



# Acuerdos comerciales, competitividad y crisis en la citricultura valenciana

RAÚL COMPÉS LÓPEZ, JOSÉ-MARÍA GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, VÍCTOR MARTÍNEZ GÓMEZ. Universitat Politècnica de València.

## ■ RESUMEN

*La campaña 2018-2019 se ha convertido para el sector citrícola valenciano en una de las peores de su historia reciente. El malestar acumulado en algunos de los grupos de productores más afectados ha provocado incluso una inédita movilización ciudadana de protesta. El elemento detonante ha sido el nuevo acuerdo comercial entre la UE y los países sudafricanos. Este acuerdo se inscribe en la progresiva liberalización de las importaciones citrícolas por parte de la UE. En este nuevo escenario, las debilidades en materia de estructura, organización y calidad comercial del sector lo hacen especialmente vulnerable en campañas abundantes y accidentadas como ésta. Las consecuencias pueden ser dramáticas para muchos operadores si no se producen cambios profundos en las estrategias competitivas del sector, que hasta la fecha carecen de un enfoque integrador y ambicioso.*

**PALABRAS CLAVE:** Crisis citrícola, acuerdo comercial UE-Sudáfrica, controles fitosanitarios, competencia varietal.

**E**l pésimo inicio de la campaña citrícola 2018/2019, y su coincidencia con el aumento de la entrada en el mercado de la UE de cítricos procedentes de Sudáfrica en septiembre y octubre, han provocado en el sector valenciano un profundo malestar social y político. Esta crisis ha puesto de manifiesto ante la opinión pública tanto las consecuencias de la política comunitaria en materia de acuerdos comerciales como los problemas estructurales y organizativos del sector. En situaciones como ésta es comprensible que se busque un culpable, preferentemente externo, al menos en el corto plazo. Sin embargo, el origen de esta crisis es complejo, ya

que responde a múltiples factores, tanto internos y externos, entre los cuales se encuentra evidentemente la liberalización de los intercambios con países terceros impulsada por la UE. Un análisis de impacto de estos acuerdos obliga a tener en cuenta tanto la naturaleza e implementación de las concesiones comerciales otorgadas por la UE a estos países como la capacidad del sector citrícola valenciano para adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia.

Este artículo está basado en una comunicación presentada al XII Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria (Lugo, septiembre de 2019) a partir de un estudio de impacto encargado y difundido por el Grupo Los Verdes/ALE del Parlamento Europeo (Compés et al. 2019). El objetivo principal de dicho estudio ha sido determinar el impacto de los acuerdos comerciales entre la UE y los países de Sudáfrica sobre la citricultura valenciana. Este análisis no puede realizarse al margen de su posición competitiva, que trasciende a la competencia de los cítricos sudafricanos. En caso de que las instituciones comunitarias, españolas y valencianas hubiesen realizado una evaluación ex ante, es posible que se hubiese detectado su vulnerabilidad y la necesidad de efectuar cambios comerciales, estructurales y organizativos profundos. Aunque el análisis se centra en la citricultura valenciana, algunas de sus conclusiones son extensibles a otros territorios de la citricultura española.

La metodología de trabajo se basa, por un lado, en las estadísticas de comercio exterior y el análisis de los acuerdos comerciales y, por otro, en las opiniones de un panel de expertos de la industria valenciana gestionadas con el método Delphi.

#### **LA EVOLUCIÓN DE LAS CIFRAS COMERCIALES: IMPORTACIONES Y PRECIOS EN ORIGEN**

A nivel mundial, el sector citrícola viene creciendo ininterrumpidamente. De hecho, ha duplicado su tamaño entre 1986 y 2016 en términos de superficie, producción y exportaciones, en volumen, y toda-



vía más intensamente en valor a partir de principios de siglo XXI. Sin embargo, este crecimiento ha sido desigual en los principales países citrícolas. Por un lado, ha crecido en superficie en el conjunto de España un 39% (como consecuencia de los aumentos de Andalucía -118%- y Murcia -23%, que han más que compensado la caída de la Comunitat Valenciana -10%), Egipto (62%), Marruecos (76%), Turquía (103%), Sudáfrica (68%), Zimbabwe (51%), Túnez (53%) y Argentina (20%)<sup>1</sup>. Por otro lado, ha retrocedido en Brasil (-8%), Italia (-16%), Grecia (-22%), Israel (-36%) y Chipre (-48%). Sudáfrica, si bien tan solo ocupa el undécimo lugar del mundo como país productor (2014/2015), es el segundo exportador mundial desde el 2006 -por detrás de España-, con un 10% de cuota de mercado. Europa es su mercado exterior más importante, ya que recibe el 35% de sus exportaciones, según datos de la *Citrus Growers' Association* de Sudáfrica (CGA), pero tiene capacidad para absorber más. En los últimos años ha aumentado tanto la superficie de cultivo -en la actualidad cuenta con 77.708 ha-, como la producción y las exportaciones.

El estudio citado de Compés et al. (2019) analiza el comportamiento del mercado comunitario en dos de los cítricos presentes en la citricultura valenciana: naranjas y mandarinas, alcanzando interesantes conclusiones. En primer lugar,

se constata la complementariedad tradicional entre las importaciones extra y las intracomunitarias: las extracomunitarias ocupaban el hueco de los meses de verano cuando caen los envíos intracomunitarios (Gráfico 1). Sin embargo, se destaca en los años 2017 y 2018 un incremento significativo en las importaciones extracomunitarias de naranjas (en cantidad), tomando como referencia el promedio 2012-2015, con porcentajes del 22,4% en 2017 y del 26,6% en 2018. Existe, por tanto, una cierta presión para la naranja comunitaria tanto al inicio como al final de la campaña. Al inicio por el incremento de los volúmenes sudafricanos y, hacia el final de la campaña, por las importaciones procedentes de Egipto. Es previsible que la presión tienda a incrementarse en el futuro con las diversas concesiones y acuerdos firmados, y por firmar, de la UE.

En el grupo mandarinas y variedades híbridas asimiladas comercialmente, la diferencia de flujos anuales a favor del origen intracomunitario es mayor de 3 a 1: más de 1,6 millones de toneladas de importaciones intra-UE frente a menos de medio millón de toneladas de las importaciones de origen extracomunitario. No se observa la complementariedad estacional tan marcada que se da en las naranjas (Gráfico 2). Al igual que ocurría con las naranjas, la evolución es muy diferente entre los orígenes intra y los orígenes extracomunitarios, con una clara

GRÁFICO 1

**Evolución mensual de las importaciones de la UE de naranjas, orígenes intra y extra comunitarios. En toneladas**

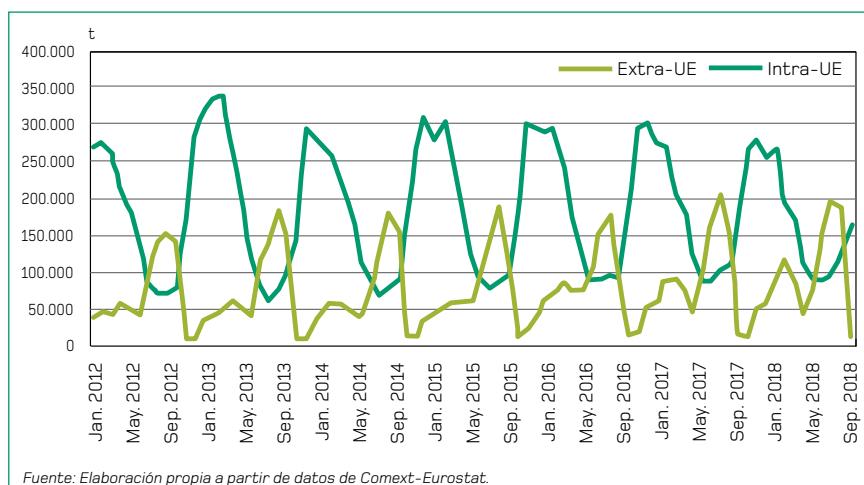
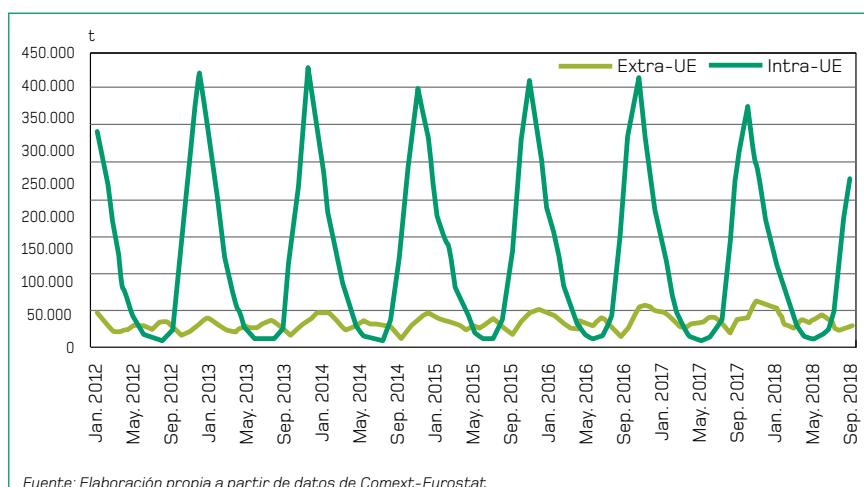


GRÁFICO 2

**Evolución mensual de las importaciones de la UE de mandarinas, orígenes intra y extra comunitarios. En toneladas**



tendencia creciente en estos últimos, e incrementos en volumen, con respecto al promedio del período de referencia 2012-2015, del 27,6% en 2017 y 38,6% en 2018. Así, en mandarinas también existe una presión para el de origen comunitario tanto al inicio como al final de la campaña. Al inicio por el incremento de los volúmenes sudafricanos, y, hacia el final, por las importaciones procedentes de Marruecos e Israel.

Se dan caídas de la cuota de mercado de productos de origen intracomunitario en las importaciones de la UE en casi todos esos períodos de inicio y final de campaña. En ellos, algunos proveedores extracomunitarios ganan cuota de mercado, en ocasiones a niveles prácticamente idénticos a los perdidos por el producto intracomunitario. Es especialmente el caso de las naranjas egipcias en febrero, abril y mayo; y el de las

mandarinas israelíes y marroquíes en febrero, marzo y abril. Las mandarinas sudafricanas aumentan su cuota en las importaciones comunitarias entre junio y septiembre, incluso por encima de la caída de la cuota de mercado de las importaciones intracomunitarias, lo que es un indicio de su competitividad en ese periodo. También se dan aumentos más moderados en la cuota de mercado de las naranjas de este origen.

Complementamos este análisis con datos sobre las exportaciones valencianas a la UE procedentes de Datacomext (Secretaría de Estado de Comercio). De este modo podemos evaluar el grado en que las exportaciones de la principal región exportadora española han podido verse desplazadas por proveedores de otras regiones o países. La evolución de flujos comerciales en el mercado comunitario revela un aumento de la presión competitiva sobre los cítricos valencianos en las últimas campañas. La Comunitat Valenciana ha reducido sus envíos al mercado europeo, tanto en volumen como en valor, de naranjas y mandarinas, especialmente los últimos dos años.

¿Es Sudáfrica un problema para los cítricos valencianos? A principio de campaña se constatan aumentos de las importaciones de productos sudafricanos desde agosto a octubre, habiendo superado las ventas de la Comunitat Valenciana en el inicio de campaña de las mandarinas (Cuadro 1). Hacia el final de la campaña los aumentos vienen de parte de las importaciones de países terceros mediterráneos, si bien no superan las exportaciones valencianas.

Para ver cómo se trasladan estos movimientos al productor, hemos considerado los precios percibidos por los productores, recopilados por la Generalitat Valenciana. Lo más destacable es que las variedades más tempranas de mandarina han tenido cotizaciones en campo por debajo de la media histórica desde la campaña 16/17 (ver Gráfico 3), con caídas en la última campaña para otras variedades de media estación con mayor producción, indicando el efecto de referencia de los precios fijados al inicio de campaña y extendiendo la crisis por las distintas zonas productoras.

**Si eres un profesional de la alimentación  
tu sitio es mercamadrid**

**+2.700.000** de Tm.

productos comercializados

**Área de influencia:**

500 km.

12 mill. consumidores

**Diariamente acceden:**

20.000 personas

15.000 vehículos

**Superficie:**

2.215.060 m<sup>2</sup>



**mercamadrid**



## IMPLICACIONES DEL ACUERDO CON SUDÁFRICA

Uno de los blancos de las denuncias de las organizaciones agrarias ha sido el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) firmado por la UE y seis de los países que forman la Comunidad para el Desarrollo del África meridional en junio de 2016. Este artículo muestra que las concesiones comerciales de este acuerdo intensifican la competencia en el mercado citrícola europeo aunque las causas de la crisis de esta campaña son más complejas.

La negociación y los contenidos del AAE debilitan la capacidad de la producción citrícola española para hacer frente a la competencia sudafricana. En la parte arancelaria, el AAE amplía el período en el que Sudáfrica puede exportar naranjas a la UE sin aranceles –del 15 de octubre al 30 de noviembre– y establece su desaparición completa en 2025.

En materia de negociaciones, la preparación del AAE no se apoyó en una evidencia suficientemente detallada sobre su impacto en los flujos comerciales y la producción comunitaria. Ningún análisis publicado ex ante contempló la posible incidencia de las concesiones sobre los cítricos, en particular de las nuevas concesiones en los meses en los que Sudáfrica podía exportar (ver European Commission, 2016).

El AAE también reduce la capacidad de respuesta de la UE ante crisis originadas por un gran aumento de las importaciones, ya que sus disposiciones limitan la invocación de medidas de defensa de la producción doméstica de la UE frente a un aumento de las importaciones originadas de los estados SADC. De hecho, según el artículo 33 del AAE, si la UE aplicase una salvaguardia multilateral según las normas de la OMC, el AAE proporciona una excepción para los países de la SADC.

Del resto de salvaguardias contempladas en el AAE, sólo la bilateral (Artículo 34) sería de aplicación posible para la protección de la producción de la UE ante un aumento de las importaciones que cause o amenace causar daño al sector comunitario. Sin embargo, las condiciones jurídicas del acuerdo para solicitar una salvaguardia frente a las

**CUADRO 1  
Exportaciones a la UE de mandarinas en septiembre, Comunitat Valenciana, e importaciones de la UE desde Sudáfrica (t)**

	Comunitat Valenciana	Sudáfrica
Promedio septiembre 12-15	19.756,7	14.272,9
Septiembre 2016	17.277,1	20.735,2
Septiembre 2017	27.975,5	25.890,4
Septiembre 2018	14.199,1	23.432,6

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Eurostat – Comext y Datacomext.

importaciones de Sudáfrica dificultan su invocación en las condiciones de mercado actuales, sobre todo porque además no se dispone de experiencia suficiente de aplicación de las nuevas concesiones establecidas en el AAE. En cualquier caso, la salvaguardia, si se pudiese aplicar, sería una medida temporal que exigiría un plan de adaptación del sector a la situación de liberalización total que está prevista en el AAE.

Uno de los puntos más críticos de las importaciones comunitarias de cítricos procedentes de Sudáfrica es el riesgo de entrada de plagas y enfermedades en el sector citrícola europeo, riesgo que debería obligar a la Comisión Europea a garantizar un control adecuado de las condiciones de inspección de las partidas importadas en todos los puertos de entrada de la UE, y una mayor garantía en origen. Ante un litigio de carácter técnico, son varias las interferencias de tipo político o jurídico que ejercen presión sobre la Comisión para suavizar las medidas de

control. Entre ellas se puede destacar la propuesta de medidas alternativas que eviten la suspensión de las importaciones a pesar de las interceptaciones de lotes afectados por las plagas como la polilla *False Codlin Moth* (FCM) o el hongo *Phyllosticta citricarpa* -conocido como “mancha negra de los cítricos (CBS)”. Esta presión por aceptar medidas alternativas ha llevado a Sudáfrica a anunciar una controversia en la Organización Mundial de Comercio (OMC), al considerar que la evidencia científica para las medidas fitosanitarias aplicadas por la UE en el CBS es débil (ver evidencias contrapuestas en Guarnaccia et al., 2017, y Martínez-Minaya et al., 2018). Complementariamente, el análisis de la aplicación de substancias pesticidas en la UE y Sudáfrica viene a confirmar la autorización en Sudáfrica de productos no autorizados en la UE, lo que a su vez conduce a la necesidad de un mayor control del cumplimiento de LMR en los productos introducidos en el mercado comunitario.



## LA POSICIÓN COMPETITIVA DE LA CITRICULTURA VALENCIANA

El AAE, pero también la apertura comercial a otros países productores de cítricos, están cambiando las reglas de juego de la competencia en el mercado europeo. En particular, si bien en el pasado las citriculturas de los hemisferios norte y sur eran complementarias por razones geográficas y naturales, en la actualidad los cambios ambientales, tecnológicos y comerciales las hacen cada vez más rivales, al provocar solapamientos entre sus respectivas campañas de comercialización.

El marco regulatorio que la UE ha concedido a Sudáfrica brinda al segundo exportador mundial de cítricos en fresco la posibilidad de extender y reforzar su campaña en los meses de septiembre y octubre, que corresponden al inicio de la campaña en el área del Mediterráneo. En estos meses del año, los cítricos su-

dafricanos presentan una elevada calidad comercial, y sus productores tienen capacidad para incrementar aún más su producción en los próximos años, elevando su presión sobre la oferta valenciana en ese período.

La competencia en los mercados hortofrutícolas internacionales se basa cada vez más en la calidad y la oferta varietal. En los períodos de solape, un porcentaje elevado de las exportaciones sudafricanas está constituido por variedades de mandarinas de alto valor comercial, denominadas variedades *Premium*, como es el caso de la Orri, Nadorcott o Tango. Por el contrario, la oferta varietal española, y especialmente valenciana, es muy heterogénea, con abundancia de variedades precoces cuyas características de tamaño, color y sabor son menos atractivas para el distribuidor y el consumidor –por ejemplo, las satsumas del tipo Okitsu e Iwasaki-. Esta composición de la oferta valencia-

na es consecuencia de la búsqueda de precocidad como estrategia comercial en la época en la que las exportaciones del hemisferio sur eran casi inexistente o de escaso valor comercial.

Uno de los efectos del aumento de la competencia que supone el AAE es la necesidad de adaptar la oferta varietal. Aunque esta ha sido siempre muy dinámica, la estructura organizativa del sector y las condiciones de acceso a las mejores variedades dificulta esta innovación. Los más afectados son los pequeños y medianos productores independientes, que se enfrentan a obstáculos crecientes para disponer de variedades competitivas. Por un lado, el IIVIA, instituto de investigación público valenciano que ha sido tradicionalmente referencia internacional en materia de citricultura, ha ido perdiendo capacidad de obtención de variedades *Premium* en los últimos años. Por otro lado, en la actualidad

**FEDEMCO®**  
FEDERACIÓN ESPAÑOLA DEL ENVASE DE MADERA Y SUS COMPONENTES

**GROW**  
GROUP RECYCLING OF WOOD

**Los productos de primera prefieren la madera**

**Premium goods prefer wood**

**PLANTACIONES SOSTENIBLES**

PROF. BELTRÁN BÁGUENA, 4 - 46009 - VALENCIA (SPAIN) - T.: +34 963495713 - W.: FEDEMCO.COM

**FEDEMCO®**  
FEDERACIÓN ESPAÑOLA DEL ENVASE DE MADERA Y SUS COMPONENTES

las variedades de cítricos más cotizadas en los principales mercados proceden de países terceros como Israel, Estados Unidos o Marruecos. Su comercialización en nuestro país está sometida a un sistema de licencias que gestionan clubes de variedades controlados por los grandes operadores del sector. Aunque cada una de estas entidades tiene su propio modelo de gestión, lo usual es que intenten establecer condiciones de acceso restrictivas para evitar un crecimiento de la oferta que haga perder valor al producto.

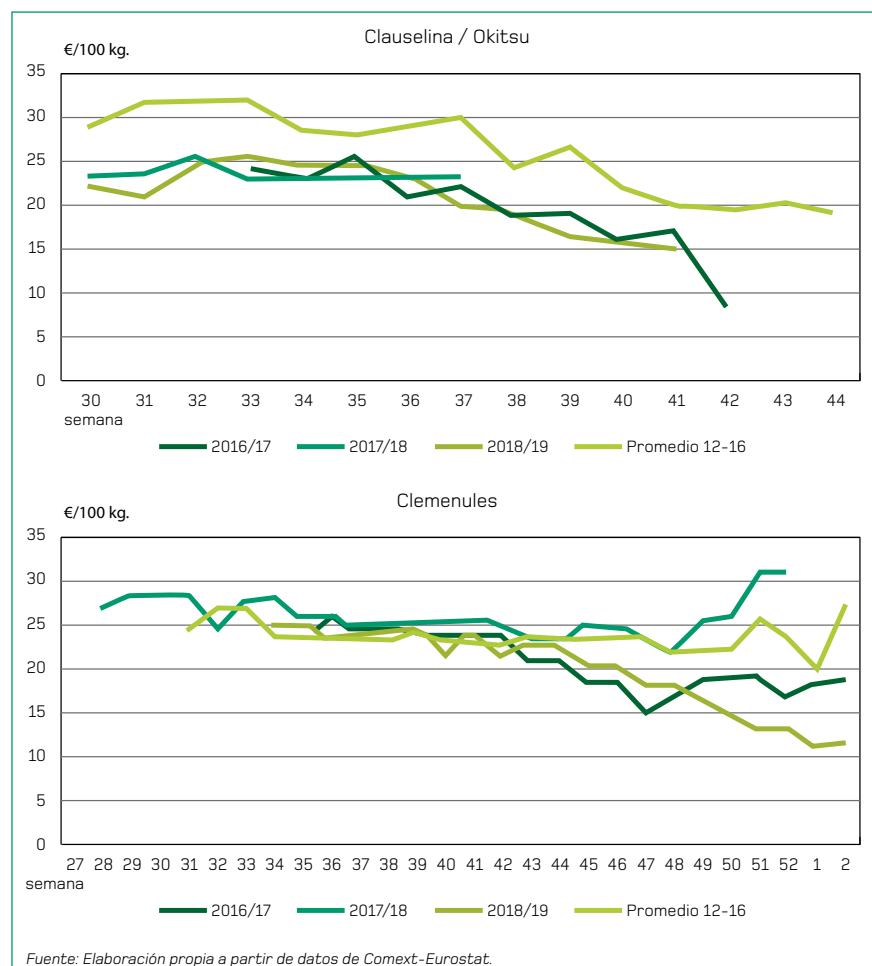
El impacto de la competencia –tanto estacional como varietal– de las importaciones sudafricanas se manifiesta especialmente en las zonas productoras intensivas en variedades precoces –v.gr. La Safor, La Marina o La Ribera del Júcar–, cuya recolección comienza a finales de agosto y septiembre. Es en estas zonas donde se están produciendo los procesos de reestructuración más profundos, primero con cambios varietales cada vez más rápidos y, al final, con sustitución por otros cultivos como el caqui o el aguacate.

En los peores casos se está produciendo incluso el abandono del cultivo de los cítricos. En el corto plazo esto suele significar el abandono de la tierra y, en el medio y largo plazo, su adquisición por parte de los grandes operadores citrícolas, que en los últimos años están aumentando sus inversiones en tierra con el fin de aumentar su producción propia y controlar mejor su oferta de variedades Premium. Iniciativas recientes como la Ley de Estructuras Agrarias aprobada este año 2019 por las Cortes valencianas crean y mejoran instrumentos para facilitar los procesos de reestructuración y evitar tanto el abandono como el minifundismo.

## CONCLUSIONES

Según la evidencia disponible, no puede atribuirse únicamente al AAE la responsabilidad de la grave crisis citrícola de esta campaña 2018/2019. Aunque se ha producido un incremento de las importaciones procedentes de Sudáfrica, ha coincidido con una cosecha récord y

GRÁFICO 2  
Evolución mensual de las importaciones de la UE de mandarinas, orígenes intra y extra comunitarios. En toneladas





## CONTROL de ACCESOS de VEHÍCULOS



**PKCAV** es el Software de control y gestión de accesos, desarrollado por CBL Informática, para cualquier tipo de vehículo que, entre otros recursos, incorpora:

- Lectura de matrículas • Identificación y tarifas por tipo de vehículo • Pesajes automáticos en báscula
- Gestión de viales reversibles • Control de Abonados
  - Gestión de cobros automáticos o manual
- Interface con cualquier ERP instalada en el cliente
  - ... y mucho más ...

*Instalado con éxito en Mercagranada desde 2017.*



*Descúbrelo en:*



con una serie de factores coyunturales adversos. Estas circunstancias, junto con las dificultades incorporadas al AAE para la aplicación de salvaguardia, han hecho imposible que se hayan tomado medidas de restricción de las importaciones, tal y como desde algunos medios profesionales y políticos se pedía.

Sin embargo, lo que resulta innegable es que los acuerdos comerciales firmados por la UE con países terceros en los últimos años –y no solo el AAE– han cambiado sustancialmente las reglas de juego de la competencia en los mercados citrícolas. Este nuevo marco hace más probables crisis profundas de precios en caso de alteraciones del mercado –tanto del lado de la oferta como de la demanda–.

Las nuevas condiciones de la competencia en los mercados europeos de cítricos hacen insostenible el mantenimiento del actual *status quo* estructural, organizativo y comercial de la Comunidad Valenciana. En cuanto a la Comisión Europea, es insostenible también su falta de sensibilidad y de atención a los problemas de los sectores productivos mediterráneos ante importaciones cada vez más abundantes y con riesgos fitosanitarios insuficientemente controlados. En particular, es urgente un plan de choque para evitar la entrada de plagas y residuos no autorizados en los cítricos procedentes de países terceros. A medio plazo es necesario también revisar las normas comunitarias –esto incluye el AAE, pero también los mecanismos de gestión de crisis y de ayudas a la modernización varietal– para mejorar la capacidad de reacción de los productores ante choques comerciales externos como los que probablemente se van a seguir produciendo en los próximos años.

Finalmente, hay que subrayar la fragilidad de los citricultores independientes, sobre todo los de pequeño y mediano tamaño, cuyas dificultades para adaptarse a este nuevo escenario son muy importantes. Su renuencia a integrarse en las organizaciones de productores existentes debería ser motivo de una profunda reflexión y un amplio debate sobre el funcionamiento de estas organizaciones. También es necesario mejorar su acceso

**Uno de los puntos más críticos de las importaciones comunitarias de cítricos procedentes de Sudáfrica es el riesgo de entrada de plagas y enfermedades en el sector citrícola europeo, riesgo que debería obligar a la Comisión Europea a garantizar un control adecuado de las condiciones de inspección de las partidas importadas en todos los puertos de entrada de la UE, y una mayor garantía en origen**



a variedades de alta calidad comercial, evitando, entre otras medidas, situaciones de abuso de dominio o restricciones a la competencia. ■

*y los países de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional en relación con el sector citrícola. Estudio del caso valenciano. Impacto económico, social y territorial. Los Verdes ALE en el Parlamento Europeo.*

■ European Commission (2016). *The Economic Impact of the SADC EPA Group – EU Economic Partnership Agreement. An analysis prepared by the European Commission's Directorate-General for Trade*. European Commission.

■ Guaraccia, V., Groenewald, J. Z., Li, H., Glienke, C., Carstens, E., Hattingh, V. y Crous, P.W. (2017). "First report of Phyllosticta citricarpa and description of two new species, P. paracapitalensis and P. paracitricarpa, from citrus in Europe". *Studies in mycology*, 87: 161-185.

■ Martínez-Minaya, J., Conesa, D., López-Quílez, A. y Vicent, A. (2018). "Spatial and climatic factors associated with the geographical distribution of citrus black spot disease in South Africa. A Bayesian latent Gaussian model approach". *European Journal of Plant Pathology*: 1-17.

## Bibliografía

- Compés, R., García, J.M. y Martínez, V. (2019). *Informe sobre impacto del Acuerdo Comercial entre la UE*



# me gusta mi mercado



VIVE TU  
**MERCADO**  
VIVE TU **CIUDAD**



mercàsturias



merca**B**ilbao



**WUWM**  
World Union of Wholesale Markets  
Promoting wholesale and retail markets world-wide



me gusta mi  
mercado



me gusta mi  
mercado



me gusta mi  
mercado



me gusta mi  
mercado



me gusta mi  
mercado



me gusta mi  
mercado