a verse seriamente comprometida, por lo que es más que previsible un importante abandono de la producción en amplias zonas remolacheras, aquellas que la Comisión considera "poco eficientes", y entre las que se encuentra la mayoría del estado español.

II.1. La regulación del mercado

II.1.1. La Organización Común del Mercado (OCM)

La Organización Común del Mercado del Azúcar es el conjunto de normas que regulan la producción y comercialización del azúcar en el

⁴ Esto supone partir de los supuestos de que el consumo de azúcar en Europa es una variable muy estable, y tomando de momento la tecnología de obtención de azúcar desde la remolacha como relativamente estable también. Aunque introduciremos cambios en este último supuesto, creemos que ambos supuestos son aceptables para nuestro enfoque.

seno de la Unión Europea. Regula también la producción de isogluco-
sa y del jarabe de inulina, ambos sustitutivos del azúcar. Esta normati-
va y sus características principales datan ya de hace muchos años. La
OCM se ha sostenido sobre dos pilares básicos: las cuotas de produc-
ción y los precios garantizados. Los precios del azúcar están garantiza-
dos en el mercado interior de la UE y hasta ahora eran sensiblemente
superiores a los del mercado mundial. La producción en la UE está
limitada mediante cuotas por estados. La OCM establece asimismo
restricciones cuantitativas a las importaciones de azúcar de caña para
las refinerías. Las cuotas más las importaciones superaban el consumo,
por lo que el excedente era vendido en el mercado mundial con resti-
tuciones (subvenciones) a la exportación. Pero ahora esta regulación va
a cambiar radicalmente.

Cuando en julio de 2004 se presentó la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM -2004- 499 final, de 14/07/2004) bajo el título de "*Implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada – la reforma del sector del azúcar*", no por esperada la conmoción fue menor. Las propuestas para reformar el régimen del azúcar iban mucho más allá, no solo de lo que el sector se esperaba, sino de lo que el cumplimiento de los compromisos internacionales de la Unión exigía. El documento presentado concitó el rechazo unánime de remolacheros e industriales azucareros, pero también de la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros, del Parlamento y del Consejo Económico y Social Europeos, así como de los países ACP y los PMA. El relevo de Franz Fischler como comisario de Agricultura por Marian Fischer Boel, no varió en absoluto la determinación de la Comisión, que el 22 de junio de 2005 presentó una propuesta legislativa para reformar la OCM del azúcar que, con pequeños cambios, mantenía intacto el espíritu del documento de julio de 2004, aunque acentuaba la reducción de precios propuesta. Finalmente, en el Consejo de Ministros de Agricultura de 24 de noviembre de 2005, tras una férrea presión por parte de la Comisión y de la presidencia de turno de la UE (*Reino Unido*), que querían presentar el acuerdo ante la cumbre de la OMC en Hong Kong, se alcanzó un acuerdo político para adoptar la nueva OCM del azúcar.

Veamos los principales instrumentos de regulación del sector. Para comprender mejor la situación a partir de la entrada en vigor, el 1 de julio de 2006, de la nueva OCM del azúcar, hemos de repasar la situación anteriormente vigente, regulada por el Reglamento del Consejo (CE) Nº 1.260/2.001 de 19 de junio, cuya vigencia finaliza el 30 de junio de 2006:

- *Las cuotas de producción* son asignadas por la UE a los Estados miembros como cantidades máximas de producción a las que son de aplicación las garantías que contempla la OCM (ver cuadro 3). Los estados distribuyen las cuotas entre las empresas azucareras que operan en su territorio. Son por tanto las industrias azucareras quienes gestionan las cuotas de producción. Los remolacheros no son titulares de cuota de producción de azúcar, sino de "derechos de contratación de remolacha" con una o varias empresas.

Hay distintos tipos de cuotas que reciben distintas garantías de precios según el ámbito al que se destinan. La *cuota A* es la que se orienta fundamentalmente al abastecimiento del mercado interior; la *cuota B* se destina a cubrir eventuales déficit no cubiertos por la cuota A, y en la medida que no sea posible este destino, puede ser reportada⁵ o exportada con restitución. Toda la producción que supere la suma de las cuotas A y B es considerada *azúcar C*. El azúcar C no puede comercializarse dentro de la UE: puede reportarse en la medida que exista disponibilidad para ello o deberá ser exportado sin ningún tipo de subvención ni restitución.

- *Los precios garantizados* afectan tanto al azúcar (*precio de intervención*) como a la remolacha (*precio base y precio mínimo*). La OCM fija los precios para todo el período de vigencia de la misma. En determinadas regiones deficitarias de azúcar, como es el caso de España, la Comisión fija anualmente un *precio de intervención derivado*.

Cuadro 5. Precios de intervención y derivado del azúcar

	UE Campañas 2001/02 a 2005/06 (€/tm.)	ESPAÑA Campaña 2004/05 (€/tm.)
Precio de intervención azúcar blanco	631,9	648,8
Precio de intervención azúcar bruto	523,7	
Precio base de la remolacha	47,67	49,87
Precio mínimo de la remolacha A	46,72	48,92
Precio mínimo de la remolacha B	32,42	31,04
Precio mínimo de la remolacha A + B		48,19

Fuentes: para el precio de intervención: Rgto. 1260/2001.

Para el precio derivado: Rgto. 1216/2004

⁵ Reportar significa diferir o trasladar la comercialización de ese azúcar producido en determinada campaña a la campaña siguiente, para lo cual debe ser inmovilizada durante un período mínimo de doce meses. Por razones extraordinarias (desastres naturales, sequías o inundaciones) el período de inmovilización puede ser reducido.

- El azúcar de la UE disfruta de protección frente al exterior mediante los *aranceles a la importación*, que se componen de una base fija y un complemento adicional que se calcula en función del precio mundial (*cláusula de salvaguardia*), así como de *las restituciones o subvenciones a la exportación*, que sólo se otorgan a la parte de cuota no consumida dentro de la UE y cuyo importe es fijado en función de la diferencia entre el precio interno y el mundial.

Respecto a las *restituciones a la exportación*, el acuerdo agrícola que cerró la Ronda Uruguay del GATT obligaba a la UE a reducir progresivamente sus exportaciones de azúcar subvencionadas hasta limitarlas, en la campaña 2000/01, a un máximo de 1.274.000 tm. en volumen y de 499,1 millones de euros en importe. Si el saldo exportable (la producción obtenida dentro de la cuota más las importaciones preferenciales, menos el consumo y menos el azúcar reportado) supera el límite de las exportaciones autorizadas con restitución, el exceso es “desclasificado”, es decir, pierde la calificación como A o B y por tanto las garantías inherentes, pasando a ser azúcar C.

- *Las cotizaciones a la producción* gravan cada tonelada producida de azúcar, de distinta forma según correspondan a cuotas A o B, y su importe se destina a financiar las restituciones a la exportación. Ocasionalmente puede exigirse una *cotización complementaria* que cubriría la pérdida, si se produjese, en los gastos originados por las restituciones. Como las cotizaciones son pagadas por los agricultores (60 %) y por los fabricantes de azúcar (40 %), el sistema se auto-financia, por lo que el resultado financiero es neutro para el presupuesto comunitario.
- La UE fija asimismo las *importaciones máximas de abastecimiento de azúcar bruto para la industria de refinado*, obligándose a comprar dicho azúcar al precio de intervención fijado para el azúcar en bruto de producción europea, *azúcar preferencial*. En su mayor parte, el azúcar preferencial procede de los países ACP y de los DOM, de los que se importa totalmente libre de aranceles. En mucha menor cantidad, y con distintos tipos de arancel reducidos, también se importa azúcar preferencial para refinado de India, Cuba y Brasil. Pero España no está incluida dentro de los países que pueden importar azúcar a estos efectos.

Veamos ahora la nueva regulación del sector azucarero de la UE. No obstante, puesto que a la fecha de elaboración de este trabajo aún no han sido publicados los Reglamentos comunitarios que desarrollen

y den cuerpo legal a la reforma, y en consecuencia faltan elementos para realizar un análisis con mayor profundidad, sólo nos centraremos en los ejes fundamentales del acuerdo del Consejo de Ministros, realizando una somera valoración de las repercusiones previsibles ⁶.

- *Respecto a los precios*, se elimina el sistema de intervención, sustituyéndolo por un sistema de precios de referencia, el cual se reducirá de forma gradual en cuatro campañas, hasta fijar el precio del azúcar en 404,4 € por tonelada. El precio mínimo de la remolacha bajaría, en ese mismo periodo, hasta los 26,29 € por tonelada. Hay que tener en cuenta que estas reducciones son porcentualmente más altas en el caso de España, ya que disponemos de unos precios derivados mayores a los de la Unión. En la UE, las bajadas del azúcar y la remolacha serán, respectivamente, del 36 y del 43 por ciento.

Cuadro 6
Repercusión en España
del nuevo sistema de precios (€/tm.)

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	Desde 2010/11
Precio de referencia del azúcar al comprador	648,8	631,9	631,9	541,5	404,4	404,4
Reducción acumulativa	0 %	- 2,6 %	- 2,6 %	- 16,5 %	- 37,7 %	- 37,7 %
Precio de referencia del azúcar al fabricante	648,8	505,5	458,1	428,2	404,4	404,4
Reducción acumulativa	0 %	- 22,1 %	- 29,4 %	- 34 %	- 37,7 %	- 37,7 %
Precio mínimo de la remolacha	48,19	32,86	29,78	27,80	26,29	26,29
Reducción acumulativa	0 %	- 31,7 %	- 38,2 %	- 42,3 %	- 45,4 %	- 45,4 %

Fuente: Acuerdo del Consejo (24/11/2005).

⁶ La información facilitada en este apartado, si bien se centra en los aspectos generales de la nueva OCM acordados por el Consejo de Ministros de 24/11/05 y está basada en documentos oficiales, pudiera sufrir variaciones en la publicación de los correspondientes Reglamentos comunitarios.

El acusado descenso de precios tendrá efectos nefastos para los productores europeos más débiles, que perderán la rentabilidad necesaria para mantener el cultivo, y conllevará el abandono de tierras y la pérdida de un producto interno de calidad y respetuoso con el medio ambiente. Por otra parte, bajar el precio interno de la UE perjudica a los países ACP, que recibirán menos ingresos por sus exportaciones preferenciales, así como a los PMA, que aspiraban a llegar al mercado de la Unión Europea para obtener elevados precios por su azúcar.

Para aminorar el efecto de la reducción de precios, la Comisión propone otorgar a los cultivadores una compensación parcial del 64 % de la reducción, limitada a una cantidad máxima por estado. Esta ayuda, que será desacoplada, se incorporará en el pago único por explotación⁷. Resulta preocupante el efecto de la ayuda desacoplada en el mantenimiento de la actividad productiva, especialmente en aquellas zonas y explotaciones con mayores costes productivos, haciendo inviable su producción cuando los costes superen los ingresos por la venta del producto. Si la compensación parcial de la rebaja del precio se percibiera a cambio de mantener efectivamente la producción, ésta legitimaría socialmente la ayuda y mantendría en el sector a la mayoría de los productores. Por el contrario, al poder cobrar la ayuda independientemente de si se realiza o no la actividad productiva, se favorece la especulación, se va en contra de la profesionalización del remolachero y el resultado final será el abandono de la producción y el absentismo. Por tanto, apostamos firmemente por el mantenimiento de un sistema de intervención pública, que fije unos precios remuneradores para los productos agrarios que hagan innecesarias las compensaciones adicionales.

- A pesar de que uno de los objetivos de la reforma es *reducir en 7 millones de toneladas la producción de azúcar en Europa*, la Comisión no actuará directamente sobre las cuotas, sino que estima

⁷ Desacoplada: sin relación directa con la producción y 'pago único por explotación' corresponde a la modalidad de percepción de ayudas establecido recientemente por la PAC.

que la reducción de precios aplicada desincentivará la producción de tal manera que el recorte vendrá por esa vía, y afectará fundamentalmente a los que denominan "productores menos eficientes". Y se adoptan dos medidas que favorecen este objetivo de manera más que evidente: por una parte, se constituye un fondo para financiar la reestructuración industrial a aquellas empresas que decidan cesar la producción de azúcar en una o varias de sus fábricas; de este fondo, un 10 % puede destinarse a los remolacheros afectados y a las empresas que prestan servicios agrícolas para el cultivo de remolacha. Por otra parte, los remolacheros de un estado que abandone más del 50 % de su producción recibirán un pago suplementario acoplado equivalente al 30 % de la pérdida de renta, durante un periodo máximo de cinco campañas. En otras palabras, la situación de los que quieran seguir produciendo remolacha variará sensiblemente dependiendo de que, al menos, la mitad de la producción desaparezca; en muchos casos, la diferencia de precio a percibir según se acceda a este pago acoplado o no, marcará la posibilidad de continuar en el sector o señalará el camino del abandono.

- *Se unifican los diferentes tipos de cuota A y B en uno solo.* No podemos estar más en desacuerdo con la fórmula elegida por el Consejo para equilibrar producción y consumo. Si se quiere evitar la generación de excedentes para el mercado mundial, hubiera sido mucho más fácil eliminar el azúcar C y reducir aquellas cantidades que van destinadas a la exportación con ayudas comunitarias (cuota B), haciendo innecesaria la reducción de la cuota A, que se destina fundamentalmente al aprovisionamiento de los mercados internos. Esta fórmula encierra un gran cinismo por parte del Consejo y la Comisión, ya que bajo el pretexto de "*simplificar la gestión del sistema de cuotas*", hace desaparecer la diferencia de consideración del azúcar según destino, para posteriormente aplicar, si fuera preciso, una reducción lineal a todos los estados, independientemente de si éstos contribuyen o no a la generación de excedentes.

Por otra parte, se introduce con esta reforma un peligroso precedente para la PAC, al dividir a los Estados miembros entre los "eficientes" y los "no competitivos". Desde esta concepción, articula sus medidas para favorecer que se concentre la producción en las zonas más competitivas, aunque continúe en unas condiciones mucho más intensivas, y siendo plenamente consciente que esas medidas signi-

fican el abandono de las producciones en el resto de zonas, sin importar que hasta ahora esa actividad productiva les hubiera permitido mantener la economía y la población de sus zonas rurales. La consecuencia será la deslocalización del cultivo hacia las regiones más competitivas del centro de Europa y la desaparición o reducción drástica del cultivo en las regiones periféricas de la Unión, entre ellas España.

En definitiva, la nueva OCM no consigue que su principal objetivo quede oculto: abaratar el precio de las materias primas para la industria utilizadora del azúcar, grandes compañías de refrescos y snack, aunque para ello utilice cínicamente los argumentos de que se favorece al sector azucarero-remolachero de la UE mejorando su competitividad (a costa de reestructurarlo salvajemente), a los consumidores (que no tendrán mejores precios pero sí dudas sobre la procedencia y la calidad de lo que consuman), así como a los países más pobres (que verán reducidos sus ingresos).

II.1.2. Las amenazas para el régimen europeo del azúcar: las críticas al proteccionismo de la UE

El escudo protector que la OCM del azúcar ha proporcionado al mercado europeo ha sido blanco de fuertes críticas, especialmente por parte de los países en vías de desarrollo (PVD) no incluidos en los acuerdos preferenciales, que consideran el sistema injusto: por una parte, porque las barreras arancelarias les impiden acceder con sus producciones, sensiblemente más baratas, al mercado de la Unión Europea con sus atractivos precios, y, por otra parte, porque las subvenciones a la exportación permiten a la UE colocar en el mercado internacional en condiciones ventajosas gran cantidad de azúcar, haciendo desplomarse –dicen– los precios mundiales.

En este contexto hay que enmarcar la denuncia contra la UE que en 2002 presentaron Brasil, Tailandia y Australia ante la Organización Mundial del Comercio. Estos países, grandes exportadores, consideran que el proteccionismo del régimen europeo del azúcar va contra las reglas del comercio mundial, en cuanto a las restituciones a la exportación y a las limitaciones a la importación, pero además también rechazaban el régimen de importación preferencial y pretendían elimi-

nar las exportaciones europeas de azúcar C⁸. Finalmente la OMC ha dictaminado a favor de los demandantes.

La condena de la OMC a la política azucarera de la UE ha sido utilizada para justificar la drástica y radical reforma aplicada a la misma, aunque no hay que olvidar que la Organización Mundial del Comercio no cuestionó en su dictamen los precios internos del azúcar de la Unión. La Comisión ha aprovechado este dictamen negativo para hacer concesiones en su política azucarera, quizás con la intención de obtener ventajas en las negociaciones relativas al comercio de bienes y servicios en el seno de la OMC. Sin embargo, con la instauración del nuevo régimen del azúcar, la Comisión no ha conseguido ocultar una maniobra vergonzosa para desmantelar el tejido productivo de numerosas regiones remolacheras, especialmente en el sur de la UE, y a la vez concentrar la producción en determinadas zonas del centro y el norte de Europa, impulsando un proceso de deslocalización del cultivo y de la industria sin precedentes. Si la parte atacada por la OMC han sido las exportaciones, lo lógico hubiera sido actuar sobre la gestión de la oferta de azúcar de la Unión, adaptando las cuotas de cada estado a su consumo interno, lo que habría posibilitado el mantenimiento de la producción en todos los territorios, y centrando las reducciones precisas sobre las producciones excedentarias.

A las denuncias contra la política azucarera de la Unión se unen determinadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para el Desarrollo, que han lanzado durísimas campañas contra la OCM del azúcar, a la que acusan de eliminar las posibilidades de desarrollo de los países menos favorecidos. Entre los argumentos de estas ONG, está

⁸ Estas denuncias pierden bastante legitimidad al observar que los propios denunciantes aplican a su vez medidas de apoyo poco transparentes a sus producciones para aumentar sus posibilidades de exportación a precios competitivos. Uno de los casos más llamativos de "subsidios encubiertos" es el Programa del Alcohol de Brasil, cuya producción, a partir del cultivo de la caña azucarera, está subvencionada con una cantidad que supera los 1.000 millones de euros anuales; este dinero puede considerarse como una ayuda indirecta a la producción de azúcar, ya que ha servido para desarrollar una importantísima industria azucarera que, junto a la devaluación del real, ha permitido a Brasil aumentar sus exportaciones, desde 2,5 millones de toneladas anuales en los años 80, hasta los 15 millones que exporta actualmente. Otro de los países denunciantes, Australia -difícil de considerarlo subdesarrollado- ha aumentado sus exportaciones en un 50 % en los últimos diez años, basándose en un régimen de monopolio gubernamental, con compensaciones del diferencial de precios entre el mercado interior y el internacional.

la necesidad de permitir el libre acceso a los mercados como condición necesaria para el desarrollo, en el convencimiento de que el comercio libre y global puede y debe beneficiar a los países más pobres. Aunque hay que reconocer que una parte de estos argumentos son ciertos, no puede tampoco ignorarse que algunos de sus planteamientos son parciales y bastante simplistas. En nuestra opinión el debate sobre la regulación de mercados es más complejo y debería abordar, por lo menos, los aspectos siguientes:

- Efectivamente las restituciones a la exportación distorsionan gravemente los mecanismos de mercado al conseguir que producciones que por sí mismas nunca podrían resultar competitivas, desplacen del mercado mundial el azúcar obtenido con costes sustancialmente menores. También es cierto, que para hablar con propiedad de "competitividad" habría que realizar un debate en profundidad acerca de los verdaderos costes en cada zona, incluyendo los "costes ocultos" que conlleva para los trabajadores del sector, para el medio ambiente y para los consumidores. No obstante, lo anterior no es óbice para reconocer que no es una política eficiente ni justa utilizar el poder económico europeo para financiar el que sus exportaciones ocupen una parte del comercio al que no tendrían acceso en un plano de igualdad. Por ello, parece bastante evidente que las restituciones a la exportación son injustas e introducen fuertes distorsiones en la asignación de recursos, por lo que debieran eliminarse.
- Se considera que al desaparecer las subvenciones a la exportación la producción europea disminuiría y los precios mundiales aumentarían, lo que favorecería a los países exportadores no comunitarios. Pero no tiene por qué ser necesariamente así. No hay garantía de que los precios serían más altos en unos mercados mundiales totalmente desregulados. Lo anterior dependería de si efectivamente la producción comunitaria disminuyese a causa de eliminar las subvenciones a las exportaciones, pero no se puede descartar totalmente la capacidad de las explotaciones europeas más competitivas de continuar la producción sin subvenciones, con lo que no disminuirían los precios en los mercados mundiales, sino que el efecto final sería que desaparecerían muchas explotaciones familiares europeas.
- No es lo mismo propugnar la desaparición de las restituciones a la exportación, que el desmantelamiento de toda regulación de mercados (en el caso de la UE de los aranceles a las importaciones).

Dependiendo del efecto neto en la producción, los precios podrían ser más altos si la producción disminuye en los países anteriormente protegidos⁹ (hipótesis de los librecambistas) o podrían hundirse si se produce un exceso de oferta en los mercados mundiales, contribuyendo al caos para los productores (como sucedió con el café), lo que no beneficiaría tampoco a los países pobres. El efecto neto final en la producción y los precios mundiales del desmantelamiento de las regulaciones son mucho más difíciles de evaluar de lo que algunos comentaristas parecen suponer.

- Un mercado europeo con altos precios sólo es posible en una situación como la actual, en que los mecanismos de protección aseguran un precio elevado. Sin embargo, en la perspectiva de un mercado liberalizado, con previsibles importaciones masivas de azúcar, lo lógico es pensar que los precios se van a equiparar a los del mercado internacional, con lo que la ventaja de acceder al mercado europeo desaparecerá, llevándose consigo, además de los beneficios actuales para los países ACP que exportan a la UE, a miles de explotaciones remolacheras europeas. Además, teniendo en cuenta, como ya se ha dicho, que sólo el 25% del azúcar se consume directamente, y que la mayoría de los países productores se protegen frente al mercado internacional, debemos concluir que son precisamente las industrias que utilizan el azúcar como materia prima para la elaboración de sus productos las que mayor interés tienen, y mayor presión ejercen, para la liberalización del mercado.
- Por otra parte, los argumentos que esgrimen las ONG favorables a la liberalización del comercio mundial como herramienta para el desarrollo, no son concluyentes. La evidencia histórica prueba que no existe ninguna garantía de que la inserción en la economía mundial a través de los mercados competitivos, que es lo que implica la recomendación de las ONG, sea la vía para el desarrollo. Todo lo contrario, el comercio mundial ha dado suficientes pruebas de que no es el mecanismo idóneo para superar las desigualdades en la distribución de la riqueza, sino que es uno de los elementos principales que ha conducido al subdesarrollo. Tampoco podemos perder de vista que el aumento de las exportaciones en volumen no va

⁹ Tampoco se puede ignorar que si los precios mundiales suben, muchos países pobres, importadores de productos alimenticios se verían gravemente afectados.

acompañada de un aumento similar en valor de las mismas: observemos el caso de Brasil, que entre 1997 y 2001 incrementó sus exportaciones de azúcar en un 75%, mientras que los ingresos derivados de las mismas sólo se incrementaron en un 29%.

Los efectos de un mercado cada vez más liberalizado no hacen sino acrecentar las diferencias entre los países, y dentro de éstos, entre los sectores sociales, favoreciendo una creciente concentración de los capitales en menos manos. La orientación de las producciones hacia los mercados de exportación impulsa un modelo de agricultura industrial que se contrapone al modelo de agricultura campesino tradicional; grandes capitalistas e inversores ponen en producción enormes extensiones de monocultivos, implantan las variedades más productivas a costa de destruir variedades autóctonas, etc. Además, un desarrollo apoyado en estos productos agrarios a bajo precio, en el mejor de los casos, implica para estos países miserables salarios y una muy barata utilización de los recursos naturales de los mismos. Todavía más, un mercado liberalizado no garantiza que los suministradores serán los países pobres. Pudiera fácilmente suceder que otros países grandes productores agrarios (Estados Unidos, Australia, Brasil y otros) fueran más competitivos y ocupasen los mercados dejados libres por la desregulación. Un ejemplo paradigmático lo proporciona Brasil, país que jugará un papel determinante en el nuevo escenario, ya que no sólo es el primer exportador mundial, sino que la tendencia de sus exportaciones es de aumento constante. Pero en Brasil, el 70 por ciento de la producción de azúcar está en manos de grandes compañías y en ellas siguen existiendo graves problemas de abusos laborales, de falta de coberturas sociales, de explotación infantil, de deforestación de selvas para implantar cultivos, etc. Frente a la desprotección de las fronteras, que sólo sirve para inundar los mercados con producciones baratas venidas de cualquier parte del mundo, consideramos más útil para el desarrollo unas relaciones externas bien reguladas.

- La producción y distribución agraria no deben guiarse sólo por el comercio internacional desregulado, porque no son una mercancía más: se trata de la alimentación de los pueblos, y por tanto, de su vida. No deja de sorprendernos que se pretenda fomentar el desarrollo de países con graves carencias alimentarias facilitando el acceso de sus mercancías agrarias a los mercados mundiales de la exportación. La producción agraria debe cumplir el objetivo de abastecer las demandas y necesidades de la población más cercana, ofreciendo calidad y diversidad. Por el contrario, primar la produc-

ción para la exportación va en contra del objetivo de la soberanía alimentaria¹⁰, porque implica la especialización en un reducidísimo número de productos (o quizás uno solo), cuyo destino no será ofrecer alimentos al entorno donde se han obtenido, sino ocupar la mayor parte posible del mercado mundial de tal o cual producto. Así se llega al absurdo de que los beneficios de la exportación de las materias primas alimentarias de los países menos avanzados se concentran en el reducido número de multinacionales de los países más desarrollados que controlan el comercio mundial, y que, curiosamente, son las mismas que luego les venden a esos países los alimentos en los que son deficitarios.

El comercio mundial de productos agrarios debería estar cuidadosamente regulado de forma que se asegure el suministro alimentario de todos los países, la existencia de una agricultura autóctona capaz de proporcionar una parte muy importante de las materias primas necesarias para aquél, y el mantenimiento de una agricultura tradicional (en el caso europeo familiar) tendente a sostener un medio rural vivo. Tanto en los países desarrollados como subdesarrollados. Sería más deseable que, como pide Vía Campesina, el concepto de base para los debates internacionales fuese el de *Soberanía Alimentaria*, en vez del de *Comercio Agrícola*. Nosotros apostamos por ello, no desde una visión corporativista de nuestra situación de privilegio, sino desde una posición comprometida con una agricultura campesina sostenible en todas las regiones y en todos los países del mundo.

A pesar de que el debate está lejos de ser resuelto, estas críticas al proteccionismo y la discusión consiguiente son elementos muy oportunos para legitimar la tendencia a la liberalización comercial que proponen y exigen de forma cada vez más intensa las instituciones inter-

¹⁰ "Soberanía Alimentaria es el derecho de cada nación y de los pueblos para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir alimentos respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestros propios territorios de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina. La liberalización del comercio y sus políticas económicas de ajuste estructural han globalizado el hambre y la pobreza en el mundo y están destruyendo la capacidad productiva local y las sociedades rurales. Es un sistema económico inequitativo que amenaza tanto a la gente como a la naturaleza y al medioambiente, con el único fin de acumular ganancias para unas cuantas personas y corporaciones transnacionales". Vía Campesina (www.viacampesina.org)

nacionales, especialmente la Organización Mundial de Comercio. El envolver con consideraciones humanitarias unas exigencias potenciadas por toda una tendencia desreguladora y liberalizadora requerida por los grandes intereses económicos mundiales, permite presentarlas bajo un prisma mucho más favorable y avanzar hacia sus objetivos con menos conflicto e incluso con el apoyo de partes importantes de la opinión pública, a las que se les hace creer que son los agricultores europeos (sin matices) los causantes de los problemas de los países empobrecidos del Sur.

A los argumentos basados en estos aspectos humanitarios hay que añadir las más eficaces presiones ejercidas por los grandes usuarios del azúcar. Si se tiene en cuenta que el 75% del azúcar lo consumen las grandes empresas, serían éstas y no tanto los consumidores directos quienes más se beneficiarían de la liberalización del comercio y la siguiente caída de precios. No es casualidad que sean los grandes consumidores de azúcar, básicamente corporaciones (entre las que figuran renombradas marcas de refrescos, snack y chocolatería entre otros), quienes más han presionado por una reforma drástica de la OCM del azúcar. Y todo ello a pesar de que el azúcar sólo representa un 5 % de sus costes de producción. Es cierto que también los productos transformados van al consumo, y en este contexto se señala con frecuencia que son los consumidores quienes pagan finalmente por el mantenimiento de la protección al azúcar en la UE, pero cabe también recordar que el abaratamiento de los costes de la materia prima casi siempre es absorbido por los elaboradores y distribuidores del producto final y pocas veces sirve para reducir los precios de venta al consumidor. El consumidor y el sector azucarero-remolachero trasvasan recursos hacia las industrias utilizadoras de azúcar. En otras palabras, aunque la coca cola adquiera el azúcar más barato, es casi seguro que a nosotros nos va a costar lo mismo la botella de refresco. Es importante que aparezcan aquí, como actores y beneficiarios principales de una obra quienes a menudo permanecen entre bastidores.

II.1.3. El acuerdo "Todo menos armas" (EBA¹¹)

El camino tomado por la UE para la desregulación de sus mercados agrarios con el exterior consiste en la reducción arancelaria y el

¹¹ Según sus siglas en inglés: 'Everything but arm's'

aumento de los contingentes de importación de terceros países; es en este contexto donde se enmarcan los acuerdos comerciales que la UE ha alcanzado o está negociando actualmente, como el que se ha cerrado con los países mediterráneos o los Balcanes, o el que sin duda reviste la mayor trascendencia para el futuro del sector azucarero europeo, el acuerdo "Todo menos armas" o EBA.

Por este acuerdo, la UE importará sin limitación cuantitativa y con franquicia arancelaria todos los productos, excepto las armas y las municiones (Reglamento del Consejo (CE) 416/2001 de 28 de febrero), de los 49 estados catalogados como *Países Menos Avanzados* (PMA). La incidencia que dicho acuerdo tiene para producciones especialmente sensibles (azúcar, arroz y plátano), llevó a la Comisión a establecer un calendario de aplicación progresiva para la liberalización de estos mercados, incrementando gradualmente el contingente importable con derechos de importación nulos y disminuyendo los derechos arancelarios aplicables a las cantidades fuera del contingente, hasta llegar a la liberalización total en 2009/10.

En el caso del azúcar, se estima que la producción actual de los PMA es del orden de los 2,2 millones de tm. de azúcar bruto (media de las campañas 1998/99 a 2001/02), de las cuales 421.000 tm. son producidas por países que a su vez son miembros del Protocolo del Azúcar: Malawi, Tanzania y Madagascar. Sin embargo, las expectativas que el acuerdo ha abierto han hecho que en diferentes PMA se pongan en marcha importantes iniciativas para desarrollar su producción de azúcar. Existe un riesgo más que evidente de que estos países orienten su producción a la exportación hacia la UE, mientras se aprovisionan para su consumo mediante importaciones a precios internacionales (*triangulación*). Según diversas estimaciones, se calcula que en el horizonte 2007/08 las importaciones en la UE de azúcar proveniente de los PMA podrían situarse entre 2 y 3 millones de toneladas, cuya tendencia natural será a aumentar debido a su menor coste.

No es muy difícil adivinar que para hacer hueco en el mercado europeo al azúcar importado será necesario reducir la producción interna; esta reducción tendrá consecuencias muy acusadas en las zonas con mayores costes comparativos de producción. Aunque se pretende vender este acuerdo como un compromiso con el desarrollo de los países más empobrecidos, es necesario apuntar aquí que bajo la apariencia de un convenio "solidario" con los PMA en realidad se está reforzando un "*colonialismo de nuevo cuño*", mediante el cual se recupera la función de los países de la periferia de suministradores de

materia prima para los países del centro. Además, aun si se aceptara que el comercio internacional ayudara al desarrollo de los países más pobres, el aumento de producción de estos países puede tener consecuencias negativas en los precios, con lo que es posible que las importaciones ilimitadas sin garantía de precios, como plantea el acuerdo EBA, puedan dar lugar a aumentos en volumen de las exportaciones y caídas en los ingresos. Parece tener mucho más sentido común, y ser más adecuado al interés de los países exportadores, que se mantenga un sistema regulado de importación para cantidades limitadas y a unos precios garantizados. Y todo ello aventurando que efectivamente la producción aumentará en estos países, ya que hoy por hoy, y esto es importante conocerlo, de los 49 PMA sólo cuatro producen por encima de su consumo; es decir, sólo cuatro tendrían posibilidades reales de exportar azúcar (salvo que se entre en la dinámica ya apuntada de la "triangulación", riesgo que es más que evidente). Entre estos cuatro países se encuentra Malawi, que ya exporta preferencialmente hacia la UE. Hubiera resultado mucho más lógico, y menos cínico, en vez de publicitar la "solidaridad europea" con los países pobres mediante la iniciativa EBA, haber incorporado al Protocolo del Azúcar a los otros tres países, Sudán, Zambia, y Birmania.

En definitiva, la liberalización del comercio aporta escasos beneficios, cuando no claros perjuicios, para el desarrollo de los productores en los países de la periferia, y por otra parte precariza las rentas de los productores que están en los sectores afectados en los países desarrollados. La conclusión, nuevamente, es sencilla: sólo ganarán los operadores del mercado mundial, que no son otros que un reducido grupo de grandes empresas multinacionales, que en muchos casos además controlan las grandes plantaciones tropicales de caña, y los grandes usuarios del azúcar.

II.1.4. Los condicionantes medioambientales

Los problemas medioambientales que provocan los sistemas intensivos de producción se han soslayado durante décadas, pero la tendencia actual es claramente a la inversa, y la creciente concienciación de la población sobre la necesidad de producir de manera más respetuosa con el entorno va a chocar frontalmente contra unas prácticas agrarias muy intensivas. Por ello resulta imprescindible destacar el cambio extraordinario experimentado en el cultivo de la remolacha en las dos últimas décadas. Gracias a la investigación, en buena medida financia-

da por el propio sector, y fundamentalmente gracias a la inversión y esfuerzo del remolachero para aplicar los nuevos conocimientos y tecnologías, se ha conseguido reducir significativamente las cantidades de fertilizantes (-58%), plaguicidas (-43% insecticidas; -88% herbicidas) y agua (-46%) utilizados en el cultivo de la remolacha (AIMCRA).

Por otra parte, no podemos soslayar el importante papel de la remolacha como productor de oxígeno y fijador de CO₂, avalado por recientes estudios científicos¹² que han demostrado que una parcela sembrada de remolacha produce 16,9 millones de litros de oxígeno y absorbe 6 tm. de CO₂ por hectárea y año (volumen en condiciones normales), cantidad que supera a la que absorbe un bosque templado y que es dos veces y media superior a la de un cereal. Estos datos suponen un contrapunto a otros informes que aconsejaban reducir las superficies de remolacha azucarera en la UE por su negativo impacto medioambiental, y que curiosamente aparecieron justo cuando la Comisión europea necesitaba "reforzar" su argumentario para reducir sus aprovisionamientos de azúcar a partir de producciones propias y aumentar las importaciones. Por supuesto, esos informes obvian que también las importaciones, que significan transportar cantidades ingentes de materia prima de un lado para otro del planeta, tienen consecuencias ecológicas negativas; pudiera interpretarse que se trata en definitiva de utilizar cínicamente la ecología para justificar una forma de hacer política agraria que avanza inexorable hacia un "libre mercado" globalizado.

Son muchos también los que propugnan que la solución para superar la prueba de la competitividad mejorando los aspectos medioambientales está en la biotecnología; aseguran sus defensores que la remolacha genéticamente modificada permitirá reducir los impuestos químicos y, por tanto, los costes de producción y, por consiguiente, afianzar sus posibilidades de competencia frente a la caña. Sin embargo, desde un punto de vista económico, y basados en la experiencia de los cultivos transgénicos que ya se han implantado, el supuesto abaratamiento de costes merece ser cuanto menos cuestionado. Quizá resulte así a corto plazo, mientras la empresa dueña de la tecnología aplicada

¹²

Facultad Universitaria de Ciencias Agronómicas de Gembloux (Bélgica): "Estudio de intercambio de CO₂ entre el ecosistema de grandes cultivos y la atmósfera". 2005

necesite fomentar su utilización hasta acaparar la suficiente cuota de mercado que le permita imponer sus propias condiciones; la dependencia total que el productor adquiere respecto de la suministradora de la tecnología le convierte en rehén de la misma, por lo que en cualquier momento deberá pagar el precio exigido. Por otra parte, de la misma manera que la biotecnología puede aplicarse a la remolacha, se está haciendo con la caña, y se mantendrá la misma desventaja comparativa que actualmente. Consideramos mucho más coherente exigir la equiparación de las condiciones sociales de los trabajadores de los países en vías de desarrollo y la ordenación de sus producciones agrícolas con el objetivo de atender sus propias necesidades de alimentación a partir de producciones sostenibles que apostar por los transgénicos, cuyos efectos sobre la salud y sobre el medio ambiente son muy cuestionables y en gran parte todavía desconocidos.

II.2. Las empresas azucareras y sus estrategias

Hemos señalado la íntima relación existente entre la extracción de azúcar y la producción de remolacha, pero es crucial detectar quién arrastra a quién para poder evaluar el impacto de la estrategia industrial en el cultivo. En el caso español, se puede afirmar que ha sido la influencia del diseño industrial el que ha configurado el mapa actual del cultivo. Al constituir un mercado en exclusiva para la remolacha, el margen de maniobra de las industrias para "orientar" las zonas en las que asentar el cultivo es grande. A medida que las pequeñas empresas azucareras, en su mayoría promovidas por industriales y comerciantes del entorno en el que se asentaban, se cerraban o eran absorbidas por otras más grandes, sociedades anónimas cuyos centros de decisión estaban alejados de las zonas de cultivo, a las sociedades azucareras no les unía ya ningún vínculo con la zona donde tenían sus fábricas, por lo que podían decidir libremente marcharse por cuestiones de estrategia empresarial. La industria se encargaba de que desapareciera el atractivo del cultivo de la remolacha en aquellas zonas donde había decidido no continuar con su actividad (baste a modo de ejemplo el caso de Zaragoza, provincia en la que en una década -1960/70- la producción remolachera se redujo en un 32 por ciento, mientras la capacidad fabril se redujo en un 60 por ciento; parece fácil concluir que la industria ya había decidido que el futuro de la remolacha en Aragón tendría los días contados). Por el contrario, en las zonas donde quería asentarse entraba en competencia directa con las empresas ya instaladas ofreciendo mejoras a los cultivadores a fin de asegurarse los apro-

visionamientos; esto explica en parte la irracional distribución de fábricas, que en muchos casos se instalaron al lado de otras de la competencia. El actual proceso de reestructuración industrial, sobre el que volveremos más adelante, evidencia que el mapa remolachero está totalmente supeditado al mapa industrial, y que éste no sólo se rige por razones de lógica agronómica, sino fundamentalmente por razones de estrategia empresarial.

II.2.1. La concentración de empresas

La concentración de empresas en el sector azucarero viene de antiguo. La enorme dispersión de pequeñas industrias azucareras independientes que proliferaron en las dos últimas décadas del siglo XIX, unido a un todavía escaso desarrollo del cultivo de la remolacha en España ocasionó no pocos problemas de competencia salvaje entre ellas. En 1903, con la pretensión de “*acabar con el desorden industrial azucarero producido por la excesiva cantidad de fábricas repartidas por toda la península*”¹³ nace la “Sociedad General Azucarera de España” (SGAE), empresa que llegó a aglutinar el 97% de la capacidad de producción. Su posición monopolística se vería rota cuando en 1910 nació la “Compañía de Industrias Agrícolas” (CIA), y en 1911 “Ebro, Compañía de Azúcares y Alcoholes S.A.” (EBRO). En la campaña 1967/68 comienza a molturar remolacha en su fábrica de Valladolid la Sociedad Cooperativa General Agropecuaria ACOR, proyecto puesto en marcha en 1962 por un grupo de remolacheros de la Cuenca del Duero. Cuatro años más tarde, en la campaña 1972/73, Azucareras Reunidas de Jaén (ARJ) inicia su actividad en la factoría de Linares. La última fábrica construida en España ha sido la de Olmedo (Valladolid), perteneciente a ACOR, que comenzó a moler remolacha en 1975. Además de las anteriores, la Azucarera de Guadalfleo S.A. produce en su fábrica de Salobreña (Granada) azúcar a partir de la transformación de caña azucarera, disponiendo de una cuota de 8.374 toneladas (incluidas en la cuota global de Azucarera Ebro), que representa un 0,84 % sobre la cuota total de azúcar asignada a nuestro estado. No obstante, esta factoría tiene los días contados; con su desaparición, se certificará la defunción del cultivo de caña en España, sostenida artificialmente en los últimos años más como reivindicación de unos valores culturales y paisajísticos que como una actividad con perspectivas de rentabilidad económica.

¹³ "La Industria Azucarera en España" AEA 1.998

El proceso de concentración industrial actual se inicia con la fusión, en 1990, de la empresa EBRO con la empresa CIA, naciendo Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación S.A. A finales de 1996, la entidad financiera que detentaba la mayoría del capital de SGAE puso en venta su participación en la empresa, siendo el grupo francés General Sucrière el más interesado en adquirir el paquete accionario, lo que suponía el perder el control "nacional" de una empresa clave para un sector estratégico. La presión del sector forzó una intervención institucional, auspiciada por el Ministerio de Agricultura y en la que se involucró la Junta de Castilla y León, principal región productora de remolacha en España, mediante la que se diseñó una operación financiera en la que participaron las Cajas de Ahorros de la región, que adquirieron las acciones en venta. En 1998, tras la fusión de las dos primeras empresas del sector, Ebro Agrícolas y Sociedad General Azucarera de España, se crea Azucarera Ebro Agrícolas (AEA). El nacimiento de Azucarera Ebro Agrícolas ha obligado a modificar la distribución de cuotas de producción de azúcar por empresas. El Tribunal de Defensa de la Competencia dictaminó que para aprobar la fusión, y con el objeto de reducir la posición dominante en el mercado de la nueva sociedad, debería reducirse su cuota en 30.000 toneladas, que pasarían a las empresas competidoras. Tras un largo proceso de recursos y acciones legales, finalmente se dictó la Orden APA 3505/2004 de 19 de octubre, por la que se procedió a reasignar las 30.000 toneladas de la discordia. Así, de la cuota de producción inicial de Azucarera Ebro, se han traspasado 9,617 toneladas de azúcar a ARJ, y 20.383 toneladas a ACOR.

No acabó aquí el interés de Azucarera Ebro Agrícolas por aumentar su volumen y diversificar su participación en otros sectores productivos; a finales del año 2000 AEA se fusiona con el importante grupo lácteo Puleva, naciendo de esta unión Ebro Puleva, que hoy es la primera empresa agroalimentaria del estado español. Este gran grupo ha dividido en cinco áreas sus negocios, correspondiendo el del azúcar a Azucarera Ebro (AE). En la nueva corporación, si bien se consolida su posición en el sector agroalimentario internacional, se diluye la importancia del azúcar en el total de la empresa, alejando, por tanto, el centro de gravedad de las decisiones empresariales del sector azucarero-remolachero. En el cuadro 7 vemos que el sector azucarero español presenta una estructura empresarial muy concentrada, ya que sólo operan tres compañías, de las cuales sólo una está presente en todas las zonas productoras y controla más del 75 por ciento de la producción total de azúcar del estado.

Cuadro 7.

Empresas azucareras que operan en España (año 2005)

EMPRESA	PRINCIPALES ACCIONISTAS	CUOTA		FABRICAS	
		tm.	%	Localización e inicio actividad	Molitura/día tm.(1)
EBRO PULEVA (Azucarera Ebro)	Instituto Hispánico del Arroz : 11,503 Grupo Torras (KIO): 7,820 Caja España: 5,527 Caja Duero: 5,001 Caja de Ahorros de Asturias: 5,000 Corp. Caixa de Galicia: 3,440 Alimentos y Aceites SA: 2,189 F. Castelló Clemente: 1,449	750.095,9	75,24	S. José de la Rinconada (Sevilla), 1925 Miranda de Ebro (Burgos), 1925 La Bañeza (León), 1931 Toro (Zamora), 1944 Pefafiel (Valladolid), 1956 Jerez de la Frontera (Cádiz), 1968 Jerez de la Frontera (Cádiz), 1969 Ciudad Real, 1972	5.500 5.500 7.800 9.500 9.000 7.000 7.250 2.500
ACOR Sdad. Cooperativa	10.000 (aprox.) Cooperativistas de Castilla y León	167.727,9	16,82	Valladolid, 1967 Olmedo (Valladolid), 1975	3.000 10.000
AZUCARERAS REUNIDAS DE JAEN (A.R.J)	S.G. de Participations Agroalimentaires, S.A :75,00 S.F.I.R. S.p.A.: 10,06	79.137,1	7,94	Linares (Jaén), 1973	3.000

Fuente: Empresas azucareras y CNMV -accionistas de Ebro Puleva- (web consultada en enero de 2005).

(1) Estimación a partir de las cantidades molituradas y días de duración de campaña. Elaboración propia.

II.2.2. La reestructuración industrial

Para mejorar su competitividad, la industria azucarera centra sus esfuerzos en la disminución de sus costes, que pretende lograr básicamente a través de la concentración de la producción y la modernización de los sistemas productivos. La disociación entre mejora tecnológica y mantenimiento de empleo suele resolverse a favor de la primera, apoyada con frecuencia, además, por los propios trabajadores, que consideran dicha opción como una garantía de empleo para algunos frente a la perspectiva del desempleo para todos. Sería injusto no reconocer el esfuerzo de las empresas azucareras por modernizarse. Pero no es menos necesario reconocer que la industria ha optado, además, por otro sistema de ahorro de costes: traspasar una parte del mismo a los cultivadores de remolacha. En esto consiste lo que han dado en llamar "reestructuración" azucarera, cuya principal herramienta es el cie-

rre de factorías. Ya que cada fábrica que se cierra implica un aumento del coste del traslado de la remolacha a otra fábrica más lejana; en la perspectiva de una reducción de precios a percibir por la producción, la competitividad que pretende ganar la industria la pierden los cultivadores.

El Acuerdo de Reestructuración, firmado en marzo de 1998 entre Azucarera Ebro y las organizaciones Asaja, Upa y Confederación Remolachera no sirvió para hacer partícipe al remolachero de los beneficios de la modernización industrial, y como denunciaba COAG, única organización que no firmó tal acuerdo, ha significado empeorar las condiciones económicas para el traslado de la remolacha a fábricas más lejanas, no mantener centros de recepción en las instalaciones clausuradas y no acometer las mejoras necesarias en los laboratorios de pago por riqueza, por poner sólo algunos ejemplos. Es evidente que la cuota es un elemento imprescindible para la estabilidad del sector. Lo que no es tan claro es que sólo deban ser las empresas las que gocen de esa estabilidad; si la titularidad de la cuota recayese en todo o en parte en los cultivadores, éstos dispondrían de un arma valiosísima para hacer valer sus derechos. Pero en la situación actual, ante decisiones empresariales como el cierre de factorías, los cultivadores quedan indefensos. Con consecuencias conocidas: pérdida de renta y, por consiguiente, de interés en mantener el cultivo. Detrás de una fábrica que se cierra, acaba por perderse el cultivo y se destruye el tejido social y económico en la comarca afectada. El cultivo y la transformación de la remolacha se han revelado como actividades muy efectivas para asentar población en el medio rural; las comarcas remolacheras son de las más dinámicas en amplias zonas del interior español donde no hay otras alternativas a su cultivo. Como ya hemos referido anteriormente, el mapa remolachero está directamente influido por el diseño empresarial: la reestructuración industrial acentúa la reconversión agrícola.

II.2.3. Internacionalización: cambios accionariales y papel del cooperativismo.

El número de empresas azucareras en la UE-15 ha descendido en 26 en una década, pasando de las 72 operadoras en la campaña 1994/95 a 46 en 2004/05; tras la ampliación de la Unión, son 119 las compañías azucareras en la UE-25. En esta fuerte reestructuración cabe destacar la importancia de los cambios en la composición del capital de las empresas, en las que el capital cooperativo está adquiriendo creciente importancia. El negocio azucarero ha gozado tradicio-

nalmente de una posición privilegiada por la seguridad y rentabilidad que ofrecía a quienes invertían en él. Sin embargo, la incertidumbre que amenaza su futuro tiene un claro reflejo en el hecho de que muchos inversores financieros se están marchando del sector, siendo sustituidos en la propiedad por grupos cooperativos. En el recuadro 1 se proporcionan algunos ejemplos de esta dinámica.

Recuadro 1

Algunos cambios de propiedad en la industria azucarera.

Caso de Saint Louis Sucre, segunda compañía azucarera francesa que hasta 2004 ostentaba el 13 por ciento del capital de Ebro Puleva. Saint Louis Sucre estuvo controlada en su totalidad por el grupo francés Worns. A principios del año 2000, Worns vendió el 51 por ciento del capital de Saint Louis al inversor belga Albert Freré; a mediados del 2001, Südzucker adquirió la práctica totalidad de Saint Louis Sucre, convirtiéndose de esta forma en accionista mayoritario de Ebro Puleva, además de afianzarse como la primera operadora azucarera mundial, a considerable distancia de sus seguidoras. Südzucker tiene origen cooperativo, siendo cooperativistas quienes detentan la mayoría del capital social, aunque en la actualidad una parte muy importante corresponde al Deutsche Bank. En 2004, Saint Louis Sucre vendió en bolsa su participación en Ebro Puleva.

Por su parte, el que fuera el segundo grupo azucarero europeo nacido de la fusión de la italiana Eridania y de la francesa Beghin-Say también ha seguido un proceso similar. El propietario de Eridania-Beghin-Say era Montedison, grupo dedicado al negocio energético; en julio de 2001 Montedison llega a un acuerdo de fusión con Italnergía (consorcio de EDF -Energies de France- y FIAT), y deciden dividir sus negocios, desprendiéndose de las empresas agroalimentarias. Para deshacerse con mayor facilidad del negocio azucarero se ofertan por separado la parte francesa y la parte italiana. Nuevamente es una iniciativa cooperativa, promovida por la Confederación de Remolacheros franceses la que, a finales del año 2002, se hace con Beghin-Say, a través de una operación financiera en la que participan otras cooperativas y empresas francesas, dando lugar así al nacimiento de Tereos, que en la actualidad es la primera empresa azucarera francesa. También es el movimiento cooperativo italiano el que ha adquirido la mayor parte de la antigua Eridania, a través de un consorcio entre Sadam, azucarera privada, la cooperativa Coprob y la cooperativa financiera de los cultivadores italianos Finbieticola.

Entre otras razones de tipo económico y financiero, para tomar esta decisión, sin duda influyó el creciente desinterés del capital por el negocio azucarero, al que se considera muy dependiente de las intervenciones políticas, y especialmente sensible a una eventual liberalización de los mercados agrarios mundiales. Todo lo anterior tiene una especial significación: demuestra, por una parte, que el capital inversor ha perdido el interés por el sector azucarero, y, por otra, que son los propios remolacheros los que se están implicando en mantener y hacer viable la industria azucarera. Se plantea un dilema cuando menos curioso: si los "expertos" en hacer negocios abandonan el sector es sin duda porque no ven claro que se puedan mantener sus ganancias, ¿es entonces prudente que los remolacheros se lancen a inversiones multi-millonarias? Quizá la respuesta sea que mientras los inversores financieros tienen otras posibilidades para obtener beneficios, los remolacheros sin azucareras no tienen nada, por lo que han de arriesgarse al límite, no tanto para conseguir dividendos, sino para mantener su medio de vida.

II.3. Los agentes sociales: la organización Inter-profesional

La interdependencia de los subsectores agrícola e industrial ha obligado a establecer un marco de relaciones que, con las peculiaridades propias de cada época, se remonta al inicio de la actividad industrial azucarera. Estas relaciones han atravesado momentos más o menos difíciles, en parte debido al mutuo convencimiento de que los intereses de cada colectivo, empresas y cultivadores, son contrapuestos y no complementarios. La consideración del azúcar como producto de primera necesidad, y los numerosos intereses que el negocio azucarero implicaba, ha propiciado desde antiguo una fuerte intervención pública en su regulación. Este intervencionismo tiene un hito fundamental en la promulgación de la Ley de Azúcares de 1935, que sentó las bases para una evolución del sector apoyada en la negociación entre las partes.

El papel de las organizaciones remolacheras fue determinante a lo largo de la historia del cultivo: durante los tres primeros cuartos del siglo XX los sindicatos remolacheros tuvieron una notable influencia y forzaron en numerosas ocasiones a replegarse en sus pretensiones a unas industrias con abusivos afanes de lucro. Si bien es cierto que existía una notable identificación entre los ideales del régimen franquista y los de aquellos Grupos o Sindicatos remolacheros amparados por el sindicalismo vertical, y a pesar de que en ellos se afianzara parte del

más rancio agrarismo conservador, con preeminencia del interés de los grandes cultivadores, no es menos justo reconocer que promovieron importantes iniciativas, tanto económicas como sociales¹⁴. Por otra parte, los continuos conflictos y enfrentamientos con las empresas azucareras confería un espíritu reivindicativo y una capacidad organizativa que resultaron ser una de las "escuelas" en la que se fueron forjando nuevos dirigentes que, en las postrimerías del franquismo, constituyeron uno de los gérmenes de lo que hoy son las organizaciones profesionales agrarias.

Las nuevas organizaciones agrarias aportaban una visión mucho más plural de lo que significaba representar los intereses de los remolacheros, porque encarnaban en sí mismas las diferencias, a veces importantes, de los modelos de explotación existentes (por ejemplo, entre los grandes cultivadores del Sur y las explotaciones de tipo familiar del Norte). La actual organización interprofesional es heredera de la tradición negociadora existente entre remolacheros y azucareros, adaptada a la nueva realidad del sector. Surgen los Acuerdos Interprofesionales, que si bien tienen precedentes desde 1972, es a partir de 1986 cuando esta figura comienza su andadura con las características que hoy tiene: una negociación "a dos bandas" entre remolacheros, representados por sus organizaciones libremente constituidas, y empresas azucareras. Así pues, la administración, que había tenido un papel importantísimo, ya no participa en las relaciones interprofesionales, limitándose su función a la de verificar que los acuerdos alcanzados por la Interprofesional no contravienen lo estipulado en la legislación estatal o comunitaria. Estos Acuerdos Marco Interprofesionales (AMI) se materializan en diferentes Mesas de Seguimiento, según el ámbito del acuerdo: nacional, zonal y de fábrica. El marco jurídico en el que se inscribe se remonta al Reglamento (CEE) nº 206/68, siendo por tanto anterior a la Ley de Organizaciones Interprofesionales de 1995.

¹⁴ Por ejemplo, el Sindicato Remolachero de Castilla la Vieja impulsó planes de desarrollo de regadíos, la creación de una Sección Técnica Agrícola para el asesoramiento y la investigación sobre el cultivo, la producción y el mejoramiento de semillas, la importación de bienes de equipo e insumos, el desarrollo de iniciativas empresariales (estando en el origen de acreditadas empresas como las de semillas "Prodes" o "Nitratos de Castilla"), la promoción y capacitación profesional, la implantación de cultivos adecuados a las rotaciones de la remolacha o el intento de creación de una Caja Rural de ámbito regional.

La Mesa Nacional del AMI está compuesta por cuatro representantes de la parte agrícola, nombrados por cada una de las Organizaciones Profesionales Agrarias (COAG, ASAJA, UPA y CNCRCA)¹⁵ y por un representante de cada empresa azucarera¹⁶. Las Mesas Zonales tienen la misma composición que la nacional, y se reúnen en Valladolid, Ciudad Real y Sevilla, sedes respectivas de las Zonas Norte, Centro y Sur. Las Mesas de Fábrica están compuestas por dos representantes agrícolas y dos de la industria azucarera. Además de las funciones propias que como Mesa de Seguimiento le atribuye el AMI, las Mesas de Fábrica se constituyen como Comisión Mixta de Recepción y Análisis. La negociación interprofesional es uno de los mayores exponentes de la capacidad organizativa de un sector productivo y ha proporcionado a remolacheros y azucareros una excelente práctica para afrontar desde una perspectiva global la defensa del interés común como sector ante las adversas situaciones que ha debido, y aún debe, atravesar.

Dentro del marco general que impone la normativa comunitaria y la estatal, el AMI tiene plena capacidad para decidir sobre cualquier cuestión que las partes consideren convenientes para sus intereses, siempre que no se contravengan las disposiciones oficiales en la materia. El AMI incluye una estipulación referente al mecanismo de arbitraje para la solución de conflictos entre las partes con relación al contenido del Acuerdo. Además, la Interprofesión puede establecer acuerdos para otros aspectos relacionados con el sector, desde la mejora del cultivo o la promoción del consumo de azúcar a la reestructuración industrial. Así se han puesto en marcha diferentes programas para la modernización y tecnificación del cultivo, y se han creado otras instituciones complementarias -Instituto de Estudios Documentales del Azúcar y la Remolacha, IEDAR, y Asociación para la Investigación y Mejora del Cultivo de la Remolacha Azucarera, AIMCRA,- destacables por constituir las pocas instituciones del sector agrario enteramente en manos de los agentes interesados¹⁷ y que han llegado a formar parte de instituciones internacionales del sector.

¹⁵ COAG: Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos; ASAJA: Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores; UPA: Unión de Pequeños Agricultores; CNCRCA: Confederación Nacional de Cultivadores de Remolacha y Caña Azucareras

¹⁶ El AMI en vigor está firmado por las cuatro OPAs y por Azucarera Ebro y Azucareras Reunidas de Jaén.

¹⁷ La financiación de AIMCRA es mediante aportaciones iguales de los remolacheros (50 %) y las empresas (50 %), y ambos participan en este mismo porcentaje en los órganos de dirección.

No obstante, y a pesar de que los diferentes agentes implicados muestran frecuentemente su orgullo por pertenecer a un sector "con un alto grado de organización que le ha procurado notables éxitos", no todo es fácil en las relaciones interprofesionales. Las negociaciones de los Acuerdos, e incluso el desarrollo de los mismos, suelen provocar tensiones y conflictos entre la parte agrícola y la parte industrial y, frecuentemente, dentro de cada subsector entre sí. Pero los conflictos no pueden llegar a la ruptura, ya que los agricultores necesitan una industria que les compre su producción y las industrias necesitan unos agricultores que les suministren la materia prima; si una de las partes quiere imponerse a cualquier precio, las consecuencias pueden volverse contra ella. Esta constatación, adquirida por la experiencia, obliga a que las relaciones interprofesionales del sector se rijan, habitualmente, por la prudencia.

El conflicto entre las industrias y los cultivadores es un clásico en el sector azucarero y se remonta al inicio de la actividad de transformación industrial de la remolacha. Los conflictos iniciales siempre tenían que ver con los precios, las cantidades a contratar, las condiciones de entrega, los descuentos, etc. La posición prepotente que ejercía la industria y la arbitrariedad de sus decisiones provocaron las primeras "guerras", al encontrarse con la oposición de los cultivadores organizados en incipientes sindicatos. Estos enfrentamientos se fueron solucionando a medida que se promulgaban normativas reguladoras del sector y a través de la propia negociación interprofesional que, no hay que olvidarlo, no fue un regalo de la industria, sino una conquista de los cultivadores. Respecto a conflictos entre empresas azucareras, tampoco son nada nuevo. La feroz competencia que entre ellas se estableció durante décadas provocó situaciones irrationales que depararon el cierre de muchas fábricas y el aceleramiento del proceso de concentración, al que ya nos hemos referido antes. El hecho de que tan sólo sean tres las empresas que operan en el sector, hace que sus relaciones hayan mejorado sensiblemente; sin embargo, todavía afloran de vez en cuando episodios conflictivos, en particular ante campañas en las que pueda escasear la materia prima. Pero sin duda el asunto que las mantiene más distanciadas es el reparto de las cuotas, ya que éstas son pieza fundamental del negocio azucarero. Los conflictos entre cultivadores tienen mucho que ver con las posiciones que cada Organización mantiene y con sus aspiraciones a ser las más representativas. Las posiciones sindicales reflejan las legítimas diferencias que tiene un sector plural, que nunca valorará igual lo que es conveniente para un gran cultivador de secano del Sur o para un pequeño cultivador de la vega del

Guadalquivir o del Duero. Se pactó que la representatividad de cada OPA sea del veinticinco por ciento cada una para dar salida a una permanente discusión que a menudo dificultaba la toma de decisiones en el seno de la Interprofesión. Es, pues, la cuestión de la representatividad un aspecto primordial para entender las relaciones, muchas veces conflictivas, entre las organizaciones remolacheras. Pero a esta situación tampoco es ajena la industria, que ha sabido jugar la baza que para ella representa tener enfrente a unos interlocutores divididos entre sí, utilizando hábilmente distintos recursos con el objeto de instalar la desconfianza entre las OPA, debilitando la posición de los remolacheros.

La contratación colectiva es una forma de gestión que posibilita que determinadas entidades (organizaciones agrarias -que aglutinan la mayor parte de la contratación colectiva-, cooperativas y entidades financieras) representen ante las empresas la suma de las contrataciones individuales que correspondan a sus asociados. Este sistema ofrece grandes ventajas tanto para el remolachero como para la entidad gestora, pero la verdadera importancia de los Contratos Colectivos radica en que a través de ellos se fortalece la capacidad de presión y negociación de las Organizaciones en la Interprofesión. Frente a una poderosa empresa que gestiona miles de contratos, un cultivador individual está indefenso; por el contrario, un cultivador integrado en un Contrato Colectivo de una Organización Agraria tiene la misma fuerza que la que tenga la propia Organización. Así pues, el número de cultivadores y el volumen de toneladas que se agrupen en sus Contratos Colectivos son fundamentales para las Organizaciones, tanto para aumentar su influencia frente a las empresas y las otras OPA en la Interprofesión, como por el aporte de recursos que representa. Entre los remolacheros, y ante las empresas azucareras, la fuerza de una Organización es la fuerza de sus Contratos Colectivos.

Con todo lo apuntado, cabe extraer la conclusión de que las relaciones interprofesionales son consideradas por los distintos agentes que intervienen en ellas como un aspecto fundamental para afrontar las circunstancias que afectan al sector. Este convencimiento ha fortalecido el compromiso de las partes para mantener el marco de relaciones, a pesar de las discrepancias que a veces se han manifestado con bastante contundencia y agresividad. Por encima de todas las diferencias legítimas que los separan, empresas azucareras y organizaciones remolacheras parecen tener claro que el futuro de ambas está estrechamente unido, y que la Interprofesión es la mejor herramienta que tienen para luchar por su respectiva participación en el mismo.

Parte III: LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

III.1. El mapa del cultivo, las superficies, los rendimientos y las producciones.

Desde que en 1882 se implantaron en España las primeras factorías para la extracción de azúcar de remolacha, la distribución geográfica de este cultivo ha sufrido constantes variaciones. En sus inicios la producción remolachera se implantó en Andalucía, especialmente en la Vega de Granada, al ser esta una zona con tradición azucarera desde antiguo. En 1892 se estableció en Zaragoza la Azucarera de Aragón (que fue la primera instalación fabril fuera de Andalucía y a la que siguieron numerosas iniciativas industriales repartidas por todas las regiones españolas), que sentó la base para convertir al Valle del Ebro, junto a la Vega de Granada, en uno de los dos polos de desarrollo remolacheros más importantes, y que mantuvieron una clara hegemonía durante el primer tercio del siglo XX.

La expansión del cultivo fue motivada por el importante mercado que se abría para el azúcar de remolacha tras quedar desabastecida España desde las colonias, y porque el perfeccionamiento de la tecnología de extracción le convertía en un producto muy rentable. La proliferación de industrias azucareras en los primeros años del pasado siglo contribuyó a una rápida extensión del cultivo por todas las zonas de regadío y por los secanos frescos y húmedos. Si bien la remolacha demostró su capacidad de adaptación a muy diferentes condiciones de suelo y clima, se apreciaban diferencias en cuanto a los rendimientos y la calidad según el lugar de cultivo. Con el objeto de homogeneizar las condiciones de la producción remolachera se procedió a dividir las áreas de influencia del cultivo en Zonas que tenían precios diferenciados según la calidad de la producción (cuanta más azúcar contiene la raíz -polarización-, mayor precio), a la vez que eran la base territorial para la que se fijaban cupos de producción por fábricas y cantidades máximas a cultivar por los agricultores. Mediante la Ley de azúcares de 1935 se establecieron once Zonas de producción, que han ido experimentando sucesivos reajustes en diferentes épocas avanzando gradualmente hacia la configuración del actual mapa remolachero, que proviene de la regulación establecida en el Real Decreto de la Presidencia nº 1927/85 de 9 de octubre, que fija tres Zonas de cultivo: Zona Norte (Castilla y León, Álava y La Rioja), Zona Centro (Castilla la Mancha) y Zona Sur (Andalucía y Extremadura). Esta configuración ha tenido una enorme trascendencia para el conjunto del sector, ya que la cuota nacional de azúcar está dividida y asignada a cada una de estas

tres Zonas. No obstante, a partir de la entrada en vigor de la nueva OCM habrá que proceder a un duro reajuste de las producciones, y la tradicional distribución en zonas se verá, con toda seguridad, sensiblemente alterada.

La fuerte movilidad del cultivo de la remolacha le ha valido la calificación de cultivo "trashumante". Esta "trashumancia", aparte de lo señalado anteriormente -ver apartado II.2.- sobre el papel de las estrategias de las empresas azucareras, tiene un componente agronómico, pues el cansancio de la tierra motivado por la repetición del cultivo se combate con la adecuada rotación de cultivos (las formas químicas para lograrlo tienen un coste elevado y eficacia limitada), pero dada la estructura de las explotaciones remolacheras, en las de pequeña dimensión la rotación no es tan fácil de aplicar. Precisamente este aspecto, unido a la posibilidad de otros cultivos alternativos de rendimiento parecido o superior explica en parte la desaparición de la remolacha de amplias zonas donde antes se había cultivado.

Cuadro 8.

*Evolución del cultivo
de remolacha azucarera por CC.AA.*

CC.AA.	Campaña 1994/95			Campaña 2004/05		
	Superficie ha	Rdto. tm/ha	Producción tm.	Superficie ha	Rdto. tm/ha	Producción tm.
PAIS VASCO	3.435			2.711		
NAVARRA	118			56		
LA RIOJA	4.088			1.654		
ARAGON	351			-		
CASTILLA LEON	87.752			50.403		
ZONA NORTE	95.744	54,16	5.186.000	54.824	75,51	4.139.807
MADRID	22			-		
CASTILLA LA MANCHA	9.832			5.752		
ZONA CENTRO	9.854	60,78	599.000	5.752	86,23	495.976
EXTREMADURA	3.700			325		
ANDALUCIA	65.838			36.534		
ZONA SUR	69.538	38,02	2.644.000	36.859	66,97	2.468.535
ESPAÑA	175.136	48,12	8.429.000	97.435	72,91	7.104.318

Fuentes: Anuarios de Estadística Agraria del MAPA y empresas azucareras. Elaboración propia.

En el cuadro 8 puede apreciarse un importante descenso en la superficie cultivada en todas las CC.AA., y una producción ligeramente inferior que puede justificarse, aparte de por las circunstancias agro-nómicas de las campañas tomadas como referencia, por efecto de ajustes en las cuotas –desclasificación, reportes, etc.. El cultivo de la remolacha ha experimentado en las últimas campañas un aumento espectacular en los rendimientos, lo que explica en parte la reducción en las superficies sembradas; también se explica por el trasvase de siembras que se está produciendo desde el secano al regadío. La tendencia es que este trasvase se acentuará a corto plazo, afectando a las siembras otoñales que se realizan en la Zona Sur. También en el cuadro 8 se aprecia que en comunidades como Navarra, Aragón o Madrid, la remolacha era ya a principios de los noventa un cultivo totalmente marginal, cuya tendencia a desaparecer se ha cumplido en los años siguientes; a parte de lo anterior, la distribución geográfica del cultivo no experimenta grandes cambios, exceptuando la acusada tendencia a la baja en cuanto a superficie y producción que se aprecia en Extremadura y La Rioja. Queda por tanto el mapa remolachero actual formado por las áreas de distribución del cultivo en el Valle del Duero, el Alto Ebro, Andalucía Occidental y las provincias de Albacete, Ciudad Real y Badajoz.

Figura 1
Mapa del cultivo de remolacha azucarera en España



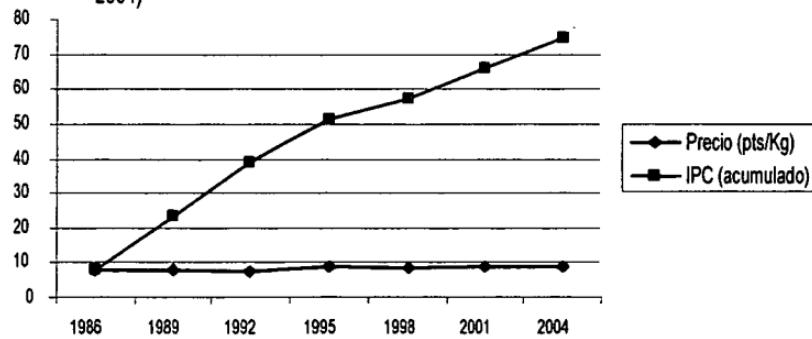
La movilización de importantes recursos para la inversión por parte de los remolacheros, propiciada por los Planes Interprofesionales y con apoyo financiero de las empresas azucareras se ha traducido en un importante aumento de los rendimientos, tanto de remolacha como de azúcar por hectárea, aspecto clave para mantener la rentabilidad del cultivo, como más adelante veremos. El crecimiento de las producciones unitarias se basó en las mejoras introducidas en el cultivo: la utilización de nuevas semillas, que producen más raíz y con más contenido de azúcar, la mejor dosificación y empleo de fertilizantes y plaguicidas, que ha permitido disminuir la cantidad empleada y mejorar su eficacia controlando mejor las enfermedades, especialmente la fúngicas, el mejor manejo del riego, ahorrando agua y energía, etc. Respecto a los rendimientos, en el cuadro 8 se pueden apreciar diferencias notables entre Zonas, si bien es necesario apuntar que el menor rendimiento de la Zona Sur es debido a que ésta concentra toda la producción de secano. Por otra parte, de la remolacha de siembra otoñal (que se recoge en verano), se extrae menos azúcar, aunque tenga el mismo rendimiento de remolacha. Aun así, y teniendo en cuenta que la Zona Sur representa un tercio del total, es de destacar que los rendimientos del conjunto del estado se han equiparado a los medios de la UE-15, y que las Zona Centro y Norte los superan ampliamente, situándose en la actualidad entre las regiones pioneras en producción de remolacha y azúcar de toda la Unión Europea.

Precisamente la mayor seguridad en las producciones que representa el regadío es uno de los factores condicionantes a tener en cuenta para definir el mapa remolachero. La necesidad de aportar riegos de apoyo para el desarrollo del cultivo es una de las principales diferencias que caracteriza la producción de remolacha en España frente a la de otros países europeos. De ahí la estrecha relación existente entre las zonas de influencia del cultivo y las zonas regables, que ha motivado que la remolacha fuera buscando para su asentamiento los lugares con disponibilidad de agua para el riego, por una parte, y, por otra, que este cultivo se haya convertido en un claro motivo para impulsar la transformación de secanos en superficies de regadío. La dificultad de aumentar las superficies regadas con aguas subterráneas, unido a que el gasto necesario para la elevación del agua encarece considerablemente los costes de producción, nos hace pensar que serán las zonas de ribera, con posibilidad de abastecerse con agua superficial, las que mayor potencialidad presentan para albergar el cultivo de la remolacha en el futuro.

III.2. La rentabilidad de la remolacha. Los precios

Resulta obvio que los grandes altibajos que ha experimentado el cultivo de la remolacha reflejan la evolución de la rentabilidad del cultivo, y que éste ha sido influido tanto por las disposiciones oficiales que regulaban el sector, como por la estrategia de las empresas azucarreras. Aunque la regulación española del sector se iba acercando a la comunitaria desde mucho antes de nuestra integración en la Comunidad Europea, el período de adaptación resultó ser negativo desde el punto de vista de la producción. El precio de la remolacha en España en el momento de nuestra incorporación a la CEE era superior en un 23 % al de los países comunitarios, por lo que se estableció un período transitorio en el que los precios quedaban congelados esperando que la equiparación llegase por el aumento de los comunitarios. A pesar de que la depreciación de la peseta respecto del ECU¹⁸ amortiguó en parte el efecto de la congelación de precios, en términos reales se estaba produciendo una pérdida de renta de los cultivadores, teniendo en cuenta la fuerte inflación de nuestro país en aquella época (ver gráfico 2).

Grafico 2: Evolución precio percibido remolacha e IPC (1986-2004)



Fuentes: MAPA -precios percibidos- e INE -datos IPC-. Elaboración propia

¹⁸ ECU: unidad de cuenta europea. Era el sistema que, en ausencia de una moneda única en el ámbito de la UE, se utilizaba para establecer los tipos de cambio aplicables a cada moneda nacional en un momento determinado, dependiendo de la cotización real de cada una de estas monedas.

No obstante, los precios comunitarios permanecieron también congelados (de hecho lo han estado desde la campaña 1984/85 hasta la 2005/06), por lo que se prolongó el periodo transitorio hasta la campaña 1995/96, inicialmente fijado para la campaña 1991/92. Para aminorar los efectos traumáticos sobre la producción de remolacha en España, se autorizó la concesión de ayudas nacionales, que atrajeron de nuevo hacia el cultivo a agricultores que, o bien lo habían abandonado, o bien se incorporaban por primera vez al mismo. De todas formas, con tener una parte importante, no fueron las ayudas las que más contribuyeron a mantener el cultivo en aquella época de crisis, sino, como antes se ha apuntado, el aumento de los rendimiento (también es verdad que las ayudas contribuyeron a que el sector invirtiera más, favoreciendo este incremento de productividad). La mayor producción por hectárea, además de mayores ingresos, significa reducir el coste unitario de producción por tonelada; los rendimientos absorbieron el diferencial entre unos precios congelados y una fuerte inflación, posibilitando el mantenimiento y desarrollo de la producción de remolacha en España.

Así pues, la rentabilidad del cultivo de la remolacha la mayoría de las veces ha estado inducida o supeditada a intereses políticos o industriales, y ha variado en función de si era necesario aumentar o reducir las producciones de azúcar. Esto puede parecer una regla lógica de un mercado regido por la ley de la oferta y la demanda, cosa que no es del todo cierta, ya que los ciclos de rentabilidad alta o baja no han respondido exactamente a la situación de los mercados, sino a las disposiciones de la intervención pública. En todo caso, la rentabilidad futura, teniendo en cuenta la fuerte reducción de los precios que se aplicará a partir de la campaña 2006/07, estará determinada por varios aspectos fundamentales, como los rendimientos y los costes de producción, que a su vez estarán condicionados por aspectos como los requisitos medioambientales o la tecnología, entre otros. Sin embargo, sí podemos adelantar que el umbral de rentabilidad no se alcanzará en buena parte de las explotaciones de nuestro país, debido, principalmente, al importante coste que supone el riego.

III.3. Los costes de producción

El manejo del cultivo está en buena medida estandarizado, por lo que no existen grandes diferencias en las técnicas empleadas entre las distintas zonas productoras (con la salvedad del cultivo en secano); sin embargo, aun con una estructura de costes similar, su importe presen-

ta diferencias considerables dependiendo de dos aspectos: el volumen de superficie utilizada y su distribución, y la utilización de agua superficial o subterránea y el tipo de energía empleada, en el caso del regadío. Dependiendo de estas variables podríamos establecer los costes de producción de una hectárea de remolacha azucarera en una horquilla que oscila entre los 2.650 y los 2.910 euros, según se aprecia en el cuadro 9.

Cuadro 9

*Estructura de costes estándar
del cultivo de remolacha (Euros/ha.)*

CONCEPTO	Caso 1: Riego con agua superficial y gasóleo	%	Caso 2: Riego con agua subterránea y electricidad	%	Caso 3: Riego con agua subterránea y gasóleo	%
Labores preparatorias; siembra	290	10,6	290	10,7	290	10,0
Fertilización	350	12,8	350	12,9	350	12,0
Semilla	280	10,2	280	10,3	280	9,6
Tratamientos fitosanitarios	510	18,6	510	18,8	510	17,6
Aranque y carga	310	11,3	310	11,5	310	10,7
Gastos transporte no recuperados (1)	90	3,3	90	3,3	90	3,1
Gastos asociados al riego (2)	460	16,8	520	19,2	720	24,7
Arrendamiento	360	13,4	360	13,3	360	12,3
TOTAL	2.650	100	2.710	100	2.910	100

(1) Parte del transporte es abonado por la industria; se computa la parte pagada y no recuperada por el remolachero, teniendo en cuenta la distancia media a la fábrica (55 Km).

(2) Se incluye: coste de energía, tarifas y cánones de riego.

Elaboración propia a partir de datos de costes reales (junio 2005) en explotaciones remolacheras de CyL.

Para comprender mejor la encrucijada en la que se encuentran los remolacheros, hemos de hacer algunas consideraciones sobre varios aspectos relacionados con los costes del cultivo:

La estructura de las explotaciones. La remolacha tradicionalmente se implantó en explotaciones de tamaño medio o pequeño. A medida que la tecnología ha ido reduciendo la necesidad de trabajo manual, las explotaciones remolacheras han tendido a aumentar la superficie dedicada a este cultivo. Pero para respetar la rotación del

cultivo, a la vez que se aumenta la superficie de remolacha se necesita aumentar la de la explotación (la superficie máxima dedicada a la remolacha no debería ser superior al 25-30 por ciento del total de la explotación). Las explotaciones de menor dimensión deben recurrir frecuentemente al arrendamiento de tierras para poder realizar la rotación del cultivo, constituyendo por tanto el pago de rentas un coste muy importante. Este coste no afecta a todos los productores, aunque sí a una parte muy significativa; obviamente, las explotaciones que cultivan superficies en propiedad obtienen mayor rentabilidad.

Externalización de trabajos y servicios. Cada vez es mayor la dependencia del remolachero respecto de trabajos realizados por agentes externos a la explotación, bien empresas o particulares que se dedican a la prestación de servicios agrarios, o bien la propia industria azucarera. El avance tecnológico está siendo espectacular, y cada día surgen nuevos elementos que pronto se convierten en imprescindibles y que hay que incorporar a la explotación si no se quiere "perder el tren". La remolacha se ha convertido en un cultivo "de precisión"; como la adquisición de esta tecnología no está al alcance de todos, y como alternativa a fórmulas de utilización común de maquinaria, surgen las empresas especializadas que realizan determinadas tareas, externalizándose buena parte de los servicios que antes realizaba el propio cultivador. Si a la externalización de servicios añadimos que todos los productos que se precisan son a su vez proporcionados por empresas multinacionales de semillas o de agroquímicos, el remolachero ve reducirse su margen de autonomía y aumentando su dependencia, tanto de las empresas que realizan los servicios como de las compañías que controlan las tecnologías que aplica. El remolachero está muy especializado, pero es tremadamente vulnerable, ya que depende en gran medida de factores sobre los que apenas tiene capacidad de control.

La ecocondicionalidad. La necesidad de cumplir con las crecientes exigencias medioambientales conllevará posiblemente la introducción de prácticas menos intensivas, lo que debería traducirse en una rebaja de los costes en inputs. En este sentido cobra especial importancia la denominada "*agricultura integrada*", práctica que comporta una serie de exigencias de tipo reglamentario por el que el agricultor se compromete a no sobrepasar determinados límites en cuanto a fertilización química, uso de pesticidas, etc.; la verificación de las prácticas seguidas en la explotación se realiza por un organismo certificador que debe ser reconocido oficialmente. La

producción integrada no debe ser desdeñada por los remolacheros como instrumento para lograr una mejora de la calidad del producto y del proceso de producción.

III.4. Las explotaciones remolacheras

La mayor concentración de la producción en un número menor de explotaciones, con la expectativa de que las economías de escala permitan la supervivencia de las más grandes, parece ser la respuesta a los cambios vividos en las últimas décadas en la agricultura, y por tanto en el sector remolachero, de nuestro país. Es lo que ya está sucediendo y de forma muy acelerada, como se puede observar en el cuadro 10. Lo que se produce en paralelo con la desaparición de múltiples explotaciones pequeñas, con su correspondiente coste social.

*Cuadro 10
Evolución de las explotaciones
de cultivo de remolacha*

	1989		1999	
	Valor	Índice	Valor	Índice
Nº de explotaciones remolacheras	36.887	100	19.321	52
Superficie total remolacha (ha)	152.837	100	131.949	86
Superficie media por explotación	4,14	100	6,83	165
Producción total (tm.)	7.333.000	100	8.162.000	111
Producción media por explotación	198,80	100	422,44	212
Rendimiento medio (tm./ha)	47,98	100	61,86	129

Fuente: Censos Agrarios de 1989 y 1999. Elaboración propia

Los datos de este cuadro son bastante impresionantes, si bien es necesario añadir algunos apuntes: el número de explotaciones remolacheras se reduce casi a la mitad, aunque la superficie media de cultivo por explotación sólo aumenta un 65%; lo que se explica por el impacto conjunto de la reducción de la superficie total sembrada (-14%), el aumento de los rendimientos (+29%) y el progresivo traslado de las siembras en secano hacia las de regadío (superficie sembrada de remolacha en secano 27% sobre el total en 1989, 23% en 1999). Elementos que conjuntamente permiten a las explotaciones remolacheras superar

en más del doble su producción media de una década antes, sembrando sólo un 65 por ciento más de superficie. Al mismo tiempo, según los datos anteriores, entre 1989 y 1999, cada año, casi cinco de cada cien explotaciones remolacheras abandonaron el sector.

Surge aquí el dilema de dónde se asentará la producción en el futuro. Partiendo del hecho de que la remolacha bajará sensiblemente de precio, resulta evidente que la producción sólo podrá mantenerse a largo plazo allí donde se consiga abaratar los costes; pero además la disminución del margen unitario hará inevitable aumentar el volumen para sostener la rentabilidad global. Si además, la disminución de precios, y la consiguiente salida del sector de numerosos cultivadores, provocan una reordenación de la distribución de cuotas, todo parece indicar que puede producirse un trasvase de siembras hacia aquellas explotaciones que tengan base territorial suficiente para ello, en las que, como antes hemos visto, los costes son menores. Ya tenemos una primera pista: la explotación remolachera del futuro será de una dimensión territorial sensiblemente mayor que la actual.

La reducción de costes puede venir por varias vías; la primera, mediante la aplicación de criterios de cultivo más extensivos: reducción de los niveles de fertilización y de utilización de fitosanitarios, con lo que, además, se cumpliría con los condicionantes medioambientales. Otro de los factores clave en nuestro país es el riego, tanto por el gasto que su aplicación significa, como por la importancia de asegurar su suministro durante todo el ciclo vegetativo del cultivo. Tenemos una segunda pista: la disponibilidad garantizada de agua para riego será un factor determinante de la ubicación del cultivo (esto sólo es válido para la Península Ibérica, ya que en el resto de Europa no riegan).

Y una tercera pista, que tiene que ver no tanto con condicionantes domésticos como con la situación internacional. Hay que tener en cuenta el impacto de la producción de los países del centro y el este de Europa, ya que si bien ahora presentan un considerable retraso estructural, disponen de un potencial remolachero indudable, que puede alcanzar su pleno desarrollo con la utilización de los fondos de adaptación que les proporcionará la UE y que eclosionará en el momento en que la liberalización comercial sea una completa realidad. El resultado de estos cambios sobre el entramado social y productivo cambiará profundamente el actual status del sector azucarero en la UE. Añadamos a ello los efectos de una desregulación que ya se ha iniciado. Por pura lógica, estos efectos serán más acusados en aquellos sectores que, como el azúcar, han gozado de los beneficios de una orde-

nación eficaz. La apertura de nuestras fronteras en cumplimiento del acuerdo EBA, si bien se realizará de forma escalonada hasta 2008 y sólo será completa desde el 1 de julio de 2009, impondrá una competencia abierta que puede saldarse con el desplazamiento del mercado de buena parte del azúcar de remolacha europea hacia el azúcar de caña importado, lo que, previsiblemente, producirá una deslocalización de la producción hacia las zonas productoras de caña, donde ya las empresas azucareras europeas están invirtiendo. El sector azucarero europeo se enfrenta a un trueque en el que se cambia remolacha por caña; en otras palabras, con la condescendencia de nuestros responsables políticos se nos está colocando en la piedra del sacrificio bajo el altar de la OMC.

En esa especie de liturgia repetida de buscar *“salidas dignas”* para los sectores abocados a una reconversión salvaje se pretende ahora explorar las posibilidades de uso alternativo de la remolacha como cultivo energético para la obtención de biocarburantes y bioetanol. Si se confirman las expectativas que ha suscitado, esta orientación puede resultar interesante como complemento a las actuales alternativas de siembra, pero no como una sustitución forzada de nuestro papel de productores de azúcar.

RESUMIENDO

La política acerca del azúcar y la remolacha ha de situarse en las líneas de la nueva política agraria comunitaria. La revisión intermedia de la PAC, adoptada en junio de 2003 por la Comisión Europea es, sin duda alguna, más que una “revisión” de la Agenda 2000, un documento que sienta las bases para una reforma radical de la agricultura europea. Está claro que existen muchos condicionantes que influyen en esta propuesta y que hacen de la agricultura el centro de varios debates simultáneos: las negociaciones de la OMC, el cumplimiento de los requisitos que establece la Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS), la calidad y seguridad alimentaria, el bienestar animal, etc. A pesar de que la agricultura inició hace décadas su transformación, desde una actividad orientada a satisfacer las necesidades alimentarias de la sociedad a la que abastecía para convertirse en suministradora de materia prima para las empresas de distribución y elaboración de productos alimentarios que producen para agresivos mercados mundiales, después de la aplicación plena de esta nueva PAC, la agricultura en Europa será otra cosa muy diferente a lo que hasta ahora ha venido siendo.

Todas las medidas que se están adoptando en el marco de negociaciones multilaterales están conduciendo a la explotación familiar hacia una crisis sin precedentes. Pero ello no debe hacernos concluir que la agricultura en su conjunto está en una grave crisis; es más bien una manera determinada de hacer agricultura la que se está jugando su futuro: la explotación familiar. Y aquí radica una cuestión de fondo: no se trata tanto de una crisis que enfrenta a productores de distintos países, ni a productores de distintos sectores, sino que enfrenta dos modelos de explotación. Esta es la verdadera dimensión del debate que plantea la nueva PAC, el sistema tradicional de agricultura *con* agricultores (explotaciones familiares) frente a una agricultura *sin* agricultores (con grandes empresas de producción agraria).

Parece claro que la UE opta por esta división, estableciendo las bases para una agricultura empresarial "competitiva" en un mercado globalizado, y a la vez manteniendo en su interior una agricultura "subsidiada". Pero los precios se aproximarán a los del mercado mundial, ya que son fijados tomando como referencia los costes de producción mundiales más bajos, sin tener en cuenta los estándares sociales ni medioambientales, y las ayudas se desvinculan de la producción, de forma que para percibirlas será necesario disponer de derechos de pago y superficie elegible, pero no es necesario realizar producción alguna en dicha superficie. Quienes se sitúen en costes de producción por encima del umbral mínimo de precios, así como aquellos que se encuentran en zonas de peores condiciones para la producción, dejarán la producción pasando a cobrar la ayuda. Los países desarrollados pueden compensar estas diferencias recurriendo para sus productores a las ayudas "no distorsionadoras" del mercado que la OMC aprueba dentro de la "caja verde", frente a los países pobres que no tienen recursos para mantener sistemas compensatorios y están, además, desesperadamente necesitados de aumentar sus exportaciones, por lo que sólo pueden intentar aumentar su agresividad en los mercados mundiales.

Para el sector del azúcar, si a esta evolución de la política agraria europea se le añaden las crecientes perspectivas de liberalización, desregulación y competitividad de los mercados mundiales que hemos señalado, muy probablemente todo ello va a suponer un aumento de la oferta para el comercio internacional y una caída de los precios.¹⁹

¹⁹ Aunque en este momento parece que los precios agrarios en general marcan una tendencia al alza, parece poco probable que en un producto como el azúcar éstos se mantengan.

Añadamos a ello el poder de las grandes empresas utilizadoras de azúcar y las presiones que éstas pueden ejercer en los mercados mundiales y europeos, así como su creciente aprovechamiento de los desarrollos tecnológicos basados en productos sustitutivos del azúcar de caña y remolacha por otros edulcolorantes provenientes de productos como los cereales, y se puede concluir en la creciente y dura competencia que dominará los mercados del azúcar en los próximos años.

Mediante todos estos procedimientos del “libre mercado” se va produciendo una doble concentración: por un lado, se concentra la producción; las explotaciones son cada vez mayores, más intensivas en capital y en técnicas de cultivo y se produce en masa, nutriendose de mano de obra proveniente de antiguos campesinos o de inmigrantes, mientras disminuyen las pequeñas explotaciones campesinas y familiares a ritmo vertiginoso. Por otro lado, se concentran los productores, remolacheros y agrarios en general, en determinadas zonas, al aumentar las grandes corporaciones que manejan explotaciones de miles de hectáreas y miles de cabezas de ganado, ¿cuántas explotaciones familiares podrán sobrevivir?

ANEXO C. REMOLACHA. Explotaciones de OTE Remolacha clasificadas por SAU

Año	1987		1993		2003	
	Nº explots.	%	Ha remolacha / expl.	%	Ha remolacha / expl.	%
1	468	1	132	0	38	7
A < 1	1.177	2	978	1	1.254	4
A < 2	4.787	10	5.369	3	1.448	5
A < 5	8.132	19	14.962	7	3.637	13
A < 10	11.152	24	26.291	14	7.394	25
0 A < 20	5.537	12	18.271	9	4.209	14
0 A < 30	7.287	15	27.875	14	3.768	13
0 A < 50	5.200	11	34.791	18	4.860	16
0 A < 100	2.508	6	64.917	34	25	8.668
≥ 100	47.346	100	162.866	100	29.772	100
TOTAL						

Fuente: Elaboración de E.I. con datos de las Encuestas de Estructuras de Explotaciones Agrarias. Varios años

ANEXO C. REMOLACHA. Explotaciones de OTE Remolacha clasificadas por UDE

UDE	1987		1993		2003	
	Nº explots.	%	Nº explots.	%	Nº explots.	%
<1	{ 3.241	7	233	1	31	0
1 A <2			1.329	4	69	0
2 A <4	6.581	14	2.216	7	610	4
4 A <6	6.762	14	2.901	10	422	3
6 A <8	5.524	12	2.864	10	286	2
8 A <12	8.596	18	4.836	16	1.172	7
12 A <16	5.279	11	3.736	13	1.260	8
16 A <40	8.652	18	8.647	29	6.526	41
40 A <60	{ 1.991	4	1.266	4	2.647	16
60 A <100	721	2	{ 1.745	6	1.617	10
≥100					1.417	9
TOTAL	47.347	100	29.772	100	16.057	100

Fuente: Elaboración de E.I. con datos de las Encuestas de Estructuras de Explotaciones Agrarias. Varios años.

