61 Informe de Oxfam Internacional

Azúcar amargo

Cómo la política sobre azúcar de la UE perjudica a los países pobres

Las políticas del azúcar que ha adoptado la Unión Europea (UE) entorpecen los esfuerzos globales por reducir la pobreza. Se utilizan los subsidios a la exportación para invadir los mercados mundiales con 5 millones de Tm de excedentes de azúcar a bajo precio, lo que deja sin oportunidades a los exportadores de los países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, los productores africanos tienen limitado el acceso a los mercados de la UE. Los que salen ganando como consecuencia del régimen europeo del azúcar establecido por la PAC son las grandes explotaciones y las grandes empresas refinadoras como Sudzucker y British Sugar. Los perdedores son los pobres. Los consumidores y contribuyentes europeos están financiando un sistema que niega a millones de personas una oportunidad de salir de la pobreza y mejorar sus vidas. Se necesitan reformas para detener las exportaciones baratas de la UE y abrir su mercado a los países más pobres.

COMERCIO CON JUSTICIA

Intermón Oxfam

Resumen

El régimen del azúcar establecido en la Política Agraria Común (PAC) produce una cosecha anual de beneficios subsidiados para la industria alimentaria y para las grandes explotaciones agrarias, perpetuando el comercio injusto entre Europa y el mundo en desarrollo. Una reforma de este sector podría beneficiar a millones de personas de los países pobres. El sistema actual beneficia de modo desproporcionado a una acaudalada minoría de Europa.

El régimen del azúcar es un anacronismo dentro del caro disparate que constituye la actual PAC. El sector del azúcar, que ha logrado mantenerse al margen de las sucesivas reformas, sigue siendo uno de los mercados más distorsionados de la agricultura europea. Es, además, una cuestión crítica en las tensiones internacionales en materia de comercio. La revisión actual del régimen del azúcar que establece la PAC nos brinda la oportunidad de abordar el problema. Si no la aprovechamos, las consecuencias serán malas para Europa, peores para los países en vías de desarrollo y potencialmente desastrosas para el futuro del sistema multilateral de comercio basado en normas.

Es bien sabido que el régimen europeo del azúcar es un sistema complejo, pero el problema que provoca puede expresarse de manera muy sencilla: exceso de azúcar. Cada año, Europa –un productor muy poco competitivo- genera un excedente para la exportación de unos 5 millones de Tm de azúcar. Este excedente es vendido a bajo precio gracias a un sistema de subsidios directos e indirectos a la exportación (lo que se conoce como 'dumping'), destruyendo los mercados de los productores de los países en vías de desarrollo, cuya producción es más barata. Al mismo tiempo, elevadas barreras arancelarias bloquean las importaciones a Europa. Los medios de subsistencia de los trabajadores agrícolas y de los campesinos de los países en vías de desarrollo se ven afectados tanto por las exportaciones de la UE a los mercados mundiales como por el acceso restringido de dichos países a los mercados europeos.

La UE afirma que Europa es un exportador de azúcar "no subsidiado". Ésta es la base de su argumentación ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), en donde se cuestiona su régimen del azúcar. Pero esta defensa es insostenible. La posición de la UE en la OMC está basada en sofismas económicos: tras la bruma estadística que emana de Bruselas, Europa esconde el uso de subsidios más prolífico del mundo, y el que más dumping provoca. Actualmente gasta 3,30 euros en subsidios por cada euro de azúcar que exporta. Además de los 1.300 millones de euros contabilizados anualmente en concepto de subsidios en sus presupuestos, la UE ofrece ayudas por valor de cerca de 833 millones de euros a exportaciones de azúcar oficialmente no subsidiadas. Estos subsidios ocultos al dumping reflejan la gran brecha existente entre los costes de producción de la UE y sus precios de exportación.

Los cuantiosos subsidios a la exportación y los elevados aranceles a la importación son consecuencia de la gran diferencia que existe entre los precios garantizados en la UE y los precios mundiales. Los precios europeos se mantienen tres veces por encima de los vigentes en los

mercados mundiales. Si prescindimos de sutilezas diplomáticas, el régimen del azúcar establecido por la PAC tiene todo el aspecto de un monopolio que fija los precios y es gestionado por gobiernos que actúan en nombre de las grandes explotaciones agrícolas y de las empresas refinadoras de azúcar. El régimen mantiene un sistema de ayudas a las empresas, costeado por los contribuyentes y consumidores de la UE, en el que los costes humanos recaen sobre los países en vías de desarrollo.

Las regiones agrícolas más prósperas de Europa –el este de Inglaterra, la cuenca parisina y el norte de Alemania- están entre los mayores beneficiarios de los subsidios del azúcar. Calculamos que el apoyo medio que reciben 27 de las mayores explotaciones de remolacha azucarera en Reino Unido asciende a casi 207.000 euros anuales. Pero las transferencias sociales más elevadas van destinadas a las grandes empresas refinadoras del azúcar. El margen de beneficios de British Sugar, filial de Associated British Foods, que asciende a un 25 por ciento, es uno de los más elevados del sector industrial de la UE. British Sugar constituye uno de los grupos de presión más fuertes para el mantenimiento del régimen actual y ha montado toda una campaña en base a una interpretación selectiva y engañosa de los hechos.

Otras empresas se benefician de subsidios a la exportación por valor de millones de euros cada año. Calculamos que los subsidios a la exportación que han recibido seis grandes refinadoras de azúcar en 2003 ascendieron a 819 millones de euros. La empresa francesa Beghin Say encabeza la lista con 236 millones; seguida por la compañía alemana Sudzucker, la mayor compañía procesadora de Europa, que recibió 201 millones de euros; y de la británica Tate and Lyle, con 158 millones.

Entre quienes pierden como consecuencia del dumping de azúcar patrocinado por la PAC destacan los países en vías de desarrollo. Si traducimos sus costes en pérdidas de divisas, en 2002 las distorsiones del mercado relacionadas con las políticas europeas del azúcar costaron 494 millones de dólares USA a Brasil, 151 millones a Tailandia, y unos 60 millones, respectivamente, a Suráfrica y a India. Son pérdidas muy elevadas para países con una gran parte de la población viviendo en la pobreza, con fuertes presiones en su balanza de pagos y con recursos presupuestarios limitados.

Las preferencias comerciales mitigan las pérdidas provocadas por el régimen del azúcar, pero sólo marginalmente. Los países del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP) disfrutan de acceso preferente al mercado europeo del azúcar a precios vinculados a los precios garantizados de la UE. Los Países Menos Adelantados (PMA) también tienen acceso preferente para una cuota limitada. Se trata de un acuerdo de transición en virtud de la iniciativa Todo Menos Armas (TMA), a través de la cual la UE se compromete a ofrecer acceso libre de aranceles a partir de 2009.

A la UE le gusta señalar la iniciativa TMA como ejemplo de su compromiso con el desarrollo, y hay que decir que la iniciativa ha ayudado a algunos países. Pero en el caso del azúcar, como en otras áreas de la política comercial, la generosidad de la UE tiene sus límites. Se restringen mucho los derechos de acceso a los mercados para adaptarse a los intereses de las empresas refinadoras como British Sugar, Beghin Say, Sudzucker y el lobby de la remolacha azucarera.

Los acuerdos TMA permiten a los Países Menos Adelantados exportar una cantidad de azúcar equivalente al 1 por ciento del consumo de la UE. Dicho de otro modo, se permite a un grupo integrado por 49 de los países más pobres del planeta suministrar cada año a Europa –una de las regiones más ricas del mundo- el equivalente al consumo de tres días de azúcar. Mozambique y Etiopía, dos de los países más pobres del mundo, tienen derecho a exportar un total de 25.000 Tm en 2004. Las quince explotaciones agrarias más grandes de Norfolk (Inglaterra) producen una cantidad superior a ésta. Cuando se trata de elegir entre reducir la pobreza en África y apoyar los intereses de las grandes explotaciones e industrias del azúcar en Europa, los gobiernos de la UE han tomado una opción clara.

Hemos calculado los costes que representan las restricciones comerciales de la UE para Etiopía, Mozambique y Malawi. Las pérdidas totales desde el comienzo del TMA en 2001 ascienden a 238 millones de dólares USA. Las pérdidas previstas para 2003/04 son de 38 millones de dólares USA en el caso de Mozambique y de 32 millones en el de Malawi. Las cifras ponen de manifiesto una incoherencia vergonzosa entre las políticas de ayuda al desarrollo y las políticas comerciales de la UE. Por cada 3 dólares USA que la UE ofrece a Mozambique en concepto de ayuda al desarrollo, le cobra 1 dólar en forma de restricciones para acceder al mercado europeo del azúcar.

Las pérdidas en las exportaciones menoscaban la inversión y reducen las posibilidades de diversificación. Tomados país por país, los costes son elevados en relación a las capacidades financieras nacionales:

- Las pérdidas de Mozambique en el año fiscal actual equivalen al gasto total del gobierno en agricultura y desarrollo rural.
- Las pérdidas de Etiopía equivalen a el gasto nacional total en programas de lucha contra el VIH/SIDA.
- Las pérdidas de Malawi superan el presupuesto nacional de asistencia primaria de salud.

En último término, los perdedores del régimen del azúcar establecido por la PAC son los hombres, mujeres y niños de los países más pobres del mundo. En los países en los que más de la mitad de la población rural vive por debajo del umbral de la pobreza, las restricciones que impone la UE a las importaciones se traducen en una mayor vulnerabilidad, más pobreza, falta de servicios sanitarios o deterioro de los mismos y reducción de las oportunidades de educación. La historia se repite en las poblaciones rurales de países como Suráfrica y Tailandia, en los que los salarios y las condiciones laborales se han visto afectados negativamente por el dumping europeo.

La reforma del sector del azúcar en la UE deberá abordar cuatro cuestiones fundamentales.

- En primer lugar, la UE debe poner fin a los subsidios directos e indirectos a las exportaciones. Se debe rechazar el dumping permanente de los excedentes. A efectos prácticos, esto significa que la UE debería aprobar un régimen de “exportación cero” en el caso del azúcar, lo que implica recortar las cuotas de producción.

- La segunda prioridad es mejorar el acceso de los países más pobres a los mercados de la UE. Los gobiernos de los Países Menos Adelantados han indicado su preferencia por las "cuotas de contención" (retaining quotas) a través de las cuales pueden exportar a la UE a un precio remunerador y previsible. Si se aprobara esta opción, la cuota debería reflejar su verdadera capacidad exportadora.
- La tercera prioridad es la protección de los intereses de los países ACP. Se acepta de manera general que la reforma del régimen del azúcar provocará una reducción de los precios garantizados, por lo cual los grandes productores europeos serán ampliamente compensados. Pero cuando caigan los precios europeos, también bajarán los que reciben los exportadores de los países ACP. Esto constituye una seria amenaza para un gran grupo de estos países. Algunos se enfrentarán a importantes costes de ajuste y a la amenaza de trastornos sociales y económicos. Por este motivo, es imperativo que la UE ofrezca una ayuda generosa y oportuna a los países en desarrollo que se enfrenten a estos procesos.
- Por último, el régimen del azúcar debería alinearse con el interés público en la UE. Esto significa potenciar la capacidad de las explotaciones familiares europeas de contribuir a la creación de un sistema agrícola que sea sostenible tanto desde el punto de vista social como medioambiental.

Existe un peligro cada vez mayor de que los grupos empresariales aprovechen el debate sobre la reforma de la PAC en su propio interés, buscando los beneficios subvencionados a costa del interés público. La industria azucarera y las grandes explotaciones agrícolas han iniciado una campaña en toda Europa que persigue perpetuar el sistema actual. Uno de los centros neurálgicos de la iniciativa es el Reino Unido. La compañía British Sugar y la organización National Farmers' Union pretenden que la opinión pública se oponga a la reforma bajo un lema tan populista como "Salvemos nuestro azúcar". La campaña se basa en la distorsión de la realidad y en la defensa de sus intereses particulares.

El presente documento expone los argumentos a favor de un modelo de reforma basado en una revisión esencial de la política azucarera de la UE. Parte de una posición pragmática y no de fundamentalismos de mercado. Los defensores de una liberalización a fondo y de una transición hacia precios mundiales de mercado ignoran dos problemas fundamentales: en primer lugar, no habrá recorte de precios políticamente viable que pueda eliminar los excedentes de la UE para la exportación, especialmente si van acompañados de abundantes ayudas directas para compensar a las grandes explotaciones agrícolas de sus pérdidas de ingresos. En segundo lugar, un recorte drástico de precios en la UE arruinaría a las industrias de los países ACP y PMA que actualmente exportan a precios vinculados a los precios garantizados por la PAC. Asimismo, perjudicarían considerablemente la viabilidad de las explotaciones agrícolas familiares de pequeña escala.

Nuestra opción de reforma asume que los recortes de precios serán una parte del proceso de reforma, pero defiende profundos ajustes mediante los

recortes de cuotas y la ampliación del acceso al mercado para los Países Menos Adelantados. Para ello, proponemos cuatro medidas clave, a saber:

- Un recorte de unos 5,2 millones de Tm en la cuota de producción de la UE -es decir, un tercio- para poner fin a todas las exportaciones, facilitar el aumento de las importaciones procedentes de los PMA y ajustar la producción al consumo interno. El recorte tendría lugar en dos fases:

  Fase 1: Prohibición inmediata de todas las exportaciones fuera de cuota (2,7 millones de Tm) y un recorte de la cuota nacional de unos 2,5 millones de Tm.

  Fase 2: Recorte gradual y progresivo de las cuotas a lo largo del periodo 2006-13 para dar cabida a 2,7 millones de Tm en importaciones procedentes de los Países Menos Adelantados, a precios vinculados a los del mercado de la UE.

- Eliminación, con efecto inmediato, de todos los subsidios directos e indirectos a la exportación.

- Programa de aumento de la ayuda y de las compensaciones para los exportadores de los países ACP, financiado mediante la transferencia de los 1.300 millones de euros actualmente destinados a subsidios a la exportación. El programa incluiría una opción de "recompra de la cuota", en virtud de la cual los países ACP podrían devolver a la UE su cuota a cambio de un flujo de ayuda garantizado.

- Redistribución del apoyo de la PAC en beneficio de los pequeños productores, así como una investigación de ámbito europeo sobre las actividades de la industria azucarera, llevada a cabo por las autoridades nacionales en materia de competencia.

El régimen del azúcar demuestra, más claramente que cualquier otro sector, por qué la reforma de la PAC no puede tratarse únicamente como un asunto interno de la UE. Atendiendo al importante lugar que ocupa la UE como productora, exportadora e importadora de este producto, las decisiones que se toman en Bruselas tendrán implicaciones no sólo en un amplio grupo de países pobres, sino en millones de personas que viven en dichos países y que están sumidas en la miseria. Precisamente por eso es necesario que la UE haga gala de un sentido de la responsabilidad internacional a la altura de su poder comercial.

1 Introducción

"Esto sí que es trabajo duro. Gano unos 40 dólares USA al mes cortando caña de azúcar. Pero la alternativa es la pobreza. Por lo menos ahora puedo enviar a mis hijos a la escuela y comprar lo imprescindible para mi familia."

Bekele Telila, cortador de caña en la plantación de azúcar de Metahara, Shoa Oriental, Etiopía

"Los bajos precios mundiales del azúcar y las exportaciones baratas son un problema... Me gustaria que desapareciesen los subsidios al azúcar y que se igualaran las reglas del juego a nivel mundial. Los agricultores europeos deberían cultivar algo más apropiado a su clima. Ello permitiría a los países en vías de desarrollo, especialmente a los pequeños campesinos, cultivar más caña de azúcar para el mercado mundial, lo que mejoraría mi situación. Yo sólo puedo cultivar caña de azúcar."

Mzo Mzonelli, pequeño propietario de una plantación de azúcar, provincia de Kwa Zulu, Natal, Sudáfrica.

Los debates sobre la reforma de las políticas sobre el azúcar de la UE acaban difuminándose siempre en una densa bruma de argumentos técnicos en torno a los presupuestos, los subsidios y los acuerdos de comercialización. Amparados por esta bruma, los intereses creados en este sector presionan con fuerza a sus gobiernos y organizan campañas para determinar la dirección de la reforma. El poder económico y político que poseen estos intereses creados les otorga un considerable peso específico en la mesa negociadora: los gobiernos de los Estados Miembros de la UE son tremendamente sensibles a las demandas de los propietarios de las grandes explotaciones agrícolas y de las empresas transformadoras de azúcar. Por el contrario, la voz de las personas de los países en vías de desarrollo, como las que acabamos de citar, apenas se hacen oír en las capitales europeas. Puede que los intereses de los agricultores y jornaleros de los países pobres figuren de forma destacada en la retórica de las políticas de desarrollo, pero, a la hora de formular las políticas agrarias y comerciales, los principios del desarrollo van a la zaga de los juegos de poder.

Esto no es aceptable, puesto que estamos hablando de un poder comercial de primer orden y de un grupo que integra a algunos de los países más ricos del mundo. Las decisiones que se tomen en Bruselas sobre el futuro del régimen del azúcar establecido en la PAC

tendrán importantes repercusiones en la pobreza de los países en vías de desarrollo. En un mundo globalizado, el comercio implica interdependencia y responsabilidades compartidas. Y el comercio del azúcar es uno de los vínculos más fuertes entre los europeos y la población vulnerable del mundo en vías de desarrollo.

Para muchos países pobres, el azúcar representa su principal exportación y una fuente importante de divisas. Los ingresos derivados del azúcar ayudan a financiar importaciones esenciales para el desarrollo del país. Pero el azúcar también repercute en las familias y en las vidas de la gente corriente. El azúcar es la principal fuente de empleo de los trabajadores agrícolas en la zona noreste de Tailandia, una región empobrecida. En Mozambique y Malawi, el sector del azúcar sustenta a decenas de miles de trabajadores temporeros y proporciona ingresos a las poblaciones rurales que viven por debajo del umbral de la pobreza. En Kwa Zulú y otras partes del cinturón azucarero de Sudáfrica, la industria ofrece un mercado a los pequeños propietarios de plantaciones de caña, quienes a su vez dan empleo a jornaleros rurales. En todo el mundo, los mercados internacionales del azúcar repercuten de manera directa o indirecta en el bienestar de millones de personas, puesto que los efectos de las variaciones de precios se trasladan a la producción rural y al mercado laboral.

Esto no significa que la exportación de azúcar represente una vía automática al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. El mercado internacional del azúcar se caracteriza por la inestabilidad y el empeoramiento de las tendencias de los precios, lo que hace que la diversificación sea esencial. En algunos países, los derechos laborales básicos de los trabajadores se infringen de manera sistemática, debilitando el vínculo que existe entre la exportación de azúcar y la reducción de la pobreza. Los pequeños campesinos, que constituyen la gran mayoría de los pobres del mundo, ven cómo se les niega su parte en los beneficios del comercio del azúcar. Las desigualdades en la distribución de la tierra, en el acceso al crédito y en la infraestructura de comercialización implican que, con frecuencia, las grandes explotaciones comerciales dominan las exportaciones. Es lo que ocurre en Brasil (así como en la UE). Con este telón de fondo, la agricultura de exportación no es la panacea para la pobreza, ni el sustituto de estrategias encaminadas a lograr una distribución de base amplia de los beneficios de la actividad exportadora. Los gobiernos de los países en vías de desarrollo tienen la responsabilidad de emprender políticas que logren que el comercio del azúcar beneficie a los pobres, lo que incluye la redistribución de las tierras y de los bienes, el cumplimiento de las normas

internacionales en materia de derechos laborales y hacer de la agricultura de pequeña escala una de las prioridades.

La UE también debe asumir sus responsabilidades. En tanto que productor y exportador de azúcar de primer orden, tiene que asegurar que sus políticas no menoscaben las esfuerzos de la población pobre por mejorar sus vidas. En este informe, mostramos que no ha cumpido con esta responsabilidad. La producción excesiva y el dumping de los excedentes están desestabilizando los mercados y abaratando los precios, con las consecuencias que esto conlleva para los pequeños propietarios agrícolas y para los jornaleros que trabajan para ellos. La actual revisión del régimen del azucar establecido por la PAC brinda a Europa la oportunidad de alinear sus politicas agrícolas y comerciales con sus compromisos retóricos respecto de la reducción de la pobreza.

2 La UE en el mercado global

El funcionamiento del régimen del azúcar es enormemente complejo, incluso para los criterios de la PAC. No obstante, provoca un resultado sencillo: mediante los aranceles a la importación garantiza precios elevados , lo que genera mucho más azúcar de lo que Europa consume. Los intentos de gestionar la oferta mediante cuotas han fracasado espectacularmente. El resultado: la exportación al mercado mundial de enormes excedentes a precios baratos, con la ayuda de cuantiosos subsidios a la exportación. Se asegura así en casa la estabilidad de los precios y unos elevados beneficios para la industria azucarera, a expensas de unos precios cada vez más bajos y menos estables para el resto del mundo.

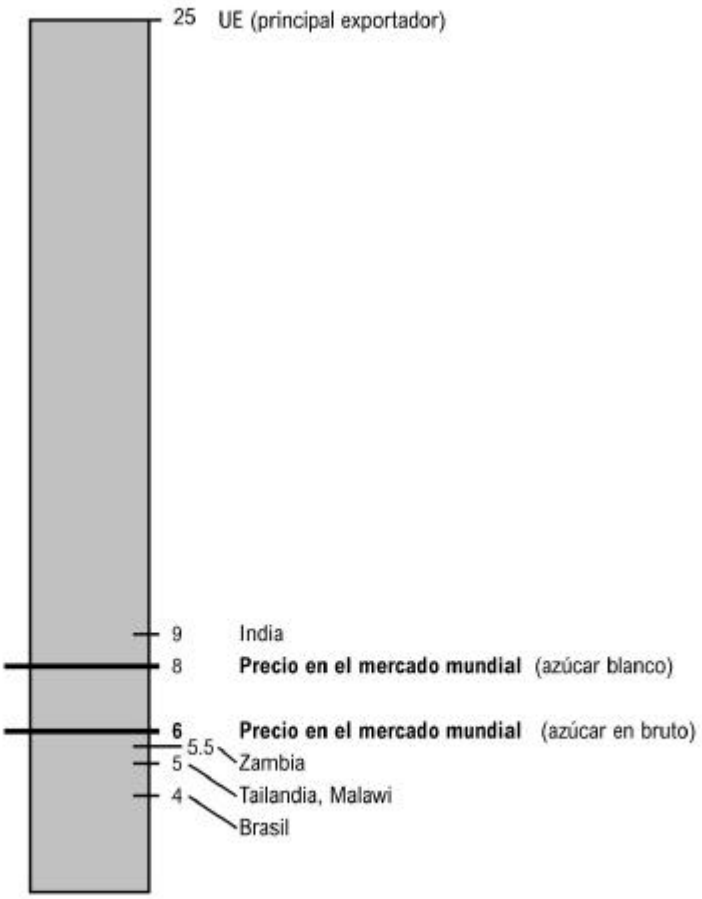
El mercado internacional

Durante la era colonial, los pobladores y las compañías comerciales europeas acumularon enormes fortunas con el comercio del azúcar de caña. El mercado mundial cambió a principios del siglo XIX cuando un bloqueo naval de los británicos empujó a la Francia napoleónica a la autosuficiencia mediante la producción de remolacha azucarera, una tradición que la PAC ha mantenido. En la actualidad, el mercado internacional del azúcar sigue siendo un terreno de juego en el que compiten la caña de azúcar y la remolacha azucarera.

La caña de azúcar es una planta perenne que crece en zonas tropicales, por lo general en un ciclo de cosecha de cinco años. La remolacha azucarera es un tubérculo que se produce como parte de

un ciclo de cultivos. El azúcar de caña se comercializa en bruto o en blanco. El de la remolacha sólo como azúcar blanco. La remolacha que se cultiva en la UE representa cerca del 13 por ciento de la producción mundial de azúcar. Los máximos productores de caña de azúcar –India, Brasil, China, Tailandia y México- representan un 42 por ciento.[1]

Gráfico 1: Coste aproximado de la producción de azúcar: selección de países (centavos / libra)

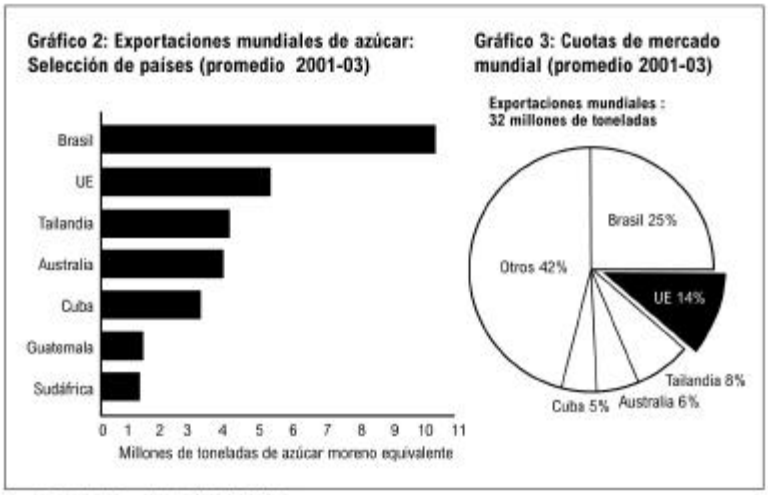


Fuente: Banco Mundial, Landell Mills Commodities, y datos nacionales.

La remolacha de la UE, con un elevado coste de producción, sigue siendo una de las principales exportaciones

Los productores de azúcar de caña gozan de ventajas significativas respecto de los que producen remolacha azucarera, que son su competencia. Dichas ventajas tienen que ver no sólo con la tierra y la mano de obra, que son más baratas, sino también con un elemento vital que sitúa a Europa en franca desventaja: el sol. Aun con la utilización intensiva de productos químicos, la producción por hectárea de la remolacha azucarera es inferior a la de la caña de azúcar. Es difícil establecer comparaciones directas de costes, pero en base a criterios internacionales, la UE es un productor de elevado coste si la comparamos con los principales productores de caña de azúcar (**Gráfico 1**).

A pesar de esta desventaja, la UE es un jugador de primer orden en el mercado internacional (**Gráficos 2 y 3**). Exporta alrededor de 5 millones de Tm al año, lo que la sitúa en segundo lugar, después de Brasil, en cuota mundial de mercado. Los cinco principales exportadores –Brasil, la UE, Tailandia, Australia y Cuba- representan conjuntamente cerca de la mitad de las exportaciones mundiales.



Fuente: Datos de la Organización Mundial del Azúcar

Los precios mundiales son bajos, inestables y siguen cayendo

A diferencia de otras materias primas agrícolas, una proporción relativamente grande de la producción de azúcar –cerca de una cuarta parte del total- se comercializa en el mercado internacional. Esto significa que la viabilidad de muchas industrias azucareras está fuertemente influida por las condiciones del mercado mundial. Los exportadores de azúcar tienen dos problemas en común con los

exportadores de materias primas tropicales como el café y el cacao: precios cada vez más bajos y un alto grado de inestabilidad. Los precios mundiales del azúcar se han caracterizado históricamente por aumentos breves y bruscos seguidos de prolongados periodos de precios bajos.

Los últimos veinte años han sido uno de estos períodos más largos. Desde mediados de los años 90, el valor de comercio del azúcar se mantuvo constante en unos 11.000 millones de dólares USA[2], pero el volumen de exportaciones ha aumentado un 75 por ciento. Dado que la producción es muy superior al consumo y las existencias aumentan, los precios han bajado progresivamente, si bien con una tendencia muy fluctuante. Los exportadores de azúcar se han visto obligados a aumentar el volumen de sus exportaciones simplemente para mantener sus niveles de entradas de divisas. A su vez, la expansión de las exportaciones se suma a la presión a la baja que sufren los mercados, lo que alimenta un círculo vicioso de producción excesiva y precios bajos.

Las proyecciones de precios esbozan un panorama desolador para el futuro. Los precios internacionales actuales de 160 dólares USA / Tm ya se hallan por debajo de los costes de producción de la mayoría de los principales productores. Si se mantiene la tendencia actual, el precio promedio en 2010-15 podría llegar a ser hasta un 25 por ciento inferior al vigente en la segunda mitad de los años 90[3].

La combinación de diversos factores explica las tendencias de precios tan adversas en los mercados mundiales. Respecto de la oferta, la espectacular entrada de Brasil en el mercado mundial durante los años 90 fue un factor de primer orden en la caída de los precios. De manera más general, la oferta de los países en vías de desarrollo suele ser poco sensible a las variaciones de los precios mundiales, en parte por la naturaleza perenne de la caña de azúcar y en parte porque las inversiones en la industria del azúcar son a largo plazo. En relación con la demanda, el crecimiento de las exportaciones se ha visto afectado por el crecimiento del mercado de productos edulcorantes alternativos. El proteccionismo del norte ha provocado efectos de oferta y demanda. Los subsidios han permitido a la UE que aumentara la exportaciones, al tiempo que casi todos los países industrializados restringen las importaciones imponiendo elevados aranceles. La consecuencia (**Gráfico 4**) es una diferencia cada vez mayor entre la demanda de los países industrializados y la oferta mundial.

La inestabilidad de los precios viene exacerbada por la concentración de las exportaciones en un puñado de proveedores y por políticas – como las de la UE- que aíslan del mercado mundial a los productores

de los países industrializados. Los sistemas de apoyo a la agricultura permiten que la UE produzca y comercialice enormes excedentes para la exportación, independientemente de cuales sean las tendencias en los precios de mercado. Con ello traslada a otros productores los costes de ajustarse a estas tendencias.

Gráfico 4: Exportaciones mundiales de azúcar e importaciones netas de una selección de países

Fuente: Banco Mundial

El régimen del azúcar vigente en la UE

Todos los principales productores de azúcar apoyan al sector, incluidos los de los países en vías de desarrollo. La mayoría de ellos considera que la protección es la reacción legítima a la distorsión y a la depresión de los precios internacionales. Pero, a juzgar por el nivel de ayudas y de distorsión de los mercados internacionales mediante los subsidios, la UE juega sola en su propia liga. Según la OCDE, el coste total de las ayudas al azúcar europeo equivale a la mitad del valor de su producción[4]. En relación con otros productores de primer orden, sólo los EE.UU. pueden competir con la UE en materia de subsidios al azúcar.

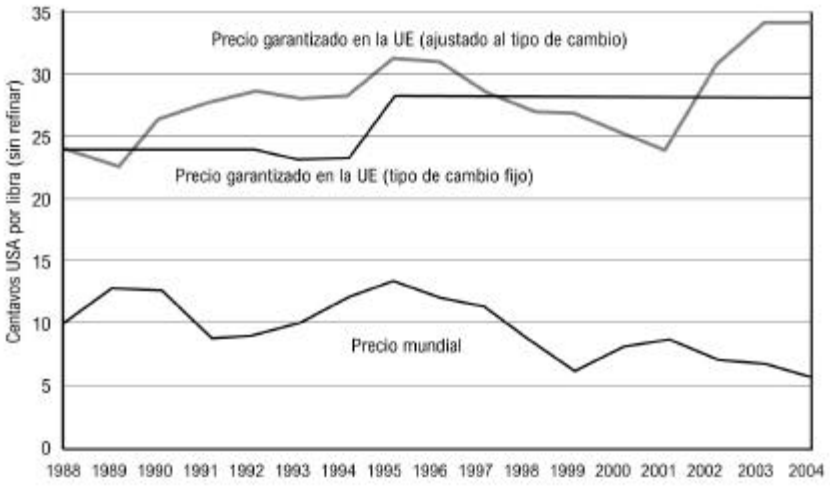
En los primero años de la PAC, el objetivo era conseguir la autosuficiencia en azúcar y proteger los ingresos de los productores. En parte, se ha conseguido. La protección ha sido tan sumamente eficaz que ha mantenido a los agricultores y a las empresas transformadoras de la UE al margen de los precios bajos y de los caprichos del mercado mundial. Las ganancias se han repartido de manera desigual y los costes externos han sido elevados.

Las “tres patas” del régimen del azúcar que establece la PAC

Simplificando, el régimen del azúcar que establece la PAC se apoya en tres patas: precios garantizados, protección frente a las importaciones y subsidios a la exportación.

Los **precios garantizados** se aplican a una cuota de azúcar determinada cada año por la Comisión de la UE. En los últimos años, las cuotas se han fijado alrededor de los 14 millones de Tm. Las cuotas de la PAC se concibieron originalmente para garantizar la autosuficiencia, en base al principio establecido por Napoleón. Pero evolucionaron y acabaron apoyando los precios de un volumen de producción muy superior al consumo europeo. Hay una sobreproducción estructural de 1.500.000 Tm incorporadas ahora al sistema de cuotas, lo que se convierte en una importante fuente de excedente de la UE. El precio europeo garantizado suele estar tres o cuatro veces por encima de los precios mundiales. Los precios de la UE fluctúan respecto del dólar pero son estables en euros, ofreciendo un paraíso de estabilidad en un mercado mundial muy inestable (**Gráfico 5**). En la actualidad, el precio garantizado que se paga a los transformadores de azúcar es de 632 euros por Tm de azúcar blanco frente a los 157 euros por Tm que se paga en el mercado mundial[5].

Figura 5: Precios garantizados de la UE y precios mundiales (centavos/libra)



Fuente: En base a datos de la Organización Internacional del Azúcar, Banco Mundial, Comisión Europea.

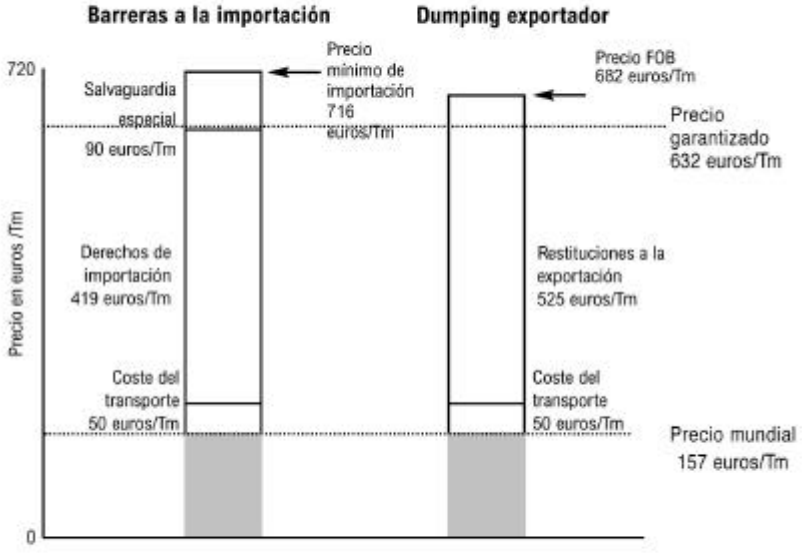
Las **restricciones a la importación** son la contrapartida a los elevados precios garantizados. Aunque los precios mundiales se congelaran a niveles bajísimos, es imposible que otros exportadores entren en el

mercado europeo. Además de un arancel fijo, la UE aplica una "salvaguarda especial" que aumenta a medida que los precios bajan, creando así un sistema hermético de protección[6] (**Gráfico 6**). Los derechos de importación actuales general un arancel equivalente a un 324 por ciento, aproximadamente.

Los **subsidios a la exportación** son el complemento a los aranceles a la importación. El excedente que se incorpora a la cuota con precio garantizado y las importaciones preferenciales (véase más abajo) deben mantenerse al margen del mercado europeo, porque de lo contrario forzarían a la baja dichos precios. La solución preferida por Europa es vender los excedentes a bajo precio en los mercados mundiales (dumping). Los subsidios a la exportación que se pagan a las empresas transformadoras y comercializadoras cubren la diferencia entre los precios europeos y los mundiales. En la actualidad, la UE paga cerca de 525 euros/Tm en subsidios a la exportación de azúcar de cuota (**Gráfico 6**). Dicho de otro modo, cada euro de azúcar que se exporta genera unos costes para la UE de 3,30 euros en subsidios. El total de restituciones a la exportación que salieron del presupuesto de la UE ascendió a 1.300 millones de euros en 2002[7].

Este sistema tripartito de protección explica la estructura de costes de las ayudas al azúcar en virtud de la PAC. Las transferencias procedentes de los consumidores representan el grueso de la ayuda y reflejan la brecha existente entre los precios garantizados de la UE y los precios mundiales. El Tribunal de Cuentas de la UE calculó que el coste de esta diferencia de precios para los consumidores ascendió a 6.500 millones de euros en 2001[8]. No obstante, los precios mundiales no pueden considerarse un indicador totalmente objetivo, puesto que están fuertemente distorsionados, entre otros motivos, por las políticas imperantes en la UE. Los contribuyentes se hacen cargo de parte de la factura en forma de pagos presupuestarios a los subsidios a la exportación y otras intervenciones. En 2002, los costes presupuestarios directos ascendieron a 1.400 millones de euros[9]. Por lo tanto, los costes totales ascienden a unos 8.000 millones de euros, o a 64 euros por cada familia de la UE.

Gráfico 6: El régimen del azúcar establecido por la PAC: barreras a la importación y subsidios a la exportación (precios de 2004)



Fuente: Elaborado con datos de la Organización Internacional del Azúcar y de la Comisión Europea

Azúcar "fuera de cuota" y preferencias comerciales

La complejidad del régimen del azúcar deriva de dos disposiciones que constituyen el núcleo de la controversia planteada en el seno de la OMC:

1) la reglamentación referente a la gestión del azúcar producido por encima de la cuota permitida y 2) los acuerdos comerciales preferenciales.

La producción de azúcar por encima de la cuota permitida puede ser ilimitada. Puesto que el precio garantizado para la cuota de azúcar devenga márgenes tan elevados (véase más abajo), a los productores y transformadores les resulta rentable producir azúcar "fuera de cuota". En efecto, los subsidios a la producción de la cuota de azúcar "salpican" al que se produce por encima de la misma, creando un subsidio disfrazado. El azúcar producido por encima de la cuota solía tener escasa importancia. En la actualidad, se suelen producir de 2 a 3 millones de Tm. Aunque esto es resultado de los subsidios, el azúcar producido por encima de la cuota no tiene derecho a recibir apoyo a los precios. Ni tampoco puede comercializarse dentro de la UE. De conformidad con las normas de la UE, el azúcar fuera de cuota debe almacenarse o venderse sin

subsidios a la exportación en el mercado internacional. De ahí el argumento de la Comisión Europea de que las exportaciones no están subvencionadas. La producción de azúcar fuera de cuota ha aumentado rápidamente. En 2002 representó una cuarta parte de la producción total –duplicando el nivel alcanzado en 1995- y cerca de la mitad del total de exportaciones (aunque las proporciones varían según los años)[10].

Los acuerdos comerciales preferenciales otorgan su carácter único al régimen del azúcar que establece la PAC, haciendo que la UE sea el segundo importador del mundo, así como uno de los principales exportadores. En virtud del Protocolo del Azúcar, un acuerdo con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), la UE importa hasta 1,6 millones de Tm de azúcar a precios garantizados exentos de aranceles[11]. Se han firmado acuerdos similares con los países menos adelantados en virtud de la iniciativa Todo Menos Armas (TMA, que abordaremos con mayor detalle más adelante), si bien éstos implican pequeñas cantidades de azúcar. También han aumentado en los ultimo años las importaciones preferentes procedentes de los Balcanes[12].

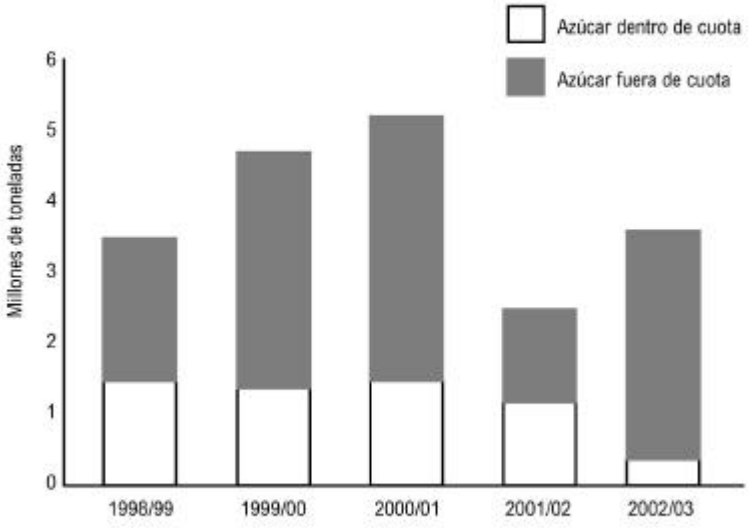
El balance del azúcar de la UE

A la UE le gusta decir que el del azúcar es un régimen equilibrado en líneas generales y que no existe excedente estructural. Esta afirmación no se corresponde con la realidad.

Un excedente incorporado...

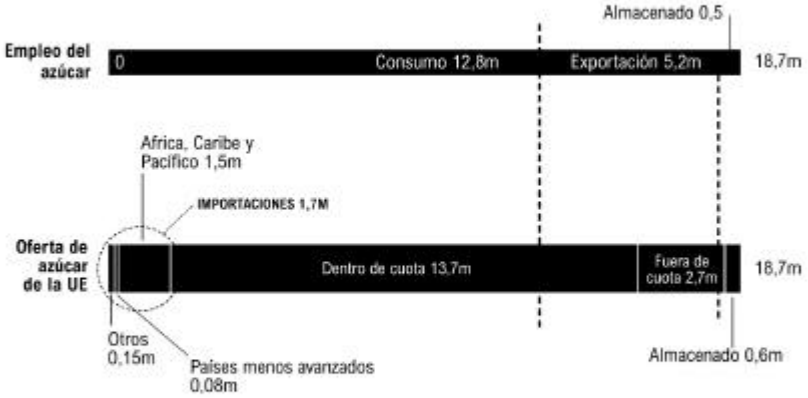
El consumo promedio de azúcar en los 15 Estados Miembros de la UE está en torno a los 12,8 millones de Tm, mientras que la producción oscila entre los 16 y 19 millones[13]. El exceso de producción interna en relación con el consumo varía de año en año, así como la distribución de dicho excedente en las categorías de azúcar dentro y fuera de cuota (**Gráfico 7**). Además de refinarse el azúcar procedente de la remolacha europea, se refinan 1,6 millones de Tm procedentes de azúcar de caña en bruto de los países ACP. El régimen asegura la exportación de toda la producción que excede el consumo. Una vez más, el volumen general del excedente para la exportación varía de acuerdo con el nivel de producción de azúcar fuera de cuota. El balance de los años comerciales 2001 a 2003 muestra que el régimen produjo una media de excedente estructural ligeramente superior a los 5 millones de Tm (**Gráfico 8).**

Gráfico 7: Excedente anual de la UE: excedentes de producción dentro y fuera de cuota en relación con el consumo (1998-2002)



Fuente: Datos de la Comisión Europea

Gráfico 8: Balance del azúcar de la UE: promedio de 2000-03 (toneladas)



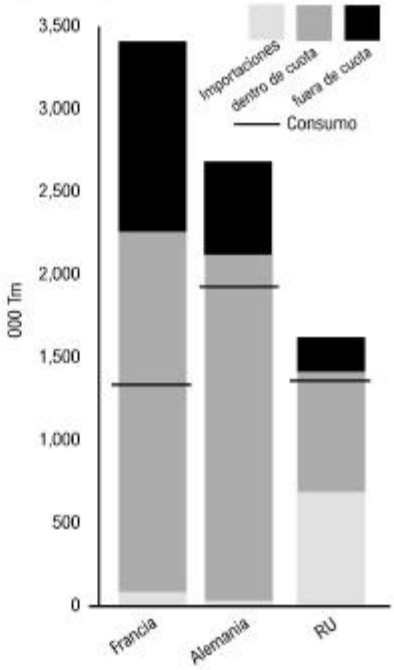
Fuente: Datos de la Comisión Europea
(los totales pueden no cuadrar debido al redondeo de las cifras)

...que varía de un país a otro

Existen importantes variaciones nacionales en el balance general de la UE. De los 15 Estados Miembros, Francia es, con diferencia, el mayor exportador de azúcar (con cerca de la mital del total), seguida por Alemania y Reino Unido (**Gráficos 9 y 10**). El excedente francés es producto de una cuota fijada en unos 2 millones de Tm por encima del consumo y de una producción extensiva de azúcar por encima de la cuota. El mismo modelo sigue Alemania. El caso de Reino Unido, el tercer gran exportador, es atípico. Teniendo en cuenta todos los factores, el país es un importador neto de azúcar. Esto se debe a que el mercado del Reino Unido está dividido a partes iguales entre la remolacha nacional y el azúcar en bruto importado, lo que pone de relieve la posición de este país como principal destino del azúcar de los países ACP[14]. No obstante, el mercado de Reino Unido es,en conjunto, excedentario , como lo demuestran las 478.000 Tm exportadas en 2003.

Gráfico 9: Principales exportadores 2003 (millones de toneladas)

Gráfico 10: Balance del azúcar en varios estados miembros de la EU (000 Tm)*



Fuente: Datos de la Comisión Europea
*No incluye las operaciones de bolsa

El “caso especial” de Reino Unido

El mercado británico pone de relieve algunas de las cuestiones suscitadas en la controversia en torno al azúcar en el seno de la OMC. En opinión de los principales transformadores de azúcar británicos, de la National Farmers Union (Unión Nacional Agrícola y Ganadera) y de la Comisión Europea, el Reino Unido es un ejemplo de mercado “equilibrado”. Con ello quieren decir que la oferta nacional *excluidas las importaciones* es ligeramente inferior al consumo. No acaba de quedar claro el motivo por el cual las importaciones se excluyen del balance, porque el argumento del “mercado equilibrado” confunde una limitada definición contable de flujos comerciales con la actividad real del mercado. Puede que el Reino Unido sea un importador neto, pero es también el tercer exportador más importante en volumen de la UE. Estas exportaciones son el resultado de los subsidios directos e indirectos que constituyen el meollo de la disputa comercial planteada en la OMC.

Cuando un subsidio no es un subsidio

¿Subvenciona la UE sus exportaciones de azúcar? Esta pregunta aparentemente sencilla constituye el núcleo de la disputa comercial planteada en la OMC, y su resolución tendrá enormes repercusiones en el debate sobre la reforma de la PAC y sobre el futuro de la Ronda de desarrollo de Doha.

Para resumirlo brevemente, la denuncia que han interpuesto ante la OMC Brasil, Tailandia y Australia defiende que la UE otorga “subsidios ocultos” a las exportaciones de azúcar producido por encima de la cuota, subvenciona de manera indirecta la exportación de azúcar producido dentro de cuota y subvenciona directamente la exportación de otra cantidad equivalente a las importaciones de los países ACP.

La UE no se baja del burro

Europa ha reaccionado con farisaica indignación. Pascal Lamy, el Comisario de Comercio de la UE, ha calificado el caso como “nada menos que un ataque directo a las preferencias comerciales de la UE a los países en vías de desarrollo”[15]. Lo que implica esta afirmación es que el acceso preferencial al mercado depende de la exportación de una cantidad de azúcar equivalente a la importada y que los países con acceso preferente se verán, pues, amenazados por las acciones de Brasil y sus codemandantes. La UE defiende además que su régimen de exportación de azúcar está en consonancia con una “exención” de las normas de la OMC, acordada durante la última ronda de

negociaciones comerciales, y con otras normas comerciales internacionales más amplias[16]. En cuanto a la parte económica del asunto, la UE es inflexible al afirmar que el régimen de exportación del azúcar no recibe subvenciones, sino que se autofinancia.

Ninguno de estos argumentos soporta un análisis pormenorizado (véase Cuadro 1). El gobierno de Brasil ha dejado claro que la denuncia en la OMC pone en tela de juicio, no el régimen de importaciones preferenciales de azúcar, sino el sistema de subsidios a la exportación[17]. Europa podría dar cabida a las importaciones preferenciales y reducir las exportaciones recortando su cuota de producción interna. Y, contrariamente a lo que afirma la UE, la "exención" respecto de la OMC no conlleva el derecho a reexportar una cantidad equivalente a las importaciones procedentes de los países ACP.

Afirmar que la UE es un exportador no subsidiado es jugar con sofismas económicos. La pura complejidad del régimen del azúcar establecido por la PAC ha permitido que la Comisión Europea generase una bruma de estadísticas y utilizase movimientos presupuestarios poco claros para disfrazar algo que en realidad son subsidios a la exportación, aunque no les den este nombre. Sin estos subsidios, Europa sería uno de los principales importadores netos de azúcar, no el segundo exportador mundial. Así lo ha manifestado el propio Tribunal de Cuentas de la UE: "Está claro que el azúcar europeo no es competitivo en el mercado mundial. Actualmente se necesitan subsidios del orden del 75 por ciento del precio de intervención para que puedan venderse los excedentes de cuota" [18].

Cuadro 1. Defender lo indefendible: la UE en el banquillo de la OMC

En 2002 se cuestionó el régimen europeo del azúcar en la OMC. Tres gobiernos –los de Brasil, Australia y Tailandia- emprendieron acciones legales contra la UE denunciando que sus subsidios a la exportación perjudicaban a los sectores azucareros de estos países. Todas las disputas que se sustancian en la OMC suscitan complejas cuestiones legales y económicas. Este caso también. Pero tras la complejidad, la cuestión que se discute es si la UE subvenciona o no las exportaciones de azúcar. En defensa propia, la Comisión Europea argumenta que las exportaciones realizadas en virtud del régimen del azúcar no reciben subvención alguna.

Tres afirmaciones sustentan la defensa, y ninguna de las tres tiene credibilidad:

1ª afirmación: "Las exportaciones de azúcar dentro de cuota se autofinancian". La UE defiende que la exportación de 1,2 millones de Tm de la cuota de producción de azúcar no recibe subvenciones porque se financia gracias a la recaudación de una tasa impuesta a productores y transformadores, y no mediante un pago realizado por los gobiernos. La

realidad es que la tasa representa el desvío de parte del subsidio de los consumidores a la industria transformadora en forma de ayudas a la exportación. El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC reconoce explícitamente que los subsidios a la exportación pueden adoptar la forma de transferencias no presupuestarias. En virtud del artículo 9 de dicho Acuerdo, se considerarán subsidios a la exportación "los pagos a la exportación de un producto agrícola que sean financiados mediante una acción gubernamental, independientemente de que impliquen o no un débito en la contabilidad pública, lo que incluye los pagos que se financian mediante la recaudación de una tasa" [19].

2ª afirmación: **"La UE tiene derecho a subvencionar la reexportación de una cantidad equivalente a las importaciones procedentes de países ACP".** Según la UE, este derecho queda consagrado en una exención ante la OMC realizada en 2002, que le permite mantener preferencias comerciales para los países ACP. La UE utiliza esta exención como justificación para conceder subvenciones a la exportación de 1,6 millones de Tm. Estas subvenciones no figuran en los informes de la UE a la OMC ni en sus compromisos de reducción de las subvenciones, aparentemente en base a que forman parte de su política en materia de desarrollo. Brasil no ha discutido el derecho de la UE de mantener las importaciones preferenciales, pero cuestiona su derecho a reexportar[20], con toda la razón del mundo. La exención de la OMC permite que la UE importe azúcar en condiciones preferentes, no que lo exporte con subvención. Es más, la UE no guarda las importaciones de azúcar preferenciales en un armario, sino que refina el azúcar en bruto importado y trata al azúcar blanco resultante como si fuera un excedente interno.

3ª afirmación: "La producción de azúcar por encima de la cuota no está subvencionada". Brasil y Australia denuncian que se exporta azúcar fuera de cuota a precios inferiores a los costes de producción, a través de un sistema de subvenciones disfrazadas incompatible con las normas de la OMC[21]. La denuncia está totalmente justificada. Los productores y refinadores de azúcar de la UE pueden exportar azúcar fuera de cuota sin recibir subsidios directos por una única razón: están subvencionados de manera oculta. Las elevadas cantidades destinadas a subvencionar la producción de la cuota de azúcar "salpican" a la producción fuera de cuota. En efecto, las pérdidas de esta última se financian gracias a los pingües beneficios que produce la primera[22]. El apoyo a los precios del azúcar dentro de cuota posibilita que los productores cubran sus costes fijos, siempre que los precios mundiales cubran sus costes marginales[23]. Tal vez la crítica más irrefutable a los argumentos de la UE procede de su propio Tribunal de Cuentas. En un informe de 2001 el Tribunal comentaba: "La producción por encima de la cuota (…) puede venderse de manera rentable a los precios mundiales de mercado porque los precios obtenidos por las ventas del azúcar dentro de cuota son suficientes para cubrir todos los costes fijos de las compañías refinadoras." La argumentación de la UE para su defensa se ha visto debilitada todavía más por un precedente sentado en la OMC en una disputa con el sector lácteo canadiense. En aquel caso, el jurado descubrió que las ayudas nacionales a productos excedentarios tenían los mismos efectos que los subsidios a la exportación. Citamos textualmente las conclusiones del *panel*: "Consideramos que la distinción entre ayudas nacionales y subsidios a la exportación se deterioraría si los miembros de la OMC tuvieran la facultad de utilizar las ayudas nacionales

ilimitadamente para apoyar las exportaciones”[24]. Dicho de otro modo, la eficacia (ya limitada) de las normas de la OMC se verá todavía más reducida si se mantuviese la interpretación de la UE. En cuanto al argumento de que la UE exporta azúcar fuera de cuota a precios por encima de los de los costes medios de producción, es insostenible. Los precios de exportación actuales son una cuarta parte de los costes medios de producción, lo que apunta a la existencia de un subsidio indirecto que calculamos que alcanza cerca entre 833 y 1.000 millones de euros (véase texto).

Cómo la UE inunda de azúcar barato los mercados mundiales

Básicamente, el régimen europeo del azúcar establecido en la PAC subvenciona las exportaciones a través de dos canales cruzados: las ayudas presupuestarias y las ayudas del consumidor al azúcar producido fuera de cuota.

Ayudas presupuestarias. El presupuesto de la PAC para 2002 asigna 1.300 millones de euros a subsidios a la exportación de azúcar. De esta cantidad, los contribuyentes pagan cerca de 800-900 millones para cubrir el coste de exportar 1,6 millones de Tm[25], que según la UE equivalen a las importaciones de los países ACP. La UE no contabiliza estas transferencias como subsidios, puesto que las considera parte de su política en materia de desarrollo. El balance de 500 millones de euros se financia mediante un impuesto sobre el precio garantizado a la cuota de azúcar, que actualmente alcanza un techo de 1,2 millones de Tm. Los empresas refinadoras afirman que el impuesto significa que la industria cubre el coste de financiar las exportaciones, de ahí la afirmación de “autofinanciación”. En el mundo real, son los consumidores los que pagan. La tasa es en realidad un impuesto sobre las transferencias de los consumidores a la industria refinadora. Y lo que hace es convertir parte de la transferencia general en un subsidio a la exportación.

Apoyo de los consumidores a las exportaciones de azúcar producido fuera de la cuota. Anualmente se exporta una media de 2,7 millones de Tm de azúcar fuera de cuota. Según la UE, estas exportaciones no reciben subsidio alguno. Si se mira desde el punto de vista de los planes presupuestarios, la afirmación es técnicamente correcta: como se ha expuesto mas arriba, el azúcar fuera de cuota debe almacenarse o exportarse a los precios mundiales. No obstante, este azúcar puede producirse y exportarse únicamente gracias a la existencia de los “subsidios ocultos” que se han descrito más arriba. Una manera de comprobar la veracidad de la afirmación de la UE de que no subvenciona las exportaciones es utilizar los mismos criterios de la OMC para evaluar el “dumping”, que la propia UE aplica cuando investiga las prácticas de exportación de los países en vías de

desarrollo. La OMC define el "dumping" como la venta en los mercados de exportación a precios por debajo de su valor normal. En los casos en los que los precios se ven distorsionados por intervención gubernamental, como ocurre con el azúcar en la UE, el valor normal puede calcularse en referencia al coste de producción[26]. En base a esta definición, se dice que existe dumping cuando el precio de exportación es inferior al coste de producción.

Hemos utilizado esta definición para calcular la envergadura del dumping practicado por la UE en las exportaciones de azúcar producido fuera de cuota. Los costes medios de producción de los principales exportadores de la UE son cuatro veces los vigentes en los mercados mundiales, es decir, 25 centavos/libra frente a 8 centavos/libra (véase Gráfico 2). Esto se refleja en una diferencia de precios y en un subsidio implícito a la exportación de 374 dólares USA/Tm. En los tres últimos años comerciales, las exportaciones de azúcar fuera de cuota han alcanzado una media de 2.700.000 Tm. Si multiplicamos esta cantidad por el subsidio implícito a la exportación, tenemos una cifra de 1.000 millones de dólares USA. Esto puede tomarse como una aproximación al programa oficioso de dumping subsidiado de la UE, que constituye ahora el núcleo de la disputa con Brasil y otros países de la OMC. Los 1.000 millones de dólares ocultos en subsidios al dumping de la UE salen del bolsillo de los consumidores europeos. Las compañías azucareras salen ganando gracias a que los subsidios facilitan unas exportaciones que de otro modo no serían posibles.

3 Cosechar subsidios: ¿quién se beneficia del régimen del azúcar?

El sistema de gestión del azúcar establecido por la PAC impone elevados costes a los contribuyentes y consumidores europeos. En el otro lado de la ecuación, genera importantes beneficios para la industria azucarera y las grandes explotaciones agrícolas. Básicamente, el régimen del azúcar es un sistema de ayudas a empresas a través del cual poderosos intereses particulares se apropian de los beneficios de una política pública. Dentro de este sistema, también se benefician algunas explotaciones pequeñas del sector agrario de la UE. La gestión de la oferta y los precios garantizados han mantenido en funcionamiento muchas de estas explotaciones familiares, aunque el grueso de las ayudas va destinado a las refinadoras y a las grandes explotaciones agrícolas. Parte del reto que supone la reforma consiste en redistribuir los

beneficios de las ayudas del PAC canalizándolos hacia explotaciones más pequeñas y hacia objetivos de política medioambiental.

El cartel empresarial

Las políticas públicas del sector del azúcar crean un mercado extremadamente reglamentado. El problema es que esta reglamentación sanciona lo que, en la práctica, es un cartel empresarial, aunque el cartel en cuestión funcione dentro del marco legal. Es un mercado intervenido en el cual la UE estipula cuánto habría que producir, ofrece un precio garantizado, excluye la competencia y financia la exportación de excedentes que de lo contrario distorsionarían su propio mercado. Los contribuyentes y consumidores asumen los costes. Las empresas refinadoras cosechan los beneficios.

El control de las empresas del sector azucarero tiene sus raíces en el sistema de cuotas. Las empresas refinadoras son las guardametas de este sistema. Los gobiernos nacionales les asignan unas cuotas determinadas y a su vez ellos autorizan a los agricultores a producir unas cantidades fijas de remolacha a precios garantizados.

Los propietarios de la cuota mandan

El control de las cuotas de producción de azúcar está muy concentrado[27]. Tan sólo cinco empresas tienen asignada más de la mitad del total de las cuotas de la UE. En diez países, toda la cuota está en manos de una o dos empresas. En Reino Unido, British Sugar disfruta del monopolio sobre la remolacha y Tate and Lyle controla el mercado del azúcar de caña. Ambas empresas representan cerca del 90 por ciento del mercado azucarero británico. El gigante francés Beghin Say representa más de una tercera parte de la cuota francesa y la mitad de la cuota italiana. Sudzucker ostenta el 40 por ciento de la cuota alemana. Danisco, el gigante de productos alimentarios danés, controla en la práctica el mercado azucarero en la región Báltica: ostenta el monopolio sobre la cuota de Dinamarca, Suecia y Finlandia. En España, la empresa Ebro Puleva se lleva el 80 por ciento de la cuota nacional.

Los grandes crecen todavía más...

La concentración es cada vez mayor. Durante los años 90, el número de empresas transformadoras y refinadoras descendió un tercio, a cincuenta y tres. Los grandes transformadoras han ido creciendo y ampliando su alcance. Las estructuras de titularidad también se han ido intercalando horizontal (empresas con intereses en otras

transformadoras) y verticalmente (productores de remolacha que controlan a algunas de las principales transformadoras)[28].

Sudzucker ilustra gráficamente la tendencia hacia el monopolio[29]. Sudzucker Group domina el mercado azucarero europeo. Desde 1996 ha incrementado la producción de azúcar de 3 a 4,7 millones de Tm, o casi una cuarta parte de la producción total de la UE. Las ventas de azúcar de este grupo ascendieron a 3.300 millones de euros en 2002/03, generando unos beneficios de 397 millones de euros[30]. El rendimiento medio anual a los accionistas ha sido del 12 por ciento desde 1988, superando con mucho los rendimientos del sector manufacturero[31]. La empresa se ha ampliado mediante un proceso imparable de adquisiciones. Gestiona más de 56 fábricas transformadoras de azúcar en toda Europa. Entre ellas, cuatro fábricas del grupo Raffinerie Tirlemontoise (RT) en Bélgica (que posee a su vez tres cuartas partes de la cuota nacional), cinco fábricas en Francia a través del grupo Saint Louis Sucre (el segundo titular de cuota más grande de Francia), tres fábricas del grupo Agrana en Austria (el titular de cuota más grande del país) y 14 fábricas en Polonia[32].

...y los productores de remolacha se apuntan

La integración vertical entre empresas transformadoras y agricultores de remolacha es otro rasgo característico del sector azucarero. En Alemania, la participación mayoritaria tanto de Nordzucker como de Sudzucker está representada por cooperativas de agricultores de remolacha azucarera[33]. Los productores de remolacha han comprado además la participación mayoritaria en Beghin Say[34]. Esta concentración de poder económico, tanto dentro del sector de la transformación como entre los intereses de productores y de empresas procesadoras, tiene repercusiones políticas importantes. Y está claro que crea un frente unido y una confluencia de intereses entre la industria y los agricultores en las negociaciones con los gobiernos.

¿Prácticas contrarias a la competencia?

El alto grado de concentración de la propiedad y la escasa competencia en el sector del azúcar lo ha convertido en foco de atención de las autoridades en materia de competencia. La cantidad de azúcar que se comercializa entre fronteras es muy escasa, lo que da cancha a las prácticas monopolistas de fijación de los precios. El Tribunal de Cuentas de la UE tiene pruebas de la existencia de enormes variaciones de precios de uno a otro mercado, lo que ha dado lugar a sospechas en cuanto a los carteles que imponen los precios[35].

El problema general detectado por las autoridades europeas en materia de competencia no está en la fijación formal de precios, que es ilegal, sino en los acuerdos informales "entre caballeros" concebidos para subir artificialmente los precios. Como figura en las conclusiones de un informe de la Autoridad Sueca en materia de Competencia, de 2002: "Las empresas del mercado azucarero pueden cobrar precios más altos mediante la denominada connivencia tácita. El rasgo más importante (...) es que la empresas logran cobrar un precio muy superior al coste marginal, siempre que las demás empresas del mercado hagan lo mismo" [36].

Se han detectado otros acuerdos menos tácitos. Algunas empresas – entre ellas British Sugar y Tate and Lyle ha sido multadas en el pasado por abusos en materia de competencia. En 1998, la Comisión Europea resolvió que British Sugar había sido la "impulsora" de un acuerdo de precios de cuatro años (1986-90) con Tate and Lyle y dos compañías más pequeñas. La finalidad del acuerdo, según la resolución de la Comisión, era la restricción de la competencia de precios en los mercados industrial y minorista del azúcar en Gran Bretaña, que ya se caracterizaban por una tendencia a la restricción de la competencia debido a la concentración del mercado y a las elevadas barreras para entrar en él" [37]. Oxfam no pretende decir que estas prácticas continúen.

Recaudar los beneficios: British Sugar en marcha

La connivencia tácita opera al amparo de la ley, si bien infringe el espíritu de una competencia leal. Pero produce un sistema que genera uno de los márgenes de beneficios más impresionantes del sector industrial de la UE. Pocos son tan jugosos como los que registró British Sugar (véase Cuadro 2). En 2002/03, la compañía registró un margen de beneficios de 25 por ciento, y unos beneficios totales de 187 millones de libras esterlinas. En cualquier otro sector, estos márgenes provocarían la entrada de nuevos inversores y la competencia entre unos y otros transformadores. En el caso del azúcar, los gobiernos mantienen barreras artificiales a la entrada mediante el sistema de cuotas. Para los principales accionistas de British Sugar, el sistema es un mecanismo que convierte un impuesto al consumidor en pingües beneficios para ellos. Los principales beneficiarios de la compañía son la familia del multimillonario canadiense Galen Weston. El fondo de inversiones privado de esta familia posee el 54 por ciento de Associated British Foods, que es la compañía matriz de British Sugar. Los dividendos que arrojaron sus acciones en British Sugar ascendieron en 2003 a cerca de 25 millones de libras esterlinas.

Pocas empresas de la UE pueden igualar los márgenes de British Sugar. Una de ellas es Ebro Puleva, que registró un margen de beneficios de 24 por ciento en 2004. Al igual que ocurre en Gran Bretaña, un casi monopolio sobre las cuotas de azúcar de remolacha genera sabrosos rendimientos para sus principales accionistas, entre los que está familia Hernández Barrera, uno de los principales terratenientes de España.

Dulces dividendos: los subsidios de la PAC (y cómo conseguirlos)

La turbia naturaleza de las ayudas otorgadas a través de régimen del azúcar establecido por la PAC tiene una enorme ventaja para sus principales beneficiarios: dificulta que sean identificados y que se sepa cuánto dinero reciben. Los gobiernos de los Estados Miembros de la Unión Europea se confabulan para mantener esta cortina de humo negándose a dar información sobre las transferencias de los subsidios. A pesar de ello, es posible identificar a los receptores más favorecidos por los subsidios del azúcar establecidos por la PAC.

A las grandes explotaciones de remolacha les va muy bien...

Aunque muchos pequeños agricultores se benefician del régimen del azúcar, los que recaudan los mayores dividendos son los de gran escala. Reciben un precio garantizado y estable por su cosecha, que se fija en virtud de una formula establecida por la Comisión Europea. A diferencia de lo que ocurre en el sector de los cereales después de la reforma, las ayudas a los agricultores de la remolacha azucarera se materializan a través del sistema de precios garantizados, y no mediante pagos procedentes del gobierno: los consumidores pagan la factura de apoyar los ingresos de los agricultores mediante unos precios más altos. Las transferencias no quedan registradas en los presupuestos nacionales. Aun así, no cabe duda de que los productores que menos ayudas necesitan son los que reciben los mayores dividendos de los subsidios.

La remolacha azucarera se cultiva en unas 230.000 explotaciones en la UE, normalmente junto a otros productos, como cereales, con sistemas rotatorios. Hay un gran numero de agricultores pobres que cultivan remolacha azucarera, especialmente en la Europa meridional. Pero la mayor parte de la producción se concentra en las regiones agrícolas más prósperas de Europa. Entre ellas, East Anglia y Lincolnshire en Gran Bretaña; la cuenca parisina en Francia; Baja Sajonia y Renania en Alemania; y en el sur de Dinamarca. Las explotaciones en las que se cultiva remolacha azucarera son casi cuatro veces más grandes que el tamaño medio de las explotaciones

agrícolas de la UE, y sus ingresos doblan el nivel medio de ingresos agrícolas[38].

En gran parte del norte de Europa, la remolacha azucarera es con diferencia el cultivo arable más rentable. Por ejemplo, los márgenes de la remolacha azucarera en el este de Inglaterra duplican los de cereales como el trigo y la cebada[39]. El sistema de ayudas de la PAC sustenta la rentabilidad de las grandes plantaciones de remolacha. Esta ayuda es del orden de 1.668 euros por hectárea[40].

...especialmente en el Reino Unido

Hemos intentado calcular el total de ayudas que reciben las grandes explotaciones en Norfolk, uno de los centros de la industria azucarera del Reino Unido. Hay 27 explotaciones de más de 500 hectáreas que cultivan azúcar dentro de un ciclo de cultivo. El promedio de superficie bajo el régimen del azúcar asciende a 171 hectáreas[41]. Esto indica una media de ayudas por valor de 285.228 euros. Y es importante recordar que esto representa únicamente una parte de las posibilidades de subvención que establece la PAC. Las mismas explotaciones reciben unos 304.000 euros en pagos directos del presupuesto de la PAC a tenor del Programa de Pagos del Área Cultivable[42].

Pero nadie lo hace como las empresas transformadoras

Por impresionantes que sean los beneficios subsidiados de las grandes explotaciones de remolacha azucarera, resultan insignificantes comparadas con las transferencias hechas a las empresas en concepto de ayudas al sector de la industria transformadora. Ya se han mencionado los amplios márgenes de British Sugar como consecuencia de ejercer el monopolio sobre la remolacha en Gran Bretaña. Pero además, las empresas transformadoras acaparan los beneficios de los subsidios financiados por los contribuyentes, especialmente en sus actividades de exportación.

Las empresas transformadoras, o las comerciales vinculadas a ellas, pueden solicitar subsidios para cerca de 2,5 millones de Tm de azúcar, que ascienden a una cifra entre 1.200 y 1.400 millones de euros anuales. El subsidio actual es de 525 euros por Tm aproximadamente. No existen datos públicos de los subsidios a la exportación que solicita cada empresa. No obstante, hemos calculado el valor de los subsidios a la exportación pagados a los seis principales exportadores de la UE tomando en consideración dos variables: el tamaño de los excedentes nacionales de la cuota de azúcar y la participación de cada una de las compañías en la cuota nacional. Ello nos permite hacer una aproximación del volumen de

exportaciones, que multiplicaremos por el valor unitario de los subsidios a la exportación actuales. En el caso de Tate and Lyle, que exporta unas 300.000 Tm de azúcar de caña refinado, hemos basado las estimaciones de exportación en la información de mercado[43].

Cuadro 2. El 'club benéfico' de British Sugar

A la hora de recolectar la cosecha de subsidios al azúcar establecidos por la PAC, pocas compañías superan a British Sugar. La empresa es la joya de la corona de Associated British Foods (ABF), uno de los grupos de alimentación más grandes del mundo.

Con unas ventas anuales de 7.000 millones de libras esterlinas, ABF tiene participación mayoritaria en la tienda de lujo Fortnum and Mason en Londres, amplios intereses en la distribución de productos de alimentación y control de una amplia gama de marcas de alimentación, entre ellas Ryvita y Twinings Tea[44]. Es además, una empresa con vinculaciones políticas en el Reino Unido. Su director no ejecutivo es Lord MacGregor, ex ministro de agricultura que trabajó durante nueve años para los sucesivos gabinetes del gobierno conservador.

British Sugar es una filial de ABF de su propiedad exclusiva. Se reparte el mercado británico a medias con Tate and Lyle, pero tiene un monopolio total sobre la cuota de remolacha en el mercado británico. Subcontrata cuotas con cerca de 7.000 agricultores, la mayoría de Linconshire y East Anglia, y produce cerca de 1,4 millones de Tm de azúcar blanco cada año en seis fábricas[45]. Cada semana, British Sugar vende unos 4 millones de paquetes de azúcar con la marca Silver Spoon. La empresa se halla también entre los principales fabricantes de melaza y piensos de Reino Unido, y abastece a más de 20.000 ganaderos con piensos de alta carga energética.

British Sugar logra unos márgenes de beneficios que eclipsan los niveles medios registrados no sólo en el sector de la alimentación sino en la industria en su conjunto. En 2003, la empresa tuvo unos beneficios de 187 millones de libras esterlinas sobre una facturación de 738 millones, es decir, un margen del 25,3 por ciento[46]. En los tres últimos años, el margen ha superado siempre el 20 por ciento: triplica la media correspondiente al sector de la alimentación y de la fabricación. Para situar el rendimiento de British Sugar en el amplio contexto empresarial que le corresponde, el margen de beneficios del grupo ABF en conjunto fue inferior al 8 por ciento.

¿Quién se beneficia de los resultados de British Sugar? Los que salen ganando de manera más inmediata son los accionistas de ABF. En 2002, British Sugar representaba el 15 por ciento de la facturación de ABF y 37 por ciento del total de beneficios. Dentro de ABF, los que más ganan son los principales accionistas.

Entre las que cotizan en la Bolsa de Londres, el grupo de ABF es la compañía más grande controlada por una sola familia[47], en concreto por Wittington Investments, titular del 54 por ciento de las acciones. Witington Investments es, a su vez, un holding de propiedad familiar de la familia Weston (Canadá). Su director ejecutivo es Galen Weston, la segunda persona más rica de Canadá, que ocupa el puesto 43 en la lista Forbes de las personas más ricas del mundo.

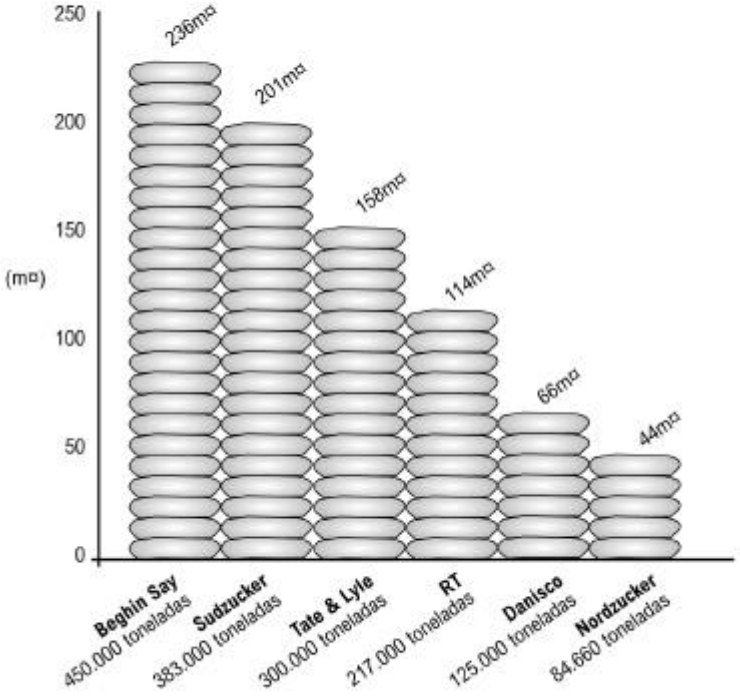
Calculamos que en 2003 el elemento subyacente del dividendo pagado por Associated British Foods al fondo de inversiones Wittington Investment de la familia Weston y relacionado con los beneficios de explotación de su filial British Sugar ascendió a cerca de 25 millones de libras esterlinas (38 millones de euros) [48].

Por su parte, British Sugar atribuye sus elevados márgenes de beneficio a su eficiencia de mercado, y se considera que es una de las empresas transformadoras de menor coste de Europa. Pero en el caso del azúcar, la ausencia de algo remotamente parecido a un mercado hace que el argumento de "la eficiencia de mercado" resulte difícil de defender. El gobierno británico asigna toda la cuota de remolacha del Reino Unido a British Sugar y la UE dicta el precio pagado a los agricultores y el precio al cual British Sugar vende. Mientras tanto, las barreras a la importación de la UE protegen a British Sugar y a los agricultores que producen remolacha azucarera de la competencia no solo de los proveedores que funcionan a costes mucho más bajos –como Brasil y Tailandia- sino también de los exportadores africanos como Mozambique o Etiopía.

En la práctica, British Sugar funciona como un monopolio del sector privado protegido por el Estado en el sector de la remolacha azucarera. La familia Weston se halla entre las principales beneficiarias de un sistema de ayudas a la empresa costeado por los consumidores de la UE. Tal vez no sea de extrañar que British Sugar sea una de los defensores más entusiastas de la permanencia del actual régimen del azúcar establecido por la PAC (véase sección 4).

Según nuestras estimaciones, seis empresas reciben restituciones a la exportación por valor de 819 millones de euros (**Gráfico 11**) [49]. El grupo de receptores de subsidios a la exportación está encabezado por la compañía francesa Beghin Say, que recibió cerca de 184 millones de euros en 2003. La alemana Sudzucker, la empresa transformadora más grande de Europa, recaudó unos 164 millones en nombre de los agricultores de remolacha del sur de Alemania que controlan la compañía. Tate and Lyle recibió unos 157 millones por la exportación de cerca de 300.000 Tm.

Figura 11: Los recolectores de subsidios: estimación de los subsidios a la exportación pagados a una selección de empresas en 2003 (millones de euros)



Fuente: Cálculos de Oxfam

Insistimos en que se trata de estimaciones, basadas en nuestra evaluación de los datos de mercado disponibles. No pretendemos decir que estas transferencias sean ilegales: forman parte del funcionamiento del régimen del azúcar establecido por la PAC. Dicho esto, hay que responder a preguntas fundamentales sobre la medida en que esta forma de gasto público refleja el interés general de la UE, y no los intereses particulares de las compañías implicadas y de sus accionistas. Al mismo tiempo, los principios de claridad y transparencia propios del buen gobierno hacen pensar que nos encontramos ante un caso en el que habría que mejorar la revelación de datos de interés publico.

Complementos a los subsidios

Tate and Lyle es un receptor excepcionalmente eficiente de subsidios a la exportación, pero es incapaz de igualar los márgenes de beneficios que consigue su competidor en la transformación de la

remolacha, British Sugar. Gracias a la PAC, el contribuyente europeo le echará una mano.

A tenor de un acuerdo introducido en 1986, se concede a los refinadores de caña de azúcar una "ayuda de ajuste". Ésta se introdujo en los años 80 para corregir lo que se consideraba un desequilibrio entre los márgenes de los refinadores de remolacha y de caña de azúcar. El sistema fue revisado y renovado en 2001. De acuerdo con el régimen actual, la ayuda se ha fijado en 29,20 euros/Tm. El coste anual para los contribuyentes es de 41 millones de euros[50]. De esta cantidad, Tate and Lyle da cuenta de unos 31 millones de euros, una cifra equivalente a un tercera parte del beneficio total de sus actividades de transformación de caña de azúcar en el Reino Unido. Resulta difícil encontrar otra industria en la que los contribuyentes aporten una proporción tan elevada de los beneficios de explotación.

Las empresas de alimentación que realizan actividad exportadora también quedan incluidas dentro de la ley de restituciones a la importación, aunque en un grado más modesto. Los fabricantes de pastelería y dulces y otros productos con elevado contenido de azúcar con sede en Europa tienen que pagar el azúcar refinado –que es su principal ingrediente- a los precios garantizados por la UE. El organismo industrial de la UE que representa a las empresas del sector –la Asociación de Industrias de chocolate, galletas y pastelería (CABISCO)-, defiende desde hace tiempo que ello supone una desventaja para los exportadores, puesto que a menudo compiten contra empresas que compran el azúcar a precios más baratos[51]. Han reivindicado debidamente una compensación, y se les ha otorgado debidamente a través de la PAC. Los exportadores de productos de alimentación que contienen azúcar refinado pueden solicitar subvenciones a la exportación por valor de cerca de 200 millones de euros al año, y son los contribuyentes los que asumen el pago de la factura[52]. Una vez más, no se conoce públicamente la identidad de los beneficiarios, auque se sabe que Cadbury's Schweppes es uno de los más destacados.

Cuadro 3. El acuerdo más dulce: el programa del azúcar en los EE.UU.[53]

La UE no es el único país industrializado pródigo en ayudas al sector azucarero. Al igual que Europa, los Estados Unidos protegen a sus productores y refinadores de azúcar mediante apoyos a los precios y un sistema de cuotas.

En virtud de la Farm Bill 2002 (Ley agraria de 2002), los EE.UU. garantizan el precio de 18 centavos por libra en el caso del azúcar de caña sin refinar y

de 23 centavos por libra en el del azúcar refinado de remolacha. Las importaciones están muy restringidas. Hay un techo de cuota de 1,1 millones de Tm para las importaciones de azúcar sin refinar, que se divide entre 40 países. Los aranceles sobre las importaciones por encima de la cuota son ligeramente inferiores al 100 por ciento.

Si bien los EE.UU. practican la liberalización del comercio agrícola fuera de su país, su régimen nacional en materia de azúcar sigue siendo decididamente proteccionista. El azúcar fue excluido del reciente acuerdo de libre comercio con Australia. Igualmente, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los EE.UU (CAFTA) aumenta sólo ligeramente las cuotas de azúcar a un 1,2 por ciento de la producción norteamericana, y los tipos arancelarios siguen siendo los mismos. De acuerdo con el representante comercial norteamericano, Robert Zoellick, los EE.UU. podrían absorber 300.000 Tm más de azúcar de los países de América Central sin afectar al mercado interno.

El programa norteamericano de subsidios al azúcar ha sido perjudicial en bastantes ámbitos. Se han perdido miles de puestos de trabajo en las industrias relacionadas con el azúcar. Como resultado de los precios inflados en el mercado norteamericano, a los fabricantes de productos que contienen azúcar les resulta más barato operar fuera del país. En Chicago, una de las principales ciudades productoras de caramelos de los EE.UU. y sede de caramelos tan populares como el Tootsie Roll, han cerrado muchas fábricas y los puestos de trabajo se han trasladado al extranjero. En lugar de proteger el empleo, el programa del azúcar atenta contra él. El régimen norteamericano del azúcar protege a menos de 20.000 trabajadores de los cuales sólo 3.000 podrían perder el empleo si se reformara el programa del azúcar de este país. Los consumidores y contribuyentes norteamericanos también cargan con algunos costes. La Oficina de Contabilidad General estima que el programa del azúcar cuesta a los consumidores norteamericanos casi 2.000 millones de dólares anuales por los precios más caros, dinero que es transferido a refinadores y agricultores.

Los costes medioambientales no figuran en el balance financiero, pero son elevados. Los Everglades de Florida, una de las reservas de humedales más grandes del mundo, se ven amenazados por los elementos contaminantes introducidos en el sistema de aguas naturales debido a la producción de caña de azúcar, que se sitúa en el tercio norte de los tres millones de acres que ocupan los Everglades. El flujo de agua natural procedente del Lago Okeechobee, situado al norte de los campos de caña de azúcar, alimenta el sur de los Everglades. Cuando el agua pasa por las plantaciones de caña es contaminada por el fósforo y otros productos químicos, destruyendo a su paso la vida vegetal y animal y alterando el ecosistema.

A pesar de estos costes, el programa del azúcar sigue en vigor. El motivo: el poder del lobby del azúcar. Las aportaciones de la industria azucarera a las campañas políticas han superado los 20 millones de dólares USA en los últimos diez años. Durante las elecciones de 2000, Flo Sun, la compañía azucarera más importante de Florida, aportó 780.750 dólares USA en "dinero blando", 164.650 dólares en fondos directos a los candidatos políticos y 68.200 dólares a los comités de acción política, y ya ha aportado 200.000 dólares USA para la campaña electoral de 2004. No son los pequeños productores, sino Flo-Sun y otras enormes compañías azucareras

los principales beneficiarios del programa norteamericano en materia de azúcar.

Por grandes que sean sus diferencias en política comercial, en materia de azúcar la UE y los EE.UU. tienen dos cosas en común: la primera es una voluntad de subordinar el interés general a los intereses particulares. La segunda es la indiferencia frente al las repercusiones que tienen sus políticas nacionales en materia de azúcar sobre los países en vías de desarrollo.

4 Las repercusiones en los países en vías de desarrollo

El papel excepcional de la UE en tanto que importador y exportador de azúcar de primer orden tiene importantes consecuencias dado que el régimen del azúcar establecido en la PAC repercute en los países en vías de desarrollo. El acceso preferencial a los mercados de la UE a precios garantizados genera beneficios para algunos, aunque éstos no se distribuyen equitativamente. Otros países en vías de desarrollo se ven excluidos del mercado de la UE por los elevados aranceles y tienen que competir en terceros mercados con el azúcar europeo subvencionado.

A la UE le gusta mencionar sus diversos programas preferenciales como prueba de su compromiso con la reducción de la pobreza. La realidad es menos impresionante. En relación con el azúcar, y en otros sectores agrícolas, la generosidad de la UE tiene límites muy bien definidos.

Rivales en la exportación: los costes del dumping de la UE

La PAC aísla a los productores y transformadores de azúcar de la UE de los mercados mundiales, reduciendo la demanda de importaciones y generando enormes excedentes para la exportación. Estos efectos combinados hacen que bajen los precios internacionales. Al mismo tiempo, la protección de los mercados de la UE hace que las decisiones de producción no se vean afectadas por las variaciones de los precios mundiales. La estabilidad de los precios en el mercado interno se consigue a base de transmitir la inestabilidad de los precios a los mercados mundiales.

Los costes del dumping

Los exportadores rivales de la UE tienen que ajustarse al mismo tiempo a los precios más bajos y a la inestabilidad de los mismos

provocada por el régimen del azúcar establecido en la PAC, y a la competencia subvencionada en terceros mercados. Mediante este complicado sistema de subsidios directos e indirectos, la UE reduce tanto el valor como el volumen de las exportaciones de sus competidores.

Es difícil calcular la escala de los costes que ello supone para los exportadores de los países en vías de desarrollo. Los resultados varían dependiendo de los modelos económicos utilizados para valorar estos costes. No obstante, uno de los modelos más utilizados predice que la eliminación de las distorsiones que provoca el régimen del azúcar de la PAC aumentaría los precios internacionales entre un 20 y un 23 por ciento, con lo que los productores de caña de azúcar ampliarían su cuota de mercado[54] . La mayor o menor duración de las variaciones de precios dependerá de la dinámica de las reacciones de la oferta y la demanda. Para realizar una proyección de estas variaciones habrá que hacer conjeturas bien fundamentadas. Mucho dependerá del precio al que Brasil aumente las exportaciones para sustituir las de la UE, una cuestión en torno a la cual las opiniones están divididas.

Brasil y Tailandia

Lo que está claro es que la PAC cuesta a los exportadores de otros países cantidades sustanciales de divisas. Brasil y Tailandia, dos de los países que han emprendido acciones contra la OMC, soportan los costes más elevados. Utilizando las exportaciones realizadas en 2002 como base de cálculo y suponiendo que la PAC reduce el valor unitario de dichas exportaciones un 23 por ciento, calculamos que las pérdidas inmediatas relacionadas con el dumping de azúcar patrocinado por la PAC son de 494 millones de dólares USA para Brasil y de 151 millones de dólares USA para Tailandia.

A menudo la UE defiende el régimen del azúcar establecido por la PAC argumentando que sólo los principales exportadores como Brasil y Tailandia se beneficiarían de su reforma. Es éste un enfoque peculiar del comercio internacional. Dejando de lado el hecho de que Brasil y Tailandia son (a diferencia de la UE) productores eficientes, tienen legítimos intereses de desarrollo en el comercio del azúcar. Ambos países deben afrontar presiones de sus balanzas de pagos y (de nuevo, a diferencia de la UE) ambos tienen una población rural numerosa que vive en la pobreza.

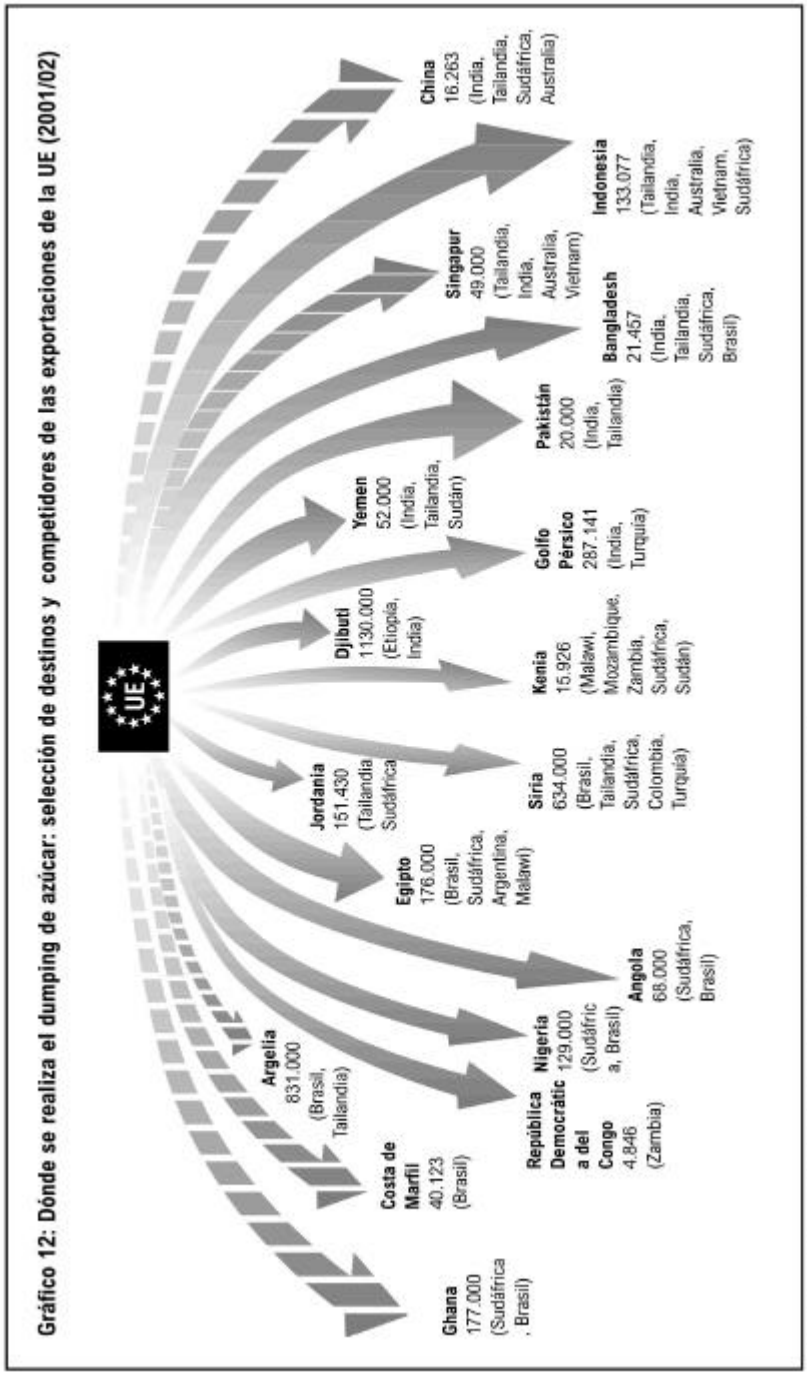
Si el planteamiento que utiliza la UE para el comercio del azúcar se aplicara más ampliamente al comercio internacional, sería enormemente perjudicial. Por la misma regla de tres, un país que subvencionase, pongamos por caso, la exportación de vehículos

automóviles, podría defender dicha práctica en base a que sólo un país –tal vez la UE- se apoderaría de los beneficios de eliminar dichas subvenciones. Si la postura de la UE en la cuestión del azúcar se aplicase de manera más general, llevaría rápidamente a la quiebra del multilateralismo en el comercio internacional.

Distorsiones que provocan los subsidios a la exportación en todo el mundo

Si bien Brasil y Tailandia sufren las mayores pérdidas en términos absolutos, los costes del dumping de azúcar de la UE llegan más lejos. La UE es uno de los grandes exportadores a los mercados regionales de Oriente Medio, África, Sur de Asia y, en menor grado, Este Asiático. Esto queda plasmado en el mapa del dumping de azúcar de la UE del **Gráfico 12.** En muchos de estos mercados, el azúcar europeo subvencionado priva a otros exportadores de su cuota de mercado:

- Sudáfrica tiene que hacer frente a la competencia de las exportaciones de la UE en Nigeria, Angola, Egipto y Kenia.
- India tiene que hacer frente a la competencia de la UE en Bangladesh, Indonesia y Singapur.
- Un gran número de exportadores –entre ellos, Brasil, Tailandia, India y Sudáfrica- tiene que competir con el azúcar subvencionado de la UE en Oriente Medio.



Fuente: Elaborado con datos de la Organización Internacional del Azúcar (2000/2001)

Algunos exportadores regionales sufren pérdidas elevadas. Se estima que las pérdidas de India ascendieron a 64 millones de dólares USA en 2002. La exportación representa una parte relativamente pequeña de la producción total de la India[55]. Aun así, estas pérdidas de divisa se trasladan a los agricultores de azúcar y jornaleros de Uttar Pradesh y de otros estados productores de azúcar.

Agudizan la pobreza en Sudáfrica

Sudáfrica sufre pérdidas comparables a las de India: unos 60 millones de dólares USA en 2002. No obstante, a diferencia de la India, la industria azucarera de Sudáfrica depende en gran medida de las exportaciones. Casi la mitad de la producción total se vende en los mercados mundiales. De ahí que los precios del mercado mundial y los niveles de exportación tengan repercusiones importantes en las condiciones del sector azucarero.

Existen unos 51.000 pequeños y medianos productores de azúcar y 2.000 grandes explotaciones en un arco que se extiende desde la provincia de Eastern Cape pasando por Kwa Zulú y Mpumlanaga. Se calcula que cada explotación de tamaño mediano da trabajo a 5 trabajadores a tiempo completo y a 10 trabajadores temporeros. En total, el sector del azúcar mantiene a cerca de 250.000 puestos de trabajo a tiempo completo y a 500.000 estacionales[56].

Como ocurre en otros países, la relación existente entre exportación de azúcar y reducción de la pobreza en Sudáfrica es compleja. Históricamente, el sector azucarero se ha caracterizado por prácticas laborales de explotación, protección insuficiente, y salarios bajos, siendo las mujeres las que han sufrido las peores condiciones. No obstante, la nueva legislación laboral introducida en 2003 ha mejorado la regulación del salario mínimo y ha impuesto requisitos más estrictos a los empleadores en cuanto a la protección de los contratos y a las condiciones de alojamiento de los trabajadores. La eficacia de esta legislación se verá afectada inevitablemente por las condiciones de mercado en el que opera el sector azucarero sudafricano, incluidas las que genera la UE.[57]

Todo Menos Armas... ¿y azúcar?

El acuerdo Todo Menos Armas (TMA) fue una concesión comercial unilateral de la UE a los países menos adelantados. Los responsables políticos de la UE presentan esta concesión como un modelo a seguir. Se han hecho afirmaciones altisonantes en cuanto a las entradas de divisas que se derivan de él. La realidad de la aplicación del TMA es menos impresionante, especialmente en el caso del azúcar.

La fuerte presión ejercida por la industria transformadora del azúcar y por las grandes organizaciones agrícolas retrasó la liberalización total del azúcar que establecía el acuerdo TMA. El acceso libre de aranceles no será posible hasta 2009. Mientras tanto, un reducido grupo de países menos adelantados tiene una cuota de exportación libre de aranceles. Esta cuota se incrementa un 15 por ciento cada año y se prevé que alcance las 197.355 Tm en 2009[58]. En teoría, a partir de esa fecha se eliminarán las restricciones a la importación, concediendo a los países menos adelantados el acceso libre de aranceles. En un alarde extraordinario de mezquindad, la UE decidió adaptarse al incremento de importaciones procedentes de los países menos adelantados, no recortando sus cuotas internas, sino transfiriendo cuotas de los países ACP. Fue un caso de robo a los pobres para dar a los paupérrimos.

El TMA ayuda...

No deberíamos subestimar la importancia de la iniciativa TMA para algunos países menos adelantados. Actualmente, diez países tienen una cuota total inferior a las 100.000 Tm. Al igual que los países ACP, los países menos adelantados pueden vender azúcar a la UE con sobreprecio significativo respecto de los precios mundiales. Este sobreprecio fluctúa dependiendo de la diferencia existente entre los precios garantizados de la UE y los precios mundiales y del tipo de cambio entre el euro y el dólar USA (puesto que el precio de la UE se fija en euros). La caída de los precios mundiales y el aumento del valor del euro respecto del dólar ha aumentado el sobreprecio del TMA de unos 271 dólares USA / Tm en 2001 a 474 dólares USA en la actualidad[59].

El acceso garantizado al mercado de la UE ha actuado como catalizador de la inversión interna y externa en el sector azucarero de algunos países menos adelantados. En Mozambique, el sector azucarero está experimentado una rápida renovación con grandes inversiones en la industria transformadora en Sofala y en la provincia del Sur de Maputo. La producción de caña ha pasado de 368.000 a 1,9 millones de Tm entre 1998 y 2003.[60] Desde 2000 Mozambique ha surgido como exportador neto y vende no sólo en virtud de los acuerdos de comercio preferencial con la UE y los EE.UU. sino también en mercados regionales como Kenia y Mauricio y, en 2002, a China.

Etiopía ha seguido una trayectoria similar. Era un importador neto a lo largo de los años 90, cuando el sector azucarero se había estancado, pero la inversión en las plantas transformadoras ha estimulado un incremento sostenido de la producción. En 1999 se abrió una nueva planta en Finchaa, Etiopía Occidental, lo que incrementó la

producción nacional un 50 por ciento. También se han modernizado las antiguas fábricas cercanas a Addis Abeba en Wonji y Shoa. En 2001 se concedió a Etiopía una pequeña cuota TMA y ahora el país se ha convertido en exportador neto[61]. La capacidad exportadora ha aumentado más de 70.000 Tm al año, siendo Djibuti el mayor destinatario. El gobierno etíope considera el azúcar y el acceso al mercado europeo parte de una estrategia más amplia de diversificación y de reducción de su dependencia del café. El sector azucarero también tiene el potencial de generar importantes beneficios para la reducción de la pobreza (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Etiopía: hacia la diversificación

Etiopía, uno de los países más pobres del mundo, quedó devastada hace unos años por la caída de los precios del café, que era su principal fuente de divisas. La producción de azúcar forma parte de una estrategia más amplia para diversificar las exportaciones y generar empleo rural.

Se han cosechado algunos éxitos. La inversión en una planta nueva y moderna y la rehabilitación de otras antiguas ha incrementado la producción. En 2001 Etiopía se convirtió en un exportador neto. El aumento de la producción ha ido de la mano de la creación de empleo.

La fábrica de transformación de azúcar de Metahara, situada en las llanuras del valle Awash, a unos 140 kilómetros al oeste de la capital, Addis Abeba, es la más grande del país. Produce 120.000 Tm al año. Unas 10.000 personas están empleadas en la plantación y existen planes de desarrollar nuevas áreas de cultivo para pequeños propietarios. Estos planes se tropiezan con problemas. Los pastores verán mermados sus derechos de pasto y las plantas transformadoras podrían contaminar el río Awash. Se necesitará la intervención del gobierno en ambos campos para evitar resultados perjudiciales. Pero el azúcar también puede contribuir a la reducción de la pobreza.

Bekele Telila, de 33 años, es un trabajador que emigró de la provincia meridional de Wolayita. Trabaja en Metahara durante ocho meses al año como cortador de caña. Es un trabajo arduo y peligroso como lo demuestran las cicatrices que tiene en los dedos y en las piernas. Le pagan 45 dólares USA al mes. Si lo miramos con ojos europeos, nos parece una cantidad miserable. Pero en un país con oportunidades muy limitadas para la generación de ingresos es una cuerda de salvación que aporta nuevas oportunidades a familias desesperadamente pobres. “Mis nueve hijos van a la escuela”, dice Bekel. “El dinero que gano en Metahara ha cambiado nuestra vida, ahora podemos comprar libros y artículos esenciales para mi familia.”

Tanika, de 26 años, es otro trabajador de la plantación. Su padre ya trabajó allí como cortador de caña, y Tanika estudió en una de las escuelas primarias de la plantación. También fue a la escuela secundaria de la plantación. Actualmente trabaja de guarda, para proteger la caña del jabalí. Tiene alojamiento y gana poco más de 1 dólar USA al día, lo que invierte en

un curso de contabilidad. Dice: “Trabajar de guarda de la plantación me ha dado la oportunidad de ganar dinero y mejorarme”.

El TMA ha apoyado el desarrollo del sector azucarero de Etiopía, pero sólo hasta cierto punto. Actualmente, el país tiene una cuota de exportación de 15.000 Tm. El azúcar se exporta a Portugal, donde se refina. En 2003, las exportaciones alcanzaron un valor de 20 millones de dólares USA. El acceso al mercado de la UE, con precios estables y rentables, ha creado incentivos a la inversión. Pero la capacidad exportadora de Etiopía ha superado su cuota en el mercado europeo. La Organización Internacional del Azúcar calcula que en 2002, Etiopía exportó 87.000 Tm de azúcar en bruto, principalmente a Djibuti y Yemen.

Si la UE le ampliara la cuota, daría un fuerte impulso a la entrada de divisas, aportaría incentivos a la inversión y generaría empleo. El actual acceso al mercado representa sólo el 12 por ciento de la capacidad de la fábrica de Metahara, que produce también grandes cantidades de melaza, un ingrediente de los piensos utilizados en el sector ganadero de la UE. No obstante, no puede exportar a Europa debido a los elevados aranceles cuyo fin es proteger a las fábricas nacionales.

...pero podría hacer más

A pesar de la importancia de la iniciativa TMA para estimular la inversión en el sector del azúcar en países como Mozambique y Etiopía, la realidad no refleja la retórica de la UE.

El TMA tiene que contemplarse en relación a las necesidades de los países menos adelantados y del tamaño del mercado europeo. Desde este punto de vista, la iniciativa es de una ambición modesta y especialmente parca en resultados. Actualmente, los 49 países menos adelantados tienen derecho a exportar a Europa una cantidad equivalente a tres día de consumo en la UE, o el 1 por ciento de todo el mercado. En 2009 la cuota seguirá representando una cantidad de azúcar inferior a la que se consume en una semana. Si tenemos en cuenta que se trata de un grupo de países caracterizado por su pobreza crónica, su dependencia casi exclusiva de las materias primas y las fuertes presiones en sus balanzas de pagos, el acuerdo es todo menos generoso.

El acuerdo TMA no da la talla en Etiopía, Malawi y Mozambique

Los casos de Etiopía y Mozambique, que tienen derecho a suministrar a Europa 15.248 y 10.116 Tm de azúcar respectivamente en 2003/04, en aplicación del TMA, ilustran crudamente las limitaciones de este acuerdo. Eso significa que se permite a Etiopía suministrar al mercado europeo el equivalente a 8 horas de consumo de azúcar. La cuota de Mozambique equivale al consumo de unas cuatro horas. Dicho de otro modo, dos de los países más pobres de África, cuya producción es más eficiente que la de la UE, tienen derecho a

suministrar conjuntamente a Europa una cantidad de azúcar equivalente al consumo de un solo día.

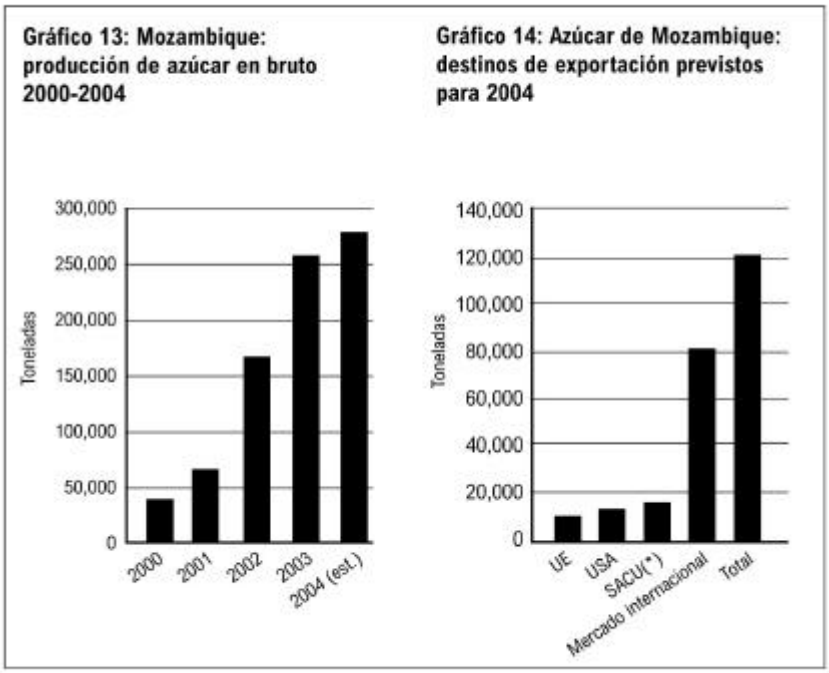
Estos hechos ponen de manifiesto las limitaciones de la iniciativa TMA como política de desarrollo. Más de una tercera parte de la población de Mozambique y la población de Etiopía sobreviven con una renta inferior a 1 dólar USA diario. La mejora de su acceso al mercado de la UE podría aportarles las rentas que contribuirían a sacar a las persona de su situación de pobreza, con los consiguientes beneficios para el desarrollo humano en términos de supervivencia infantil, educación y nutrición. Pese a ello, la UE concede a Mozambique y a Etiopía una cuota conjunta equivalente a la cantidad de azúcar que producen 15 grandes explotaciones en Norfolk (Inglaterra), región que no conoce la pobreza rural.

Cuando se trata de elegir entre los magnates azucareros de East Anglia y los intereses monopolísticos de la empresa British Sugar por un lado, y las necesidades de desarrollo de dos de los países más pobres de África, por otro, la UE opta por apoyar a los primeros. Es difícil encontrar una contradicción más flagrante entre la retórica de las políticas de desarrollo y la realidad de las políticas comerciales.

Pérdidas de divisas

Para varios países menos adelantados, las restricciones de cuota se traducen en importantes pérdidas de divisas. Son pérdidas difíciles de calcular. Por sus exportaciones a la UE, los países menos adelantados reciben precios mucho más altos que los que les pagan en los mercados mundiales. No obstante, países como Mozambique y Malawi venden una parte importante de sus exportaciones en condiciones preferentes en los mercados regionales o en los EE.UU. Hemos intentado obtener una estimación de los costes derivados de las restricciones comerciales de la UE calculando los entradas de divisas que se obtendrían si las exportaciones a precios de mercado mundial pudieran trasladarse al mercado europeo en las condiciones TMA.

En el caso de Mozambique, la inversión, la rehabilitación de antiguas fábricas y las mejoras de la infraestructura han cuadruplicado la producción de azúcar desde 2000 (**Gráfico 13**). Los incentivos que ha generado el TMA han desempeñado un papel importante. Las exportaciones también han aumentado, superando con mucho la cuota de Mozambique en el mercado de la UE. El Instituto Nacional del Azúcar prevé un total de exportaciones al mercado internacional de 82.000 Tm, casi ocho veces la cuota del país en el mercado europeo (**Gráfico 14**).



Fuente: Instituto Nacional del Azúcar, Gobierno de Mozambique

En teoría, Mozambique podría aumentar sus exportaciones a la UE en más de 80.000 Tm. En la práctica, se le impide hacerlo en virtud de las restricciones de cuota. Calculamos que el coste de estas restricciones asciende a 38 millones de dólares USA en 2004. O, dicho de otro modo, por cada dólar que gana gracias al TMA, Mozambique podría ganar 8 dólares más si su acceso al mercado de la UE en condiciones de precio preferentes no estuviera restringido[62]. Las pérdidas de Mozambique equivalen al total del gasto de su gobierno en desarrollo rural.

Las pérdidas de Malawi en 2004 también son elevadas en comparación con el tamaño de su industria. El país posee la capacidad de aumentar las exportaciones a la UE en unas 68.000 Tm en 2004[63]. Su exclusión del mercado privará al país de 32 millones de dólares USA en entradas de divisa, lo que representa más de una tercera parte de la previsión de ingresos derivados del azúcar. Las pérdidas son también muy elevadas en relación con la capacidad económica del gobierno. Equivalen aproximadamente a la mitad del gasto público en servicios sanitarios, por ejemplo. Detrás de estas cifras económicas están los costes humanos reales. En Malawi, como en otros PMA exportadores de azúcar, las repercusiones del comercio

(*) Nota de la t.: SACU= Unión Aduanera de África meridional

internacional se hacen sentir en las poblaciones vulnerables a través de los mercados locales (véase Cuadro 5).

Cuadro 5: Azúcar y pobreza en Malawi

Malawi es uno de los países más pobres del mundo, en el que dos terceras partes de su población viven por debajo del umbral de la pobreza. La pobreza se ve agudizada por una epidemia de VIH/SIDA. Malawi posee uno de los índices de infección más elevados del mundo y 850.000 huérfanos. La gran mayoría de la población vive y trabaja en zonas rurales, y la agricultura tiene la clave para conseguir la reducción de la pobreza, mejorar el acceso a los servicios de salud y ampliar las oportunidades educativas.

El azúcar es fundamental en la economía de Malawi y representa el 5 por ciento de su PNB. A pesar de no tener acceso al mar, Malawi es uno de los productores de azúcar más eficientes y de menor costo del mundo. Goza de acceso preferente al mercado de la UE y de los EE.UU., pero está desarrollando una capacidad exportadora que supera sus cuotas de mercado preferenciales. El sector sigue dominado por las grandes explotaciones, pero el gobierno y el sector privado están favoreciendo la participación de pequeños propietarios.

La Dwangwa Cane Growers Company (Compañía de Productores de Caña de Dwangwa) es un ejemplo del desarrollo de los pequeños propietarios en el sector del azúcar. Situada en el distrito de Nkhota Kota en el noreste del país, trabaja con 268 productores de caña, cada uno con una media de 3 hectáreas de cultivo de azúcar. Los planes actuales son aumentar el número de productores hasta 1.000 en los cuatro próximos años. La restricción a este desarrollo es la falta de acceso a las fábricas y, por extensión, el acceso de éstas a los mercados de exportación.

Los productores de la Dwangwa Company venden la caña a las fábricas propiedad de Illovo Sugar, inversor sudafricano y uno de los transformadores de azúcar más importantes de Sudáfrica. Dwanga ayuda a los productores en el desarrollo agrario, ofrece créditos para los insumos y asistencia técnica. En el caso de los pequeños propietarios, el apoyo tiene un coste. Los préstamos se ofrecen al tipo vigente en el mercado (que en Malawi es elevado); los productores de caña corren el riesgo de la fluctuación de precios (que incluye el de contraer deudas insostenibles); y los impuestos del gobierno son elevados.

No obstante, los productores entrevistados por Oxfam, subrayaron las ventajas del cultivo del azúcar en comparación con otros. La caña puede soportar malas condiciones climáticas y exige poco trabajo de limpieza de malas hierbas. Esto, a su vez, libera mano de obra para trabajar en las parcelas familiares cultivando maíz y arroz, sus alimentos básicos. El calendario estacional para la asignación de mano de obra contempla trabajo a tiempo completo en la caña de azúcar de Junio a Octubre, y la mano de obra se transfiere a los campos de maíz y arroz de Noviembre a Marzo. La mayoría de los agricultores opinaron que el azúcar mejora la seguridad alimentaria de sus familias porque aporta ingresos adicionales sin perjudicar la producción de alimentos básicos.

Los ingresos de los productores de la Compañía Dwangwa oscilan entre los 50 y los 2.000 dólares USA al año, dependiendo del tamaño de la parcela y de si ésta es de regadío o secano. Además de estos ingresos directos, los productores de azúcar emplean una media de dos jornaleros por parcela. Sólo la compañía Dwangwa da trabajo a 600 personas durante la temporadas altas. La compañía también desempeña una serie de roles sociales importantes, como el ofrecimiento de servicios sanitarios de bajo costo, la construcción y mantenimiento de tres escuelas locales y pozos de agua potable. La experiencia del distrito de Nkhota Kota rebate el argumento de que las exportaciones de azúcar son negativas para la reducción de la pobreza. P. Mwambene, un agricultor de 52 años de la Dwangwa Cane Company compró una pequeña parcela a principios de los 80 en la que sigue cultivando azúcar. Estas son sus palabras: "Mi vida ha cambiado desde que empecé a cultivar caña. He conseguido construir tres casas con placas de hierro, tengo una motocicleta, he conseguido dar educación a dos de mis hijos, y mantengo a mis padres."

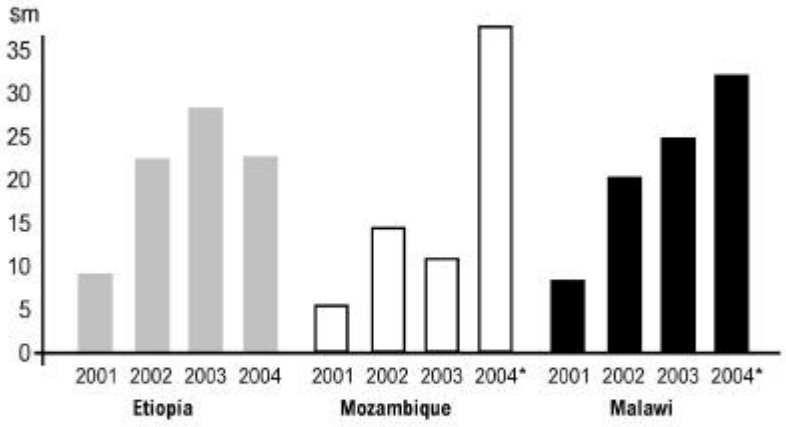
Al igual que ocurre a otros productores de caña, al Sr. Mwambene y a su familia les afectan directamente los precios mundiales del azúcar, puesto que las empresas transformadoras se los transmiten. "Cuando el precio del azúcar baja, afecta el precio que nos pagan por nuestra caña", comenta, añadiendo: "Este es el problema más grande que tenemos, y ojalá se resolviese."

La Dwangwa Company prevé ampliar la producción de 100.000 a 300.000 Tm durante los próximos tres años. Europa podría apoyar a la compañía ampliando el acceso de Malawi en virtud del TMA. Tiene la oportunidad de ofrecer este apoyo gracias a la reforma del régimen del azúcar de la PAC, permitiendo que más agricultores con el Sr. Mwambene suministren azúcar a los consumidores europeos, reduciendo al mismo tiempo las cuotas pagadas a los productores y transformadores más ricos de la UE.

Con el tiempo se han incrementado las pérdidas anuales como consecuencia de dos factores. En primer lugar, los tres países han aumentado su capacidad exportadora, de modo que los costes de las restricciones de cuota aumentan. En segundo lugar, la caída de los precios mundiales y la caída paralela del valor del dólar frente al euro han aumentado el sobreprecio en el mercado de la UE y, por ende, los costes de la exclusión de dicho mercado. Las pérdidas acumuladas de Mozambique, Etiopía y Malawi ascienden a 238 millones de dólares USA desde el inicio del TMA en 2001 (**Gráfico 15**).

Hay que hacer algunas salvedades a estas cifras. Estas pérdidas reflejan lo que sucedería si los países tuvieran derecho a exportar azúcar a la UE sin restricciones en las condiciones actuales del TMA. La salvedad es importante, porque si los precios de la UE cayeran por debajo del nivel en el que las exportaciones de los países menos adelantados resultaran rentables, la oferta bajaría. Como hemos señalado más arriba, cualquier valoración de coste es también muy sensible a los tipos de cambio internacionales.

Gráfico 15: Costes de las restricciones comerciales de la UE: estimación de perdidas de Etiopía, Mozambique y Malawi 2001-04 (millones de dólares USA),



*Proyección basada en los precios mundiales actuales, los tipos de cambio y los datos del Instituto Nacional del Azúcar (Mozambique) y del Banco de Reservas de Malawi. Fuente: Cálculos de Oxfam basados en datos de la Organización Internacional del Azúcar y los organismos nacionales en materia del azúcar. Fuentes íntegras de los datos: Tabla 1, Anexo 1.

Podríamos aducir otros factores que sugieren que subestimamos gravemente los costes de las restricciones del TMA. Nuestras cifras tienen en cuenta sólo los costes estáticos en divisa a los niveles actuales de exportación. Pero podría esperarse que una ampliación del acceso al mercado crease nuevos incentivos dinámicos a la inversión, lo que a su vez podría incrementar la oferta y aumentar la competitividad. Lo que está inequívocamente claro es que cada vez hay un mayor número de países menos adelantados con capacidad de incrementar sus exportaciones a la UE. Las proyecciones realizadas por la Organización Internacional del Azúcar y por la Comisión Europea prevén que la capacidad exportadora de los países adelantados será de entre 900.000 y 2.700.000 Tm en 2008/09[64]. Habría que subrayar que estas proyecciones se basan en suposiciones muy especulativas sobre la capacidad de la oferta, las variaciones de precios y otros factores.

Los países de África, Caribe y Pacífico

Los países integrantes del grupo ACP vinculados a la UE por el Protocolo del Azúcar están en la cima del sistema de preferencias de Europa. El futuro de este acuerdo tendrá importantes consecuencias en la viabilidad de los sectores azucareros de dichos países.

En virtud del Protocolo del Azúcar y de un acuerdo vinculado[65], 17 países ACP exportan 1,6 millones de Tm de azúcar a la UE. El grupo de países ACP bajo el Protocolo del Azúcar incluye cuatro países menos adelantados: Malawi, Mozambique, Tanzania y Madagascar. Los ingresos que obtienen están en función del precio que consiguen en la UE -que normalmente es dos o tres veces mayor que los de los mercados mundiales- y su grado de acceso.

Las cuotas ACP están repartidas de manera desigual. Mauricio es el país que más se beneficia del Protocolo del Azúcar. Se lleva una tercera parte de toda la cuota, mientras Fiji y Guyana representan otra cuarta parte conjuntamente. Las industrias azucareras de diversos países ACP dependen en gran medida de su acceso a los mercados de la UE. Fiji, Guyana y una serie de islas del Caribe exportan el 60 por ciento de su producción a la UE y Mauricio más del 90 por ciento. En todos estos casos, los costes de producción están muy por encima del nivel de previos actuales del mercado mundial y doblan los de los proveedores más eficientes de los países ACP (como Swazilandia, Zambia y Malawi).

Puesto que los precios que reciben los proveedores de los países ACP están vinculados a los precios garantizados de la UE, la reforma de la PAC podría provocar costes de ajuste. Un abaratamiento de los precios de la UE se transmitiría directamente a los exportadores ACP. A diferencia de los agricultores europeos, que tienen garantizada una compensación en caso de caída de los precios, los países ACP no gozan de este derecho automático. Ello hace que aparezca el fantasma de los costes de ajuste. En el caso de Guyana, donde el azúcar representa más del 20 por ciento de las ganancias por exportación y el 7 por ciento del empleo, una bajada de los precios podría tener graves consecuencias sociales y económicas[66]. Lo mismo podría suceder en Fiji y Mauricio.

Dentro de los países ACP, algunos son más vulnerables que otros. Varias islas del Caribe son productores de coste excepcionalmente elevado según criterios internacionales y la mayoría de ellos tendrían serias dificultades en ajustarse a un abaratamiento de los precios de la UE, por pequeño que fuese. En el otro extremo, países como Zambia, Malawi y Swazilandia se hallan entre los productores de menor coste del mundo. Entre estos dos extremos, los titulares de cuotas más grandes de los países ACP, Mauricio, Guyana y Fiji están reestructurando sus industrias azucareras para reducir costes; pero una transición prematura a un régimen de precios más baratos impondría de nuevo severos costes de ajuste. Si tenemos en cuenta que es casi seguro que los precios garantizados de la UE bajarán durante los próximos diez años, gestionar la transición a un régimen

de precios más barato de la UE se convierte en una prioridad urgente tanto para los países ACP como para la UE.

Los propios países ACP son firmes defensores de la continuación del régimen de la PAC que mantiene precios elevados en la UE[67]. Sus gobiernos señalan la importancia del azúcar para una serie de estados constituidos por pequeñas islas y por países sin salida al mar, afirmando que está en juego la subsistencia de 300.000 personas. Además de la importancia social y económica del azúcar, también tiene efectos positivos desde el punto de vista medioambiental porque aporta protección permanente a los terrenos e impide su erosión en las laderas vulnerables.

Pero, si bien las amenazas que plantea la reforma de la PAC respecto del azúcar son reales, existen limitaciones al sistema de prestaciones que facilita el Protocolo del Azúcar. En primer lugar, en el grupo ACP no están representados muchos de los países menos adelantados. Por poner un ejemplo, la cuota de Malawi es un 5 por ciento de la de Mauricio, aun siendo un país mucho más pobre. En segundo lugar, podría decirse que la duración indefinida del Protocolo del Azúcar ha generado una dependencia del azúcar a largo plazo, lo que reduce los incentivos para la diversificación. Por último, el Protocolo del Azúcar es un mecanismo sumamente ineficiente para transferir fondos para el desarrollo. Los países ACP reciben actualmente una prima de unos 433 millones de euros anuales por exportar a la UE en lugar de al mercado mundial. En el otro lado de la cuenta de resultados, los contribuyentes europeos desembolsan 800 millones de euros para subvencionar la exportación de una cantidad de azúcar equivalente a las importaciones ACP. Es evidente que los países ACP no pueden ser considerados responsables de las idiosincrasias de los movimientos presupuestarios de la UE. Aun así, es difícil encontrar un mecanismo de transferencia de fondos para el desarrollo menos eficiente.

La ineficiencia forma parte del sistema. Por los motivos expuestos anteriormente, la UE insiste en su derecho a reexportar una cantidad de azúcar equivalente a las importaciones de los países ACP. El imperativo de exportar es consecuencia del hecho de que la UE es excedentaria. Pero el resultado final es que la UE mantiene el Protocolo del Azúcar a costa de desembolsar 800 millones de euros en subsidios a la exportación. Esto significa que los contribuyentes europeos pagan 2 euros por cada 1 euro entregado a los países ACP en virtud del Protocolo del Azúcar.

5 El camino hacia la reforma: peligros y oportunidades

En su forma actual, el régimen europeo del azúcar tiene pocas probabilidades de sobrevivir. Presiones externas en la OMC, una reforma más amplia de la PAC y la ampliación de la UE están forzando que se produzca un cambio. A pesar de que el sector azucarero fue impermeable a las anteriores rondas de la reforma de la PAC y salió ileso de la última ronda de negociaciones comerciales internacionales, existe ahora un consenso general de que el régimen actual es insostenible.

Aquí finaliza el consenso. La consultas realizadas en torno al rumbo y al ritmo de la reforma han revelado profundas diferencias no sólo entre Estados Miembros, sino también entre unos y otros países en vías de desarrollo. Se ha ensanchado todavía más la brecha entre los países con y sin trato preferente. Mientras tanto, las perspectivas de reforma han actuado como catalizador para un ejercicio de lobby corporativo sin precedentes, liderado por la industria transformadora del azúcar y por los agricultores de remolacha.

El reto de la reforma es abordar cuatro problemas entrelazados:

- poner fin a los subsidios directos e indirectos al dumping exportador;
- ampliar el acceso al mercado de los países menos adelantados para cumplir con los objetivos de reducción de la pobreza;
- proteger la posición de mercado de los proveedores ACP y compensarles por los costes de ajuste;
- promover un sector azucarero en la UE sostenible desde el punto de vista social y medioambiental.

Las opciones y los protagonistas

La Comisión Europea ha finalizado una extensa evaluación de las diversas opciones de reforma. En líneas generales, contempla cuatro opciones que resumimos brevemente a continuación:

- **Opción 1: Status quo.** En esta opción, el mercado seguiría reglamentado y las cuotas de producción se ajustarían cada año de acuerdo con el nivel de importaciones. Aumentarían las importaciones preferenciales amparadas por el TMA y el acceso libre de aranceles entraría en vigor en 2009. Cualquier recorte en los aranceles acordado por la UE en las

negociaciones de la OMC se reflejaría en una bajada de los precios garantizados.

- **Opción 2: Cuotas fijas.** Se recortarían las cuotas de producción, pero se concedería a los PMA cuotas preferenciales en lugar de acceso libre al mercado. Los precios se mantendrían a niveles relativamente altos, con una bajada del 10-15 por ciento.
- **Opción 3: Caída de los precios**. Se eliminarían las cuotas y el mercado se regularía por los precios. No obstante, se mantendrían las barreras arancelarias para excluir las importaciones de países no vinculados por un comercio preferencial. Los precios garantizados bajarían a 450 euros/Tm (una tercera parte menos) para equilibrar la oferta y la demanda.
- **Opción 4: Plena liberalización.** Conllevaría el abandono total del régimen. Se abrirían los mercados a la competencia internacional y los precios bajarían hasta alcanzar los niveles del mercado mundial. Los proveedores ACP y PMA se verían desplazados del mercado europeo por la presión de proveedores de bajo coste como Brasil, Tailandia y Australia.

Las opciones 1 y 4 no tienen defensores políticos en la UE y por lo tanto, podemos descartarlas sin peligro, sean cuales fueren sus méritos y deméritos. El debate real se entablará en torno a la adopción de una de las otras dos variantes.

La opción 3 cuenta con el favor de Gran Bretaña y, dicen algunos, de la Comisión Europea. Implicará acortar la diferencia entre los precios garantizados de la UE y los precios mundiales, pero sin eliminarla del todo. Se compensaría a los agricultores mediante pagos directos "desacoplados" de la producción, con lo que el azúcar tomaría el rumbo del sector reformado de los cereales.

La Opción 2 cuenta con el favor de una coalición de fuerzas poco habitual. Es de esperar que el gobierno francés, sumamente sensible a los intereses creados en materia de agricultura, se oponga firmemente a la opción de abaratamiento de los precios. No era tan previsible que los países menos adelantados expresaran una preferencia decidida por el mantenimiento de las cuotas, aunque ello supusiese renunciar al acceso libre de aranceles que les concede el TMA. La razón: un abaratamiento excesivo de los precios de la UE haría que a muchos PMA no les resultase rentable exportar a la UE. No obstante, una de las condiciones del apoyo de los PMA es un gran incremento en las

cuotas a cambio de renunciar al acceso libre de aranceles. El grupo de países ACP apoya las cuotas fijas más o menos por la misma razón que los PMA: a saber, los proveedores tienen un interés evidente en minimizar los recortes de los precios garantizados.

Los otros partidarios de la opción de las cuotas son el sector empresarial y las organizaciones que representan los intereses de los productores de remolacha azucarera. La Confederación Internacional de Productores de Remolacha Azucarera es un correligionario de la campaña CIBE y un firme defensor de los precios elevados mantenidos a través de las cuotas. Las empresas transformadoras del azúcar tienen un interés evidente en mantener el régimen basado en cuotas que genera los lucrativos beneficios descritos en la Parte 3 de este informe y los productores de remolacha tienen un interés paralelo que consiste en restringir la competencia de las importaciones de caña. Esta coincidencia de intereses ha generado una campaña de presión de gran envergadura para incidir en los gobiernos y en la opinión pública.

El lobby empresarial

En el núcleo de la campaña está el Comité de Fabricantes Europeos de Azúcar (o CEFS, en su acrónimo francés). Es un organismo industrial que representa a las principales empresas transformadoras como Sudzucker, British Sugar y Beghin Say. En opinión del CEFS, el sistema de cuotas es vital para mantener "el modelo europeo basado en explotaciones familiares y el cumplimiento de elevados estándares sociales y medioambientales" [68]. Se han hecho advertencias alarmantes sobre el peligro que representan los exportadores de bajo coste como Brasil para los agricultores de la UE y los países ACP y PMA[69].

Se han lanzado varias campañas nacionales para decantar la opinión pública y las decisiones de los gobiernos en los Estados Miembros clave. Tal vez la más amplia y mejor financiada ha sido la que han organizado en Gran Bretaña British Sugar y el Sindicato Nacional Agrícola y Ganadero (National Farmers Union) bajo el lema "Save our Sugar" (Salvemos nuestro Azúcar)[70]. Las reivindicaciones que plantea la campaña se basan en una interpretación selectiva y engañosa de los hechos con miras a promover los intereses particulares de las empresas (véase Cuadro 5). Lamentablemente, la falta de credibilidad de sus argumentos queda compensada por su poder económico y su influencia política.

Dilemas para los países menos adelantados

Pocos países menos adelantados podrían competir con los grandes exportadores como Brasil y Tailandia en un mercado europeo sin

protección, como sucede a los exportadores de azúcar ACP. Ya se ha mostrado anteriormente que los beneficios derivados del acceso preferencial están en función de dos factores: el volumen de las exportaciones y el precio que se paga por ellas. Un abaratamiento de los precios garantizados por la UE se transmitirá automáticamente a los países menos adelantados. Un cambio de rumbo hacia un mercado abierto en la UE comprometería los intereses de los PMA en dos aspectos: Los dejaría expuestos a la competencia frente a exportadores de bajo coste como Brasil y Tailandia y rebajaría los precios de la UE para adaptarlos a los del mercado mundial. En otras palabras: saldrían perdiendo como consecuencia de la disminución del volumen de exportaciones y del abaratamiento de los precios.

Frente a esta amenaza, es comprensible que los gobiernos de los PMA hayan optado por que el futuro régimen de la PAC se base en el sistema de cuotas. Ello implica por su parte la disposición a renunciar a su derecho de acceso libre de aranceles en 2009 en virtud del TMA, a cambio de una cuota de importación más grande a precios vinculados a los garantizados por la UE. A este fin, en enero de 2004 los ministros de los PMA propusieron un tránsito gradual hacia la eliminación de aranceles entre 2006 y 2016, junto con una ampliación de su cuota actual a 1,6 millones de Tm durante el mismo periodo[71]. Es una petición conservadora que con casi absoluta certeza se quedará corta respecto de la capacidad exportadora de los PMA (que a su vez estará influida por los precios que se paguen en la UE).

La parquedad de las peticiones de los PMA podría explicarse en razón de su estrategia política. Al igual que los países ACP, los países menos adelantados han establecido una alianza con la industria azucarera de la UE en base a la preocupación compartida de que se mantenga el sistema de cuotas. Más allá de esta cuestión, los intereses de los países menos adelantados y los de las industria de la UE son absolutamente divergentes. La industria azucarera europea y los propietarios de las grandes explotaciones de remolacha no apoyarían una reducción sustancial de la cuota interna a favor de los países menos adelantados, especialmente en un momento en que los precios están bajando. Es insólita la postura actual de British Sugar, que está de acuerdo en principio con que los países menos adelantados aumenten sus cuotas. No obstante, la empresa no ha mencionado aun la envergadura de los recortes que prevé en su propia cuota, seguramente en base a que los demás Estados miembros hagan los ajustes necesarios.

Cuadro 6: Los mitos de la industria azucarera británica[72]	
Mito 1: El mercado británico está "equilibrado" "En el mercado británico hay un equilibrio entre la producción y el consumo de azúcar de caña y de remolacha azucarera, de modo que no contribuye a ningún excedente de cuota de la UE." (British Sugar) "En GB existe un equilibrio entre oferta y demanda" (NFU)* **Credibilidad: 0/10**	**La verdad:** El mercado británico no está equilibrado. Gran Bretaña exporta entre 400.000 y 500.000 Tm anuales, lo que la convierte en el tercer gran exportador de la UE, por detrás de Francia y Alemania.
Mito 2: Gran Bretaña no subvenciona las exportaciones "Las exportaciones de la UE...se benefician de restituciones financiadas por tasas cobradas a la industria...el azúcar fuera de cuota no recibe pagos de restitución." (British Sugar) "La industria azucarera de la remolacha en GB no contribuye a los excedentes europeos exportados al mercado mundial con subsidios." (NFU) **Credibilidad: 0/10**	**La verdad:** Gran Bretaña *subvenciona* las exportaciones. Tate and Lyle exporta entre 250.000 y 300.000 Tm de azúcar de caña al año, por lo que recibe 157 millones de euros anuales en subsidios a la exportación. British Sugar vende entre 100.000 y 200.000 Tm de azúcar fuera de cuota en los mercados mundiales. Como se demuestra en este informe, estas exportaciones gozan de subsidios ocultos.
Mito 3: Brasil se beneficiará de la reforma "Brasil exporta ahora dos veces más que la UE...Las exportaciones de la UE se han mantenido." (British Sugar) "Si el régimen europeo del azúcar se liberalizase de inmediato, Brasil sería el más beneficiado." (British Sugar) **Credibilidad: 3/10**	**La verdad:** Brasil ha ido ampliando su participación en el mercado mundial, en parte a expensas de la UE. Pero Brasil es además el productor de azúcar de más bajo coste del mundo. El "mantenimiento" de las exportaciones de la UE debe verse en contexto: Europa tiene el 40 por ciento del mercado mundial del azúcar refinado. No tiene mérito que la UE tenga una cuota de mercado fija, si ésta se ha ganado con prácticas comerciales desleales. Brasil se beneficiaría si la UE dejara de hacer "dumping". Pero Brasil es un país en vías de desarrollo con un interés legítimo en las exportaciones de azúcar.

Mito 4: La reforma eliminará puestos de trabajo "La industria azucarera de la UE da trabajo a casi 400.000 personas. La industria británica mantiene a más de 20.000." (British Sugar) **Credibilidad: 2/10**	**La verdad:** Las estimaciones varían, pero la remolacha azucarera probablemente crea el equivalente a 45.000 puestos de trabajo agrícolas. Toda la industria transformadora de la UE da trabajo a 52.000 personas, aunque casi todos los trabajos son temporeros. También existe la posibilidad de desplazar empleo del sector de transformación de la remolacha al de la caña de azúcar. Hay que tomar en serio los peligros que corre el sector laboral, pero también la amenaza que supone el actual régimen del azúcar para los medios de subsistencia de la población de los países en vías de desarrollo.
Mito 5: El azúcar es bueno para el medio ambiente "La producción de remolacha azucarera en GB beneficia al medio ambiente." (British Sugar) **Credibilidad : 3/10**	**La verdad:** La remolacha azucarera tiene un expediente desigual. Está reduciendo el uso de pesticidas, pero utiliza muchos más abonos químicos por hectárea que los cereales. Necesita tres veces más agua que el trigo. El cultivo de la remolacha azucarera es una de las principales causas de la desgaste del suelo en la agricultura de GB. Un estudio realizado por el Ministerio de Agricultura inglés apunta a pérdidas anuales de 350.000 TM cada cosecha. Una evaluación de la Comisión de la UE concluyó: "En líneas generales, una reducción del cultivo de remolacha contribuiría a la protección del medio ambiente".
Mito 6: Los precios de la UE reflejan las condiciones reales del mercado "El "mercado mundial" del azúcar es un mercado inestable y residual cuyos precios apenas tienen relación alguna con los costes de producción (…) Las insinuaciones de que los precios europeos se han fijado "multiplicando por tres "los del mercado mundial son engañosas." (British Sugar) **Credibilidad: 2/10**	**La verdad:** El mercado mundial es un mercado inestable y residual caracterizado por los precios bajos, en parte por culpa de la UE. Las políticas de otros países industrializados (y algunos en vías de desarrollo) agudizan el problema. La afirmación de que los precios de la UE se han fijado multiplicando por tres los del mercado mundial es correcta. El precio garantizado por la UE (631 euros) actualmente es cuatro veces superior al precio mundial (157 euros).
Mito 7: La industria paga los	**La verdad:** La tasa impuesta a la

costes de la exportación "La industria (transformadores y productores) paga una tasa para satisfacer la totalidad de los costes de exportación de los excedentes de la cuota de azúcar de la UE." (British Sugar) **Credibilidad: 0/10**	industria satisface menos de la mitad de los costes del dumping de excedentes de la cuota de azúcar. Los contribuyentes desembolsan anualmente 800 millones de euros más a través del presupuesto de la PAC. La tasa a la industria es un subsidio disfrazado pagado por los consumidores, pero recaudado a través de la industria.
Mito 8: La UE ya importa suficiente azúcar "La UE ya es el segundo importador de azúcar del mundo, por delante de Australia, Brasil, Canadá y Tailandia juntos." (British Sugar) **Credibilidad: 1/10**	**La verdad:** Técnicamente exacto y completamente irrelevante. La UE no tiene ninguna ventaja competitiva en la producción de azúcar, por lo que tiene motivos de sobra para importar. Países como Brasil, Australia y Tailandia se hallan entre los productores de azúcar de menor coste y son exportadores de primer orden. ¿Por qué tendrían que importar?

Una opción alternativa

En su formulación actual, ninguna de las opciones propuestas conseguirá los objetivos de eliminar el dumping en las exportaciones, mejorar de manera significativa el acceso de los países menos adelantados a los mercados, velar por los intereses de los países ACP y promover una agricultura sostenible en Europa. Se necesitan nuevos planteamientos y debería rechazarse el modelo de reforma que defiende el lobby azucarero. El punto de partida tiene que hundir sus raíces en una *realpolitik* de la política azucarera. No hay precio que pueda eliminar el dumping de excedentes de la UE, y el proceso de reforma no parte de cero. Hay que tener en cuenta los vínculos históricos con los países ACP y las necesidades de los países menos adelantados.

Se acepta de manera general que los recortes de precios figurarán en cualquier reforma, aunque la envergadura y el tiempo de aplicación de dichos recortes son objeto de amplio debate. Un acuerdo en materia de agricultura en el seno de la OMC incluiría inevitablemente el compromiso de bajar los aranceles, que son la base del sistema de precios garantizados del azúcar. Si se bajan los aranceles, los precios garantizados seguirán la misma suerte. Dependiendo de los términos del acuerdo de la OMC, los precios garantizados podrían caer hasta una cifra entre 450 y 600 euros / Tm.[73] Los ajustes de precios de esta envergadura lesionarían a los pequeños productores de azúcar,

especialmente en el sur de Europa. Pero es poco probable que eliminasen el excedente estructural de azúcar, porque este seguiría siendo rentable en las zonas de agricultura a gran escala del norte de Europa.

Si los recortes de precios fueran más importantes, tendrían graves consecuencias en la mayoría de los países ACP y menos adelantados. A medida que el mercado de la UE resultase menos atractivo, el volumen de exportaciones procedentes de los PMA y países ACP descendería. Una hipótesis contemplada por la Comisión Europea consideraba el impacto de un recorte de precios del 40 por ciento en las importaciones ACP/PMA. Calculó un descenso de la oferta de 200.000 Tm y pérdidas por valor de 300 millones de euros para los países ACP. Ello destruiría industrias potencialmente viables desarrolladas en parte gracias al incentivo creado por la UE.

La alternativa es combinar recortes de precios realistas con un régimen de cuotas más estricto. Dicho régimen debería reflejar un claro compromiso de eliminar el dumping, ampliar el acceso al mercado para los países menos adelantados, proteger las exportaciones de los países ACP y promover la agricultura sostenible en la UE.

Proponemos el marco siguiente a implementar durante el periodo 2006-2013:

- Fuertes recortes de las cuotas de producción de la UE, reduciendo su monto total en unos 5,2 millones de Tm (alrededor de una tercera parte), para poner fin a todas las exportaciones, facilitar el aumento de las importaciones procedentes de los países menos adelantados y realinear la producción interna con el consumo. El recorte se realizaría en dos fases, que ilustramos en referencia al balance medio de azúcar del período 2000-2003 (**Gráfico 16**):

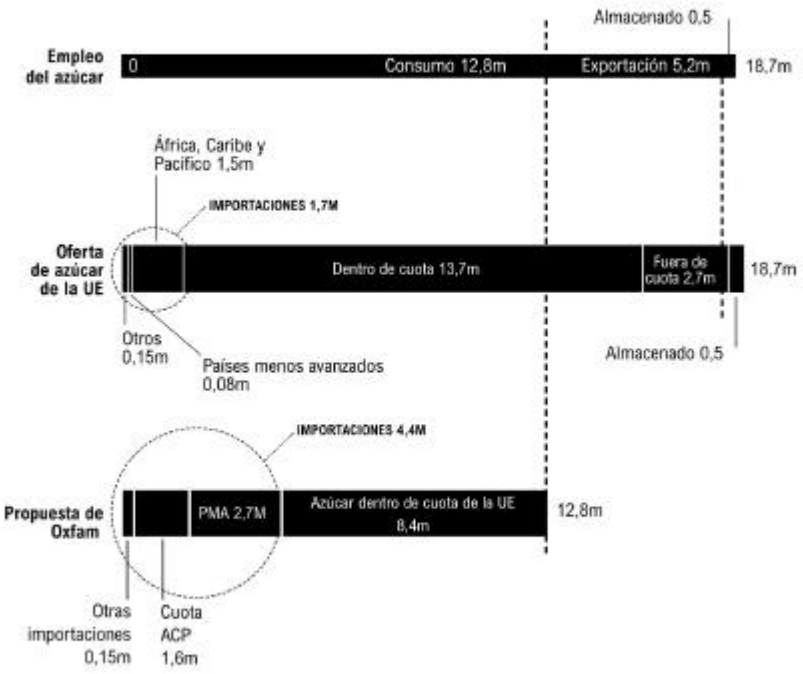
  Fase 1: Prohibición inmediata de las exportaciones de producción fuera de cuota (2,7 millones de Tm) y recorte de la cuota interna de 2,5 millones de Tm.

  Fase 2: Un recorte progresivo de las cuotas durante el periodo 2006-13 para dar cabida a 2,7 millones de Tm más en importaciones procedentes de los países menos adelantados a precios vinculados a los del mercado de la UE.

  Los recortes de cuota propuestos lograrían dos de los objetivos fundamentales de la reforma, a saber, la eliminación del dumping de exportaciones y el aumento de oportunidades para los países menos adelantados. El **Gráfico 16** ilustra el

balance del mercado después de la reforma. Existe el peligro evidente de que la producción supere los techos de cuota generando continuamente excedentes para la exportación. Mucho dependerá del nuevo régimen de precios y de los niveles de rentabilidad. Para evitar una acumulación de excedentes para la exportación, toda la producción que exceda las cuotas de un año comercial podría ir seguida de una reducción equivalente y obligatoria de las cuotas del año siguiente. Un enfoque alternativo sería establecer un impuesto punitivo a la producción que exceda las cuotas.

Gráfico 16: Balance del azúcar de la UE: promedio de 2000-03 (toneladas)



Fuente: Datos de la Comisión Europea (los totales pueden no cuadrar debido al redondeo de las cifras)

- **Gestión de las cuotas de los PMA.** Las cuotas deberían asignarse en base a la capacidad exportadora real, con restricciones al 'comercio indirecto', una práctica que consiste en importar azúcar barato del mercado mundial y reexportarlo a la UE a precios vinculados con los de su mercado interno. El comercio debería reflejar la capacidad de exportación real, no comportamientos especuladores. Las cuotas deberán asignarse sobre una base estable y predecible para evitar la conmoción que conllevan los ajustes inesperados. Los gobiernos de los países menos adelantados deberán esforzarse por lograr una amplia distribución de los beneficios derivados de la exportación de azúcar. Ello conlleva la integración del sector azucarero en una estrategia más amplia de reducción de la pobreza que contemple el apoyo a los pequeños agricultores, el cumplimiento de las normas laborales internacionales y un compromiso con la sostenibilidad medioambiental.
- **Acuerdos de transición con los exportadores ACP.** Los exportadores ACP tienen derecho a una cuota de 1,6 millones de Tm. No obstante, el abaratamiento de los precios en la UE podría comprometer la viabilidad de algunas industrias. Es necesario considerar varias opciones. La UE podría crear un programa de recompra de la cuotas en virtud del cual algunos proveedores ACP podrían devolver su cuota a la UE a cambio de un flujo garantizado de fondos para el desarrollo. Un programa así tendría ventajas para los productores de alto coste incapaces de ajustarse a las nuevas condiciones de mercado. Para otros productores ACP, la UE debería crear un fondo de asistencia para el desarrollo del sector azucarero. Este fondo se emplearía para prestar apoyo a medidas de reestructuración y de mitigación de la pobreza a través de una asistencia orientada. El fondo podría ser financiado mediante la transferencia de los 1.000 millones de euros actualmente asignados a subsidios a la exportación.
- **Redistribución del apoyo de la PAC.** La reforma debe llevarse a cabo de modo que evite la imposición de costes de ajuste desproporcionados a las pequeñas explotaciones. En consecuencia, habrá que colocar límites máximos al nivel de apoyo que se ofrezca a cada productor de azúcar. Las autoridades de defensa de la competencia de cada Estado Miembro deberían realizar una investigación sistemática y que alcanzase a todo la UE sobre las actividades de las compañías transformadoras de azúcar con miras a rebajar las

barreras que dificultan la entrada a los mercados, mejorando la competencia y evitando la connivencia de precios.

Los puristas del libre mercado se opondrán a este planteamiento. Argumentarán que perpetua las distorsiones del régimen actual, y en parte tienen razón. No obstante, la propuesta ofrece ventajas reales, incluida la eliminación del dumping de las exportaciones, la creación de un mercado estable para algunos países muy pobres y la oferta de apoyo al ajuste en los países ACP. Países tan distintos como Mozambique, Mauricio y Brasil tienen posibilidades de salir beneficiados. Los grupos de presión empresariales de la UE rechazarán la propuesta por diferentes motivos, en particular, dirán que es negativo para los grandes productores y empresas transformadoras de remolacha. También tienen razón. Pero habrá ventajas importantes para los contribuyentes y consumidores de la UE y -si se consigue aplicar las medidas adecuadas- para la agricultura familiar y para el medio ambiente.

De modo más general, nuestras propuestas permitirían que la UE hiciese su contribución de manera significativa a los esfuerzos por reducir la pobreza en el mundo y a una reanudación de las negociaciones de la "ronda de desarrollo" de la OMC. La UE forma parte de un mundo interdependiente y el azúcar es una de las materias primas que vinculan a los europeos con los países pobres. La interdependencia trae consigo la posibilidad de una prosperidad compartida, pero implica asimismo una responsabilidad compartida, la responsabilidad de colocar el interés general por delante de los intereses particulares creados en el sector azucarero y el compromiso de contribuir a la reducción de la pobreza en el mundo.

Apéndice 1

Tabla 1 Coste de las restricciones de la UE en el mercado azucarero: estimación de pérdidas para Etiopía, Malawi y Mozambique (2001-04)

	(1)	(2)	(3)	Etiopía		Malawi		Mozambique	
				(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Año	Precio mundial ($/Tm azúcar en bruto)	Precio de la UE para las importaciones TMA ($/Tm)	Sobreprecio de la EU ($/Tm)	Capacidad exportadora adicional	Pérdida implícita [(3) x (4), en millones de $]	Capacidad exportadora adicional	Pérdida implícita [(3) x (6), en millones de $]	Capacidad exportadora adicional	Pérdida implícita [(3) x (8)], en millones de $]
2001	187	446	259	35,7	9,2	33,0	8,5	21,6	5,6
2002	154	466	312	72,3	22,5	65,4	20,4	47,0	14,6
2003	149	546	397	71,7	28,4	62,9	24,9	27,8	11,0
2004*	121	595	474	48,0	22,7	68,0	32,2	80,0	37,9
Pérdida total					83,0		86,2		69,2

Fuentes: Organización Internacional del Azúcar, Banco de Reservas de Malawi (Comité Nacional de Cuentas y de Balanza de Pagos), Instituto Nacional del Azúcar de Mozambique, Centro Etíope de Apoyo a la Industria Azucarera .

Columna 2: Precio de importación del azúcar TMA convertido a dólares al cambio medio anual

Columnas 4,6,8: Exportaciones en condiciones no preferenciales a los mercados regionales e internacionales.

* Proyección basada en datos de las fuentes citadas.

Notas

[1]Extraido de "Quarterly Market Outlook", International Sugar Organisation, Septiembre 2002, Londres.

[2]D.Mitchell, "Sugar Policies: Opportunity for Change", mimeografía, Banco Mundial, 2003.

[3]Landell Mills Commodities and Oxford Policy Management, "Addressing the Impact of Preference Erosion in Sugar Developing Countries", mimeografia, documento preparado para el Departamento de Desarrollo Internacional de GB, Septiembre 2003.

[4] OCDE, "Agricultural Policies in OECD countries: Monitoring and Evaluation", Tabla 11.2.1, p.188, OCDE, París, 2002. La Estimación de Apoyo al Productor (PSE en sus siglas en inglés) de azúcar en 2001 fue de 1.900 millones de euros, es decir, 46 por ciento del valor de la producción. Sólo el sector vacuno tuvo un PSE más elevado. El PSE del azúcar en los EE.UU. fue de valor inferior, lo que refleja el menor volumen de producción, pero ligeramente superior (48 por ciento) como proporción del valor de la producción.

[5] Como señalamos más adelante, los precios mundiales se abaratan artificialmente mediante el dumping de exportaciones por parte de la UE y otros.

[6] La protección del azúcar consiste en unos derechos fijos de 419 euros/Tm. A tenor de la estipulación de la "salvaguardia especial", se aplica otra tasa que varía según los movimientos del precio mundial. El "precio detonante" para imponer la "salvaguardia especial" es un precio mundial de 531 euros/Tm. La salvaguardia se ha venido aplicando permanentemente desde 1995.

[7] El pago presupuestario incluye una cifra asignada para la reexportación de una cantidad equivalente a las importaciones ACP de 1,6 millones de Tm y la exportación de los excedentes de la cuota de azúcar. Esta última es financiada por una tasa impuesta a la industria. Las estipulaciones económicas varían de año en año. El presupuesto 2002/03 incluyó 776 millones de euros para la reexportación de azúcar "equivalente al de los países ACP". La recaudación derivada de la tasa ascendió a 650 millones de euros.

[8] Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, "Informe especial sobre la gestión de la organización común de mercados del azúcar", Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Volumen 44, 15 Febrero, párrafo 81, 2001, Bruselas.

[9] Comisión de las Comunidades Europeas, "Informe financiero sobre la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA):Ejercicio de 2002", Com (2003) 680 Definitivo, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2002.

[10] Comunidades Europeas, "Organización común de mercados del azúcar: descripción" Anexo 111

(http://europa.euint/comm/agriculture/markests/sugar/reports/descri_en.pdf)

[11] La UE ha asignado a los países ACP una cuota de 1,3 millones de Tm en virtud del Protocolo del Azúcar. En virtud del Sistema Preferencial Especial, se asigna además una cantidad adicional variable que ascendió a 225.500 en 2002/03.

[12] Las importaciones de azúcar de los Balcanes llegaron a un máximo de 320.000 Tm en 2002/03, pero se han establecido controles para reducir las cantidades.

[13] La ampliación no modificará esencialmente la hoja de balance, porque en los nuevos Estados Miembros la producción y el consumo están equilibrados en líneas generales. La cuota total para los nuevos Estados Miembros es de 2,9 millones de Tm, que se aproxima al consumo. No obstante, la producción es de 3,3 millones de Tm, lo que hace temer un aumento de exportaciones de azúcar fuera de cuota por parte de la UE.

[14] Reino Unido importó 1,1 millones de Tm procedentes de fuentes no europeas en 2002 y exportó 487.000 Tm (DEFRA, http://statistics.defra.gov.uk). La producción en el Reino Unido fue de

1,2 millones de Tm.

[15]Citado en Europa News Release, "WTO Challenge will Hurt Developing Countries", 21 Julio 2003 (www.deltha.cec.eu.int/en/news)

[16] Véase la declaración del Comisario Europeo de Agricultura, Franz Fischler citada en un informe de la Asociación de Comerciantes de Azúcar del Reino Unido el 11 Julio 2003 (www.sugartraders.co.uk)

[17] Bridges, "Dispute Settlement Update", Weekly Trade News Digest, ICTSD, 10 Julio 2002 (www.icstd.org/weekly/story/htm).

[18] Tribunal de Cuentas Europeo, op.cit., p.1121.

[19] OMC, Tratado sobre Agricultura, Artículo 9, párrafo 1 ©.

[20] Véase, por ejemplo, Gobierno de Brasil, "European Communities – Export Subsidies on Sugar: First Written Submission of Brasil", WT/DS266, OMC, Ginebra, 12 Febrero 2004.

[21] Gobierno de Australia, "European Communities Export Subsidies on Sugar: Summary of First Written Submission", pp.22-3, Febrero 2004, WT/DS 265.

[22] Gobierno de Brasil, "European Communities – Export Subsidies on Sugar", op.cit, p.15.

[23] Véase el análisis económico detallado realizado por el Netherlands Economic Institute, "Evaluación de la organización común de mercados del azúcar", mimeografía, Comisión Europea, p.121.

[24] OMC, Appellate Body Report, "Canada-Dairy", WT/DS103/AB/RW,

[25] Desde 2001, el techo de la OMC para las exportaciones subsidiadas a través de la tasa ha sido de 1,2 millones de Tm, con un gasto presupuestario máximo de 400 millones de euros.

[26] B. Hoekman y Kosteki, "The Political Economy of the World Trading System: the WTO and Beyond", pp.316-18, Oxford: Oxford University Press, 1999. Las cifras están basadas en estimaciones del coste de producción de

24 centavos/libra (Gráfico 2) y en los precios internacionales actuales del azúcar de 6 centavos/libra.

[27] Autoridad Sueca en Materia de Competencia, "Sweet Fifteen: The Competition in the EU Sugar Market", Swedish Competition Authority Report (7), Estocolmo.

[28] Ibid.

[29] La siguiente información se basa en Sudzucker AG, "Corporate Profile", (www.suedzucker.de/en/corporate). Sudzucker AG, "The Sudzucker Group: Overview 2002/03", mimeografía, p.16, Manheim, Alemania, Septiembre 2003.

[30] El margen de beneficios del segmento del azúcar de Sudzucker Group fue de 12 por ciento. Es inferior al de British Sugar, porque Sudzucker comercializa un volumen muy superior de azúcar fuera de cuota vendido a precios mundiales. Esto tiene el efecto de reducir el margen de beneficios, pero aumenta los beneficios totales.

[31] El índice DAX registró un rendimiento medio ligeramente inferior al 6 por ciento. Fuente: The Sudzucker Group: Overview 2002/03, mimeografía, p.16, Manheim, Alemania, Septiembre 2003.

[32] Íbid.

[33] Los productores de remolacha del sur de Alemania controlan al máximo accionista de Sudzucker, Suddeutsche Zuckerruben-Verwertungsgenossenschaft (SVG). Hoovers, "Sudzucker AG Fact Sheet", Hoover's Online (www.hoovers.com)

[34] Hoover's Online, "Beghin-Say Fact Sheet", (www.hoovers.com/beghin-sasy)

[35] Tribunal de Cuentas de la UE, op.cit. párrafo 82.

[36] Autoridad Sueca en materia de competencia, op. cit.

[37] Europa, "Decisión de la Comisión de 14 octubre 1998", 1999/210/CE, Diario Oficial L706, 22/03/99.

[38] Comisión Europea, "Reforma de la Política del Azúcar de la Unión Europea: Resumen del trabajo de evaluación del impacto", Comisión Europea, Bruselas, 2003.

[39] B.Lang, Report on Farming in the Eastern Countries of England in 1999/2000", Universidad de Cambridge, Departamento de Economía Agraria, 2001. El margen bruto del 25 por ciento de las explotaciones de remolacha azucarera más grandes es de 1.077 libras esterlinas, frente a la cifra de 640 libras esterlinas correspondiente a los cereales.

[40] El valor bruto de la producción de azúcar por hectárea ascendió a 1.486 libras esterlinas en 1999. Si utilizamos los precios mundiales actuales como pauta de referencia, alrededor de tres cuartas parte de esta cantidad –1.668 euros- puede considerarse un subsidio indirecto del consumidor. Es decir, sin protección frente a los precios del mercado mundial, el valor de la producción hubiera descendido aproximadamente a una cuarta parte del valor protegido. En cierto modo, esto puede considerarse un ejercicio artificial. Como se señala en el texto, el precio mundial no puede tomarse como un indicador completamente fiable de los precios de mercado debido

a la distorsión natural del mercado. No obstante, la gran diferencia entre los precios mundiales y los de la EU genera claramente enormes transferencias de los consumidores a las grandes explotaciones.

[41] Datos facilitados por DEFRA.

[42] Oxfam, "Spotlight on Subsidies: Cereal Injustice under the CAP in Britain", Informe de Oxfam, 55, 2004.

[43] Tate and Lyle, "Tate and Lyle: a Bridge into Europe", mimeografía, presentación por Patricia Jamieson y Chris Fox, 18 Diciembre 2002. Tate and Lyle importa cerca de 1,1 millones de Tm de azúcar de caña en bruto, aproximadamente dos terceras partes de la importación total de azúcar de caña. Unas 800.000 Tm de esta cantidad se comercializan en Europa, produciendo un excedente medio anual de unas 300.000 Tm.

[44] Globe and Mail, "Westons Gain Posh and Spice with Selfridges", Retail News, 15 Julio 2003.

(http://sympatico.workpolis.com/servlet/content/fasttrack). Globe and Mail, ""Westons Gain Posh and Spice with Selfridges: report", Servicio de Prensa Canadiense, 14 Julio 2003, (www.evalu8.org/staticpage).

[45] British Sugar, "British Sugar Today: An Overview"

(www.britishsugar.co.uk/bsweb/sfi/agricind/bstoday.htm)

[46] British Sugar, "Financial Statements: Period Ending 13 September, 2003", pag. 7., Companies House, Londres, 2003.

[47] Revista *Time*, "Global business: the families that own Europe", Time Online Edition (www.time.com/time/globalbusiness/aticle.

[48] El cálculo está tomado del Beneficio de Explotación de British Sugar en 2003, de 187 millones de libras esterlinas, que equivale al 40 por ciento del Beneficio de Explotación de Associated British Foods antes de la Amortización de la Plusvalía para el mismo periodo. La generación del Beneficio de Explotación permite el reparto de dividendos. Por lo tanto, se puede decir que British Sugar ha posibilitado la generación del 40 por ciento de los 115 millones de libras esterlinas de dividendos declarados de ABF, es decir, 46 millones de libras esterlinas. De esta cantidad, el 54 por ciento de los dividendos correspondientes fueron a Whittington Investments, reflejando su participación en las acciones, 25 millones de libras esterlinas. (Tomado de British Sugar, "Financial Statements", op.cit. p.7; Associated British Foods, "Annual Report and Accounts", Cuenta de pérdidas y ganancias consolidadas para el ejercicio finalizado en Septiembre, 2003, p.48).

[49] Estos cálculos se basan en la parte de cuota nacional controlada por la compañía en cuestión, el excedente para la exportación incorporado a la cuota nacional y el nivel de restituciones a la exportación aplicado en Marzo 2004.

[50] Comisión Europea, Reglamento Nº 1646/2001 de la Comisión de 13 de Agosto de 2001, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de la concesión de la ayuda de adaptación a la industria del refinado de azúcar de caña en bruto preferente y se ajustan la ayuda de adaptación y la ayuda complementaria para la industria del refinado en el sector del azúcar. D.O nº L219, p.14-15.

[51] Cadbury's Sweppes, Memorando presentando al Comité de medio ambiente, alimentación y asuntos rurales, Parlamento de Gran Bretaña, Actas, Junio 30, 200 (www.parliament.the-stationeryoffice.co.uk/pa/cm).

[52] Íbid.

[53] El Cuadro referente a los Estados Unidos se basa en las siguientes fuentes: "Sugar: Long-term contribution trends", (Fuente: www.opensecrets.org. Consultado 19 Marzo 2004); "Sugar: Top Contributors" (Fuente:www.opensecrets.org , consultado 19 Marzo 2004); Will, George F. "Sweet and Sour Subsidies". *Washington Post*, 12 Febrero 2004."Liberalizing Trade in Sugar: The Critical Link to Promoting Global Development, Free Trade, US Credibility and Fairness", The New York Times Company, 2003.

[54] B.Borrell y L.Hubbard, "Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy", Institute of Economic Affairs, Blackwell Publishers, 2000.

[55]India produjo casi 20 millones de Tm de azúcar en 2002, lo que la convirtió en la segunda productora mundial después de Brasil. Exportó 1,8 millones de Tm.

[56] F.Bourgouin, "The South Africa Sugar Industry: Growing Export Markets and the Potential Impact on Livelihood Conditions for Labourers and Sugarcane Growers", mimeografía, borrador del informe para el Centro de Gestión Regional de Oxfam, Pretoria, Sudáfrica.

[57]Íbid.

[58] Sobre la Iniciativa Todo Menos Armas, véase Organización Intenacional del Azúcar, "Everything But Arms: Implications for the World Sugar Market, Londres", 11 Noviembre 2002. Véase también C.Stevens y J.Kennan, "The Impact of the EU's 'Everything but Arms Proposal': A Report to Oxfam", mimeografía, Enero 2001.

[59] La cifra de 2001 está tomada de Organización Internacional del Azúcar, "Everything but Arms", op.cit. La cifra actual procede de los datos de la Organización Internacional del Azúcar en cuanto a los precios de 2004 y el tipo de cambio $USA/ euros de 1,2.

[60] Véase también A. Locke, "The Mozambique Sugar Industry: Overview and Outlook", mimeografía, Discurso en la 111 Conferencia Internacional del Azúcar FAO/Mozambique, Octubre 2002.

[61] Departamento de Agricultura, "Sugar Sweetens Ethiopian Export Prospects", (http://usembassy.state.gov/ethiopia/wwwhec15.htlm).

[62] Instituto Nacional del Azúcar, "Balance for the Sugar Sector 2003", mimeografia, 2003.

[63] Se prevé que Malawi exporte 68.000 Tm de azúcar en bruto a los mercados regionales al margen de los acuerdos preferenciales. Fuente: Información facilitada por el Banco de Reservas de Malawi.

[64] Organización Internacional del Azúcar, "Iniciativa Todo Menos Armas", op.cit., p.9 Comisión Europea, "Reforma de la Política Agraria Común de la UE, op.cit. p.10.

[65] El Protocolo Especial del Azúcar es un acuerdo entre gobiernos en virtud del cual los países ACP (e India) exportan entre 200.000 y 345.000 Tm al año.

[66] C.Rohee, "Guyana Faces Ruin in EU Sugar Challenge Succeeds", Starbroek News Service (www.landofsixpeoples.com/news).

[67] Véase, por ejemplo, ACP London Sugar Group, "Options for Reform of the Sugar regime: Response to DEFRA Consultation", mimeografía, Enero 2004, Londres.

[68] Confederación de Fabricantes de Azúcar Europeos, "Options for CAP Reform", Declaración de prensa, 14 Septiembre 2003 (www.comitesecure.org/cgibin/cfes)

[69] J.Marihart, Discurso sobre el Futuro del Régimen del Azúcar, 8 Octubre 2003 (www.comitesecure.org/cgi-bin/cefs/dm/public/news).

[70] Más información en National Farmers' Union, "Save Our Sugar Campaign", NFUonline (www.nfu.org.uk/stellnetdev/groups.

[71] Países Menos Adelantados, "Propuesta a la Unión Europea sobre el Reglamento 416/2001". mimeografía, Londres, Marzo 2004.

[72] Los precios garantizados de la UE para el azúcar blanco son fijos. El precio de 450-600 euros/Tm de azúcar blanco se traduciría en un precio de azúcar en bruto de 290-435 euros/ Tm para las exportaciones ACP/PMA.

[73] Las afirmaciones se han extraído de los siguientes documentos. British Sugar, "The EU Sugar Regime".

(www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet1.htm); British Sugar, "The EU Sugar Regime and the World Market: Dispelling the Myths" (www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet2.htm); National Farmers' Union, "DEFRA Consultation: Review of the Sugar Sector", NFUonline (www.nfu.org.uk/stellentdev/groups).

Referencias

Agra Europe (2003) 'Brazil to take EU to WTO over sugar subsidies', Agra Europe Weekly, Issue Number AE1991, Agra Europe, 22 Febrero 2003, Basingstoke.

Agritrade (2004) 'Sugar: executive brief', Enero 2004 (www.agritrade.cta. int/sugar/executive_brief.htm)

Alden, A. and N. Buckley (2004) 'Sweet Deals: big sugar fights threats from free trade', *Financial Times*, 27 Febrero 2004

Amadeus (2004) 'Company Reports 2004', Informes para Wittington Investments y British Sugar (http://amadeus.bvdep.com/cgi/report)

Associated British Foods (2004) 'Annual Report and Accounts 2003', ABF: Londres.

Associated British Foods (2004) 'Key Management Biographies', Profiles of senior managers (www.abf.co.uk/investors/biographies.html)

Borrell, B. and L. Hubbard (2000) *Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy*, Institute of Economic Affairs, Oxford: Blackwell

Bourgouin, F. (2003) 'The South African Sugar Industry', mimeografía, informe elaborado para el Centro de Gestión Regional de Oxfam GB, Pretoria, Febrero 2003

British Sugar (2003) 'Financial Statements: Period Ended 13 September 2003', Londres: Companies House (www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet2)

British Sugar (2003) 'The EU Sugar Regime and the World Market – dispelling the myths' (www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet2)

British Sugar (2003) 'The EU Sugar Regime', Noviembre 2003 (www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/facts/fsheet12)

Comisión de las Comunidades Europeas (1999) ' Decisión de la Comisión de 14 Octubre, 1988', Diario Oficial L076, 22/03/1999 (www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_082010.html)

Comisión de las Comunidades Europeas (2003) 'Organización común de mercados de azúcar- Descripción', Bruselas (www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar)

Comisión de las Comunidades Europeas (2003) 'Extended Impact Assessment: sugar regime', Comisión Europea

(http://europa.eu.int/comm/agriculture/public/reports/sugar/full rep_en.pdf)

Comisión de las Comunidades Europeas (2003) Informe financiero sobre la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola: Ejercicio de 2002, Comisión Europea, Bruselas

Comisión de las Comunidades Europeas (2003) 'Reforma de la política del azúcar de la Unión Europea: Resumen del trabajo de evaluación de impacto', Documento interno de trabajo de la Comisión (SEC 2003), Comisión Europea, Bruselas (www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/index)

Comisión de las Comunidades Europeas (2003)' Comunicación de la Comisión al Consejo: Implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada –sectores del tabaco, el aceite de oliva, el algodón y el azúcar', Comisión Europea (COM 554)', Comisión Europea, Bruselas

Confederación de Fabricantes de Azúcar Europeos (2003) 'The Future of EU Sugar', Discurso de Johann Marihart, 8 Octubre 2003 (www.comitesucre.org/cgi-bin/cefs/dm/public/news)

Confederación de Fabricantes de Azúcar Europeos (2004) 'Position of the CEFS', Enero 2004 (www.ib.be/cefs/position.htm)

Departamento de Agricultura de los EE.UU (2002) 'Sugar and Sweetener Situation and Outlook Report', Servicio de Estudios Económicos, Enero 2002, Washington

Frandsen, S. *et al.* (2003) 'Modelling the EU Sugar policy: a study of reform scenarios', mimeografía, Working Paper, Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics, Copenhague

Gobierno de Australia (2004) 'European Communities: export subsidies on sugar', First Written Submission of Australia, Febrero 2004, Organización Mundial del Comercio (WT/DS 265), Ginegra

Gobierno de Brasil (2004) 'European Communities: export subsidies on sugar', First Written Submission of Brazil, 12 Febrero 2004, Organización Mundial del Comercio (WT/DS266): Geneva

Gobierno de Mozambique (2004) 'Balance in the Sugar Sector', mimeografía, Instituto Nacional del Azúcar, Ministerio de Agricultura y Desarrollo, Maputo

Haley, S. *et al.* (2002) 'Sugar and Sweeteners Outlook', Economic Research Service, Departamento de Agricultura de los EE.UU., Washington

Harris S. and S. Tangermann (1993) *A Review of the EC Sugar Regime: Studies in International Trade Policy*, Michigan: University of Michigan Press

Hoekman, B. and M. Kostecki (2001) *The Political Economy of the World Trading System: the WTO and Beyond*, New York: Oxford University Press

Hoover's OnLine, 'Company Fact Sheets', Profiles of major companies, 2004 (www.hoovers.com/free-co-factsheets)

Huan-Niemi, H. and J. Niemi (2004) 'The Impact of Preferential, Regional and Multilateral Trade Agreements on the EU Sugar Regime', Centre for European Policy Studies, Bruselas.

Koo, W. (2002) 'Alternative US and EU Sugar Trade Liberalisation Policies and Their Implications', *Review of Agricultural Economics*, 24:336-52

Landell Mills Commodities and Oxford Policy Management (2003) 'Addressing the Impact of Preference Erosion in Sugar on Developing Countries', informe preparado para el Departamento de Desarrollo Internacional, Septiembre 2003, Londres.

Lang, B. (2000) 'Report on Farming in the Eastern Counties of England 1999/2000', Rural Business Unit, Universidad de Cambridge.

Mataitoga, I. (2003) 'ACP Sugar: Winners and Losers', mimeoDiscurso pronunciado durante el Seminario de la Organización Internacional del Azúcar, 25 Noviembre 2003, Organización Internacional del Azúcar, Londres

National Farmers' Union, 'Review of the EU Sugar Sector', Briefing Document (www.nfu.org.uk/stellnetdev/groups/public/documents)

Netherland Economics Institute (NEI) (2003) 'Evaluation of the Common Organisation of the Market in Sugar', Informe preparado para la Comisión Europea, NEI (www.europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/sugar)

OCDE(2002) 'Agricultural Policies in the OECD: Monitoring and Evaluation', OCDE, Paris

Organización Internacional del Azúcar (2002) 'Everything But Arms: implications for the world sugar market', Organización International del Azúcar, Londres.

Organización Internacional del Azúcar (2004) 'Statistical Bulletin', Enero 2004, Organización Internacional del Azúcar, Londres.

Países de África, Caribe y el Pacífico , 'About Sugar', Descripción de las industrias azucareras de ACP (www.acpsugar.org/eusugardescription.htm)

Países de África, Caribe y el Pacífico, 'EU Sugar Statistics', sitio web del azúcar ACP (www.acpsugar.org/acpstats.htm)

Países de África, Caribe y el Pacífico, 'Preferential Sugar Arrangements', sitio web de ACP (www.acpsugar.org/protocols.htm)

Países de África, Caribe y el Pacífico, London Sugar Group (2003) 'Options for Reform of the EU Sugar Regime', mimeografía, respuesta de ACP a la consulta de DEFRA , Diciembre 2003 (www.acpsugar.org.htm)

Países Menos Adelantados, 'Proposal for the Adaptation of Tariff Elimination for Sugar Imported from LDCs', mimeografía, grupo comercial de los PMA en material de azúcar TMA (www.rawsugar.co.uk).

Raworth, K. (2002) 'La estafa más dulce: Cómo el régimen europeo del azúcar destruye medios de subsistencia en el mundo en desarrollo', Informe de Oxfam Internacional 27, Agosto 2002, www.IntermonOxfam.org

Sheales, T. *et al.* (2000) 'Sugar: International Policies Affecting Market Expansion', Oficina Australiana de Economía y Recursos Agrarios, Research Report 99, Canberra.

Sudzucker (2004) 'The Sudzucker Group: Overview 2002/03', Sudzucker AG, Mannheim (www.suedzucker.de/en/corporate)

Sudzucker, 'Corporate Profile', Sudzucker AG: Mannheim (www.suedzucker.de/en/corporate)

Swedish Competition Authority (2002) 'Sweet Fifteen: The Competition in the EU Sugar Market', Autoridad Sueca en material de competencia (7), Estocolmo.

Tate and Lyle (2003) 'Ingredients of Quality: Annual Report 2003', Tate and Lyle, Londres.

Tribunal de Cuentas de la UE (2001) 'Informe especial No 20/2000sobre la gestión de la organización común de mercados de azúcar', Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Volumen 44, 15 Febrero 2001, Bruselas

© Oxfam Internacional, Abril 2004. Traducción al castellano: Marita Osés.

Este documento ha sido escrito por Kevin Watkins, con la colaboración de Emily Alpert, Sam Barrat, Amy Barry, Gonzalo Fanjul, Rian Fokker, Penny Fowler, Claire Godfrey, Gawain Kripke, Jo Leadbeater, Kate Raworth y Robert White. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada.

Para más información, por favor envíe un correo a advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam Internacional es una confederación de 12 agencias de desarrollo que trabaja en 120 países de todo el mundo en desarrollo: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Novib Oxfam Holanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Quebec y Oxfam Alemania**.**

Para más información, póngase en contacto con cualquiera de las agencias siguientes:

OI Advocacy Office, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel: 1.202.496.1170, E-mail: advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org

OI Office in Brussels, 60 rue des Quatre Vents, Brussels, B1080 Tel: 322.501.6761

OI Office in Geneva, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Tel: 41.22.321.2371

OI Office in New York, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel: 1.212.687.2091

Oxfam Alemania
Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tel: 49.30.428.50621
E-mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam en Bélgica
Rue des Quatre Vents 60
1080 Burxelles, Belgium
Tel: 32.2.501.6700
E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Community Aid Abroad
National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tel: 61.3.9289.9444
E-mail: enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam GB
274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tel: 44.1865.311.311
E-mail: oxfam@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam Nueva Zelanda
Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68 357
Auckland 1032
New Zealand
Tel: 64.9.355.6500
E-mail:oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz

Intermón Oxfam
Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tel: 34.93.482.0700
E-mail: intermonoxfam@intermonoxfam.org
www.intermonoxfam.org

Oxfam América
26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tel: 1.617.482.1211
E-mail: info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam Canadá
Suite 300-294 Albert St.
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6E6
Tel: 1.613.237.5236
E-mail: enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Hong Kong
17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tel: 852.2520.2525
E-Mail: info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam Quebec
2330 rue Notre-Dame Quest
Bureau 200, Montreal, Quebec
Canada H3J 2Y2
Tel: 1.514.937.1614 www.oxfam.qc.ca
E-mail: info@oxfam.qc.ca

Oxfam Irlanda
9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail: oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tel: 44.289.0023.0220
E-mail: oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Novib
Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The Netherlands
Tel: 31.70.342.1621
E-mail: info@novib.nl
www.novib.nl