

# ¿El fin del dumping del azúcar europeo?

Implicaciones de la resolución de la OMC en la disputa contra las políticas azucareras de la UE promovida por Brasil, Tailandia y Australia

Abril 2005

El 28 de Abril de 2005 la Organización Mundial de Comercio (OMC) confirmó que las políticas azucareras de la Unión Europea son ilegales. El panel para la solución de diferencias rechazó la apelación de la UE y confirmó el veredicto de que los subsidios europeos al sector azucarero contravienen las reglas de la OMC. El resultado de este caso, iniciado por una demanda de Brasil, Tailandia y Australia, es un hito en la lucha contra los subsidios agrarios injustos y el dumping.

La resolución final del panel de la OMC apoya la denuncia de Oxfam de que todas las exportaciones europeas de azúcar están efectivamente subsidiadas, ya que los costes de producción europeos exceden con mucho el precio al cual el azúcar europeo podría tener viabilidad para la exportación. Las exportaciones europeas subsidiadas han deprimido los precios mundiales del azúcar y reducido las oportunidades de otros exportadores. Oxfam estima que el dumping europeo se tradujo en 2002 en pérdidas de divisas alrededor de los 494 millones de dólares para Brasil, 151 millones para Tailandia y 60 millones tanto para Sudáfrica como para la India<sup>1</sup>.

Los subsidios agrarios se han convertido en uno de los asuntos más polémicos dentro de las negociaciones de la OMC. Para muchos países en vías de desarrollo el uso injusto de los subsidios para exportar los excedentes agrarios en condiciones de dumping constituye la mejor prueba de la injusticia de las actuales reglas del comercio mundial y de la política comercial de doble rasero de los países desarrollados. La resolución del azúcar, junto con la reciente resolución en contra de los subsidios al

---

<sup>1</sup> Azúcar amargo. Informe de Oxfam Internacional, núm. 61, Abril 2004, página 2.

algodón de EEUU<sup>2</sup>, añaden mas presión para el cambio en las políticas comerciales de la UE y de los EEUU. Estas políticas socavan las oportunidades de los agricultores más pobres en los países en desarrollo para comerciar en términos justos en los mercados nacionales, regionales y mundiales.

La resolución del azúcar llega en un momento crucial, ya que la UE está reformando su régimen azucarero. Hace un año, la Comisión Europea dio a conocer las propuestas iniciales de reforma, en Julio de 2005 está previsto que se conozcan las propuestas legislativas. Estas propuestas tienen que tomar en cuenta la resolución de la OMC. La pregunta es si la UE reformará sus políticas de forma que se beneficien los países más pobres del mundo. Los países en vías de desarrollo están pendientes de ello, ya que una reforma orientada al desarrollo es críticamente necesaria para que se den avances en las negociaciones de la Ronda del Desarrollo de Doha.

## El Dictamen del Panel

**El Panel de la OMC dictaminó que el dumping de excedentes europeos subsidiados es tres veces mayor que lo que permiten las reglas de la OMC<sup>3</sup>.** La resolución se refiere particularmente a dos elementos de la política azucarera europea:

1. La UE exportó alrededor de 2,7 millones de toneladas que supuestamente no estaban subsidiadas (el llamado azúcar fuera de cuota o Azúcar "C"). El panel determina que estas exportaciones están subsidiadas indirectamente por las ayudas que recibe la producción de azúcar dentro de cuota. Es decir, la UE es capaz de exportar azúcar fuera de cuota "C" a un precio por debajo de los costes medios de producción gracias a los precios protegidos y garantizados para el azúcar de cuota. Estos precios son lo suficientemente altos para cubrir todos los costes fijos de la producción, mientras que el precio internacional sólo cubre los costes marginales.
2. El panel también dictaminó que la UE está incumpliendo sus compromisos con la OMC al subsidiar la re-exportación de una cantidad equivalente a las importaciones provenientes de los países ACP (África, Caribe y Pacífico) e India, que ascienden a 1,6 millones de toneladas. Estas exportaciones subsidiadas no fueron incluidas en los compromisos de la UE y sobrepasan aún más el nivel permitido. Un aspecto crucial de la resolución es que no afecta el derecho de la UE a importar azúcar de los países ACP e India en términos preferenciales (ver más abajo).

## Implicaciones para la Reforma del Sector Azucarero Europeo

De acuerdo con las reglas de la OMC, un panel puede recomendar cómo tiene que ser aplicada una resolución. El panel del azúcar sugiere que la UE debería "considerar medidas que alineen la producción de azúcar con el consumo interno". También

---

<sup>2</sup> En Marzo de 2005 el panel de la OMC confirmó una resolución que establecía que los \$3200 millones de dólares en subsidios al algodón de EEUU y los \$1600 millones en créditos a la exportación contravenían las reglas de la OMC.

<sup>3</sup> En la ronda de Uruguay, la UE se comprometió a reducir sus exportaciones de azúcar subvencionado a un máximo de 1,3 millones de toneladas por año. Las exportaciones de la comunidad europea sumaron 4,1 millones de toneladas en el año comercial 2000/01.

recomienda que la UE lleve a cabo reformas que protejan el acceso preferente del que gozan los países ACP e India, y hace un llamamiento para que la UE “respete sus compromisos internacionales con respecto a las importaciones incluyendo sus compromisos con los países en desarrollo”. El panel cita la propuesta de reforma de la Comisión Europea (14 Julio 2004) en la cual la CE dijo que “reafirma sus compromisos con los países ACP e India” y que con la reforma del régimen azucarero, los países ACP e India “conservarán los términos preferentes para sus importaciones y retendrán un atractivo mercado de exportaciones”.

La coincidencia en el tiempo de la resolución del panel de la OMC y el calendario de reforma de la UE para el sector azucarero incrementa la presión para la reforma. Pero el impacto que tenga la resolución en el comercio de la UE con los países en desarrollo depende de cómo elija aquella llevar a cabo dicha resolución. La pregunta es si la UE dará prioridad a los intereses de los países más pobres del mundo o si por el contrario seguirá promoviendo reformas de acuerdo a los intereses creados de los grandes productores de azúcar y las compañías procesadoras.

La propuesta actual de la CE para la reforma del azúcar<sup>4</sup> es claramente insuficiente con respecto a lo que se requiere para que las políticas del sector azucarero respeten las reglas de la OMC. Particularmente, la propuesta permitirá la producción y exportación de azúcar “C”<sup>5</sup>. Desde el punto de vista del desarrollo la propuesta es igualmente inadecuada: no detendrá la sobreproducción ni el dumping, ni incrementará las importaciones provenientes de los países mas pobres a precios remunerativos.

## La Reforma del Azúcar y el Desarrollo

Tres grupos de países en vías de desarrollo tienen un especial interés en la reforma del régimen azucarero europeo:

1. Un grupo compuesto por grandes y eficientes exportadores que compiten con las exportaciones europeas en los mercados mundiales. Entre ellos se encuentran Brasil y Tailandia, dos de los demandantes en el caso del azúcar europeo. Su interés principal es terminar con la sobreproducción y dumping de la UE.
2. El grupo de países ACP e India que tienen acceso preferente y limitado al mercado europeo a un precio alto. Estos países, muchos de los cuales tienen altos costes de producción y dependen en gran medida del mercado europeo, temen que sus ingresos por exportaciones y las oportunidades de generación de empleo se vean afectados de manera muy negativa como resultado de la reforma europea.
3. Países menos adelantados (PMA) productores de azúcar. De acuerdo con la iniciativa Todo Menos Armas (TMA) los PMA tendrán un acceso a los mercados europeos libre de cuotas e impuestos a partir de 2009. Sin embargo, el valor de este acceso se verá severamente reducido si los planes de la Comisión para bajar el precio en un tercio se llevan a cabo antes de 2009. El interés de los PMA consiste en atraer la inversión necesaria para desarrollar sus industrias azucareras, de forma que sean sostenibles y eficientes a largo plazo. Esto dependerá de que puedan

---

<sup>4</sup> En Julio de 2004, la Comisión Europea propuso reducir los precios en un 33% y la cuota de producción en un 16% a lo largo de tres años.

<sup>5</sup> Sólo se puede especular acerca del nivel de producción de azúcar “C” que originará la reforma, dependiendo del impacto que tengan las reducciones de cuota y precio sobre las decisiones de producción.

retener el acceso a los mercados europeos a precios remunerativos durante un tiempo razonable. Por esta razón, los PMA han solicitado una demora para la iniciativa TMA, ya que prefieren cuotas limitadas pero a precios remunerativos, que un acceso sin cuotas pero a precios bajos.

Oxfam propone 4 medidas principales para asegurar que la reforma azucarera europea esté a favor del desarrollo<sup>6</sup>:

- Eliminar con efecto inmediato todos los subsidios a la exportación (directos e indirectos)
- Terminar con la producción de azúcar "C", reducir la cuota europea de producción en un tercio para terminar con el dumping, facilitar el aumento de las exportaciones de los PMA y equilibrar la oferta con el consumo.
- Aumentar con efecto inmediato la cuota de importación de los PMA, dándoles una cuota a precios remunerativos de acuerdo a su potencial de exportación.
- Desarrollar un programa de medidas incluyendo el aumento de la ayuda y el apoyo transitorio para los países ACP, que les compense por la erosión de su acceso preferente.

Las propuestas de Oxfam son coherentes con la resolución de la OMC. También terminarán de manera efectiva con el dumping europeo de azúcar mientras se protege los intereses de los países ACP y PMA. Un estudio reciente de una consultora, LMC International, concluyó que una reforma en esta línea generaría 145,000 empleos fijos adicionales, atraería 500 millones de dólares más en inversiones y aumentaría las ganancias por exportaciones de 300 a 400 millones de euros por año en los PMA<sup>7</sup>.

Las propuestas de Oxfam también permitirían proteger a los pequeños agricultores europeos de los altos costes del ajuste.

## Otras Consecuencias

El resultado de la resolución del panel de la OMC tiene importantes implicaciones políticas que van más allá del caso específico de la UE y sus subsidios al azúcar. Junto con el resultado del panel de la OMC sobre los subsidios algodoneros de EEUU, esta resolución demuestra que tanto la UE como los EEUU. utilizan las ayudas agrarias injustamente causando graves perjuicios a los países en vías de desarrollo. Si realmente se toman en serio el conseguir que las actuales negociaciones en la OMC sean una "Ronda del Desarrollo", la UE y los EEUU deben acordar reglas que terminen de manera efectiva con las exportaciones en términos de dumping.

Los resultados de ambos paneles establecen legalmente que los países ricos han incumplido las reglas referentes a los subsidios que ellos mismos desarrollaron a lo largo de la Ronda de Uruguay. Esta es una acusación largamente esgrimida por los países en vías de desarrollo. Estos resultados constituyen una victoria moral y legal

---

<sup>6</sup> Oxfam reconoce que los precios disminuirán como resultado de la reforma, sobre todo considerando el posible resultado de las negociaciones de la OMC. Pero nuestras propuestas enfatizan que estos ajustes se hagan por medio de la reducción de cuotas y un mayor acceso a mercados para los países menos desarrollados.

<sup>7</sup> LMC International (2005), *EU Sugar Reform The LDC Proposal- The Development Dimensions*. Un estudio preparado para el LDC Sugar Group.

para los países en vías de desarrollo y deberían fortalecer su voz en las negociaciones de la OMC.

La UE y los EEUU tienen que tomar ahora una decisión. Pueden acatar las resoluciones de buena fe o enfrentarse a posibles sanciones comerciales. Esto último, negarse a cumplir con las reglas de la OMC, debilitaría aún más el sistema multilateral basado en reglas, del cual son los mayores beneficiarios. Asimismo, el no acatar de manera significativa las resoluciones de la OMC indicaría a los países en vías de desarrollo que no están interesados en reformar el comercio agrícola. Esto socavaría las actuales negociaciones de la OMC.

Oxfam insta a la UE para que responda a la resolución del panel de la OMC acordando reformas del azúcar que terminen con el dumping de las exportaciones y aumenten el acceso de los países más pobres a precios remunerativos. Al mismo tiempo, estas reformas tienen que proveer la ayuda necesaria a los países ACP que se vean afectados por las mismas. Oxfam insta a la UE y EEUU a negociar en la OMC de buena fe nuevas reglas que terminen realmente con el dumping. Estas reglas tienen que incluir el compromiso de los países ricos a:

- Eliminar urgentemente los subsidios y créditos a la exportación y el uso comercial de la ayuda alimentaria.
- Reducciones rápidas y profundas en todas las ayudas que tienen efectos sobre la producción y el comercio.