

¿CÓMO LAS NORMAS DE LA OMC AFECTARÁN AL RÉGIMEN DEL AZÚCAR UE-ACP?

M^a Elisa Casanova Domenech*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PROTOCOLO N° 3 SOBRE EL AZÚCAR ACP. III. PRESIONES POR CAMBIAR EL RÉGIMEN DEL AZÚCAR UE-ACP. IV. LA REFORMA DEL RÉGIMEN EUROPEO DEL AZÚCAR Y EL PROTOCOLO. V. MEDIDAS DE APOYO AL SECTOR AZUCARERO ACP. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Desde los años setenta, la Unión Europea (UE) ha concedido un trato comercial privilegiado al azúcar originario de determinados países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), de acuerdo con las condiciones establecidas en el Protocolo n° 3 sobre el azúcar ACP. Este régimen del azúcar UE-ACP es un instrumento de cooperación al desarrollo en el marco del actual Acuerdo de Asociación UE-ACP¹. Al mismo tiempo, es la principal fuente de importaciones de la UE establecida en la Organización Común de Mercados (OCM) del azúcar². Es, pues, una pieza tanto de la Política Europea de Cooperación al Desarrollo como de la Política Agrícola Común (PAC).

En la actualidad, la UE y los países ACP están obligados a reconsiderar su régimen del azúcar ante la obligación de cumplir con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). De dicha obligación se explica, en gran parte, el nuevo marco de relaciones UE-ACP como el cuestionamiento del funcionamiento de la OCM del azúcar. En este trabajo se analizan las normas internacionales incumplidas como los cambios que se han debido efectuar para su adecuación.

El presente artículo se estructura en función de las siguientes secciones. En el segundo apartado, se muestran los orígenes y las características del Protocolo n° 3, junto a los beneficios que de él se derivan para los países ACP participantes. En el tercer apartado, se analiza cómo los compromisos internacionales que la UE adquiere en el marco de la OMC llevan a un cambio en las relaciones UE-ACP y a una necesaria reforma de la regulación

* Doctora en Economía por la Universitat de Barcelona. Profesora colaboradora de Integración Europea en la Universitat de Barcelona. Profesora de Economía en la Escuela Universitaria de Turismo ESMA. E-mail: elisacasanova@ub.edu. Las ideas principales de este artículo fueron presentadas por la autora en el VIII Congreso Internacional: *Cultura Europea*, Cátedra Jean Monnet, Universidad de Navarra, Pamplona, 19-22 octubre 2005.

¹ También llamado Acuerdo de Cotonú, DO, L 317, 15.12.2000.

² Regulada por el Reglamento del Consejo n° 1260/2001, DO, L 178, 30.6.2001.

del mercado europeo del azúcar, poniendo en juego los beneficios derivados del Protocolo. En el cuarto apartado, se concretan los efectos de la reforma de la OCM del azúcar sobre los países ACP. Ante estos resultados, en el quinto apartado, se reflexiona sobre las medidas de apoyo al sector azucarero ACP que deberá considerar la futura cooperación UE-ACP sobre el azúcar. En el sexto y último apartado, se muestran las conclusiones del artículo.

II. EL PROTOCOLO N° 3 SOBRE EL AZÚCAR ACP

Desde principios del siglo XX, el azúcar originario de determinados países y territorios se benefició de un acceso preferente a Gran Bretaña. Fue tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se empezó a negociar un acuerdo de larga duración entre Gran Bretaña y sus colonias exportadoras de azúcar. Este proceso culminó en 1951 con el llamado *Commonwealth Sugar Agreement* (CSA, 1951-1974), que posibilitó la entrada al mercado británico de una cantidad anual de 1,3 millones de toneladas de azúcar de caña de dichas colonias según un precio pactado³.

Cuando Gran Bretaña pactó su entrada a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1972, acordó con la Comunidad salvaguardar los intereses de los países exportadores de azúcar beneficiarios del CSA⁴, pero sin especificar la forma. Además, pretendió abordar la cuestión del azúcar en el contexto del nuevo acuerdo de asociación que considerase a todos los países de la CSA junto a los Estados Africanos y Malgache Asociados (EAMA). Estos últimos habían estado asociados a la CEE mediante los Convenios de Yaundé I y II (1964-74).

Fue, pues, en el primer Acuerdo de Asociación⁵ entre la CEE y los países ACP⁶, en el que se concretaron los compromisos específicos sobre los intercambios comerciales de azúcar. El 16 de diciembre de 1974 se acordó el contenido del Protocolo del azúcar ACP⁷, y el 28 de febrero de 1975 se firmó el Convenio de Lomé I⁸. En su artículo 25 se reguló el régimen particular del azúcar, mientras que las modalidades de aplicación del mencionado artículo quedaron contenidas en el Protocolo n° 3 relativo al azúcar ACP, anexo al Convenio.

Desde entonces, dicho Protocolo ha seguido manteniendo su vigencia más allá de la expiración de los Convenios de Lomé. Éste sigue aplicándose en el ámbito de la cooperación comercial en el actual Acuerdo de Asociación UE-ACP⁹, vigente desde el 1 de abril de 2003.

³ A. MCGREGOR: «The Lomé Convention and the ACP sugar exporters: the political economy of conflicting policies», *Research Bulletin of the Department of Economics*, Universidad de Wollongong, Australia, 1978, p.5.

⁴ Protocolo n° 22 anexo al Acta de Adhesión. DO, L 73, 27.3.1972.

⁵ Conocido como el primer Convenio de Lomé.

⁶ El grupo de países ACP, que integró los 18 EAMA y 28 países de la *Commonwealth*, no formó una única entidad política hasta la firma del Acuerdo de Georgetown el 6 de junio de 1975. Asimismo, dicho Acuerdo instituyó el Consejo de Ministros ACP, el Comité de Embajadores ACP y la Secretaría ACP.

⁷ T. KOCH: «The Sugar Protocol: an Appraisal», *Intereconomics*, vol. 24 (6), 1989, p. 293.

⁸ DO, L 25, 30.1.1976.

⁹ En su anexo V.

El carácter especial del Protocolo n° 3 reside en las tres condiciones referentes a: *i)* la distribución de las cantidades entre los países beneficiarios, *ii)* el precio garantizado y *iii)* la duración, bajo las que ambas Partes se comprometen a realizar los intercambios comerciales relativos al azúcar en cada campaña de comercialización. Así, la UE se compromete a importar, y los países ACP se comprometen a exportar, cantidades específicas de azúcar de caña ACP en bruto o blanco bajo un precio garantizado a lo largo de un período indefinido¹⁰.

Se establece una cantidad global anual de 1,3 millones de toneladas, libre de aranceles, de azúcar de caña ACP. Este contingente se distribuye de forma muy desigual¹¹ entre los 18 países ACP participantes¹² (véase el cuadro 1). Además, se garantiza un precio de compra en consonancia con el precio vigente en el mercado comunitario¹³, el cual se sitúa entre dos y tres veces por encima del precio mundial, fijado anualmente en la OCM del azúcar.

Cuadro 1: Asignación de las cantidades de azúcar a los países ACP beneficiarios bajo el Protocolo.
(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente.)

Mauricio	487.200
Fiji	163.600
Guyana	157.700
Jamaica	118.300
Swazilandia	116.400
Trinidad y Tobago	69.000
Barbados	49.300
Belice	39.400
Zimbabwe	25.000
Malawi	20.000
Saint Kitts y Nevis	14.800
Madagascar	10.000
Congo, Rep. del	10.000
Tanzania	10.000
Kenya	5.000
Uganda	5.000
Suriname	4.000
Costa de Marfil	2.000

Fuentes: Protocolo n° 3 sobre el azúcar ACP (artículo 3.1). Declaraciones anexas al Protocolo n° 3.

¹⁰ Art. 13 del anexo V y art. 1 del Protocolo n° 3.

¹¹ De acuerdo con las cantidades expresadas en el art. 3 del Protocolo n° 3.

¹² Desde principios de la década de los noventa, solamente Zambia (en 1995) y Mozambique (2004) se han incorporado a la lista de países ACP beneficiarios (Decisión del Consejo 95/185/CE, DO, L 120, 31.5.1995 y Decisión del Consejo 2004/804/CE, DO, L 356, 1.12.2004). Pero no se les asignó una cuota específica de azúcar en el momento de la adhesión, por lo que sus cantidades vendidas corresponden a volúmenes de entrega incumplidos por otros países signatarios. Por su parte, Burkina Faso solicitó participar en el Protocolo del azúcar en noviembre de 2000. Sin embargo, el Consejo de Ministros de la UE rechazó dicha petición en junio de 2004, argumentando que este país no era un exportador neto de azúcar y que no era capaz de exportar azúcar en cada campaña de comercialización (Decisión del Consejo 2004/527/CE, DO, L 232, 1.7.2004).

¹³ Art. 5.4 del Protocolo n° 3.

Por último, se considera una duración indefinida. No obstante, se establece¹⁴ la posibilidad de que estos compromisos comerciales puedan ser denunciados por la UE con respecto a cada Estado ACP, como también por cada país ACP en relación a la UE, desde la expiración del Convenio de Lomé y con un aviso de dos años de antelación¹⁵.

La aplicación de estas condiciones del Protocolo nº 3 garantiza unas transferencias monetarias a los países ACP beneficiarios y, al mismo tiempo, les estabiliza sus ingresos de exportación de azúcar. A continuación, se calculan las transferencias derivadas de la aplicación del Protocolo que han recibido los países ACP participantes durante el periodo 1976-2000. Éstas se estiman a partir de comparar los ingresos de exportación que estos países obtienen al vender en el mercado europeo con los que hubieran obtenido en el caso de que el Protocolo no existiera y, en consecuencia, hubieran tenido que vender en el mercado mundial¹⁶. Los resultados se recogen en el cuadro 2¹⁷.

Cuadro 2: El conjunto de las transferencias derivadas del Protocolo nº 3 para cada país ACP participante en el período 1976-2000.

(Las unidades están expresadas en millones de \$ en términos constantes, 1995=100.)

Países	TR	TR/Total (%)	Períodos	Media TR	TR per cápita (\$)	TR/PIB (%)
<i>África</i>						
Congo, Rep.	85,57	0,77%	23	3,72	1,72	0,16%
Costa de Marfil	81,41	0,73%	18	4,52	0,40	0,03%
Madagascar	98,43	0,88%	23	4,28	0,38	0,13%
Malawi	205,60	1,84%	25	8,22	1,04	0,68%
Mauricio	3.985,79	35,67%	25	159,43	152,34	5,35%
Swazilandia	1.180,44	10,57%	25	47,22	63,63	4,92%
Tanzania	88,11	0,79%	22	4,00	0,16	0,13%
Zimbabwe	333,47	2,98%	17	19,62	2,07	0,22%
<i>Caribe</i>						
Barbados	397,70	3,56%	25	15,91	62,01	0,90%
Belice	365,55	3,27%	25	14,62	81,29	3,39%
Guyana	1.357,23	12,15%	25	54,29	72,54	9,40%
Jamaica	1.024,87	9,17%	25	40,99	17,46	1,01%
St. Kitts y Nev.	129,44	1,16%	25	5,18	121,79	3,05%

¹⁴ En el art. 10 del Protocolo nº 3.

¹⁵ En la Declaración de la Comunidad al art. 10 del Protocolo nº 3, la Unión Europea declara formalmente que este artículo se incluye por razones de seguridad jurídica, sin ánimo de representar para la Unión ninguna limitación respecto al compromiso de compra de azúcar ACP a precios garantizados por un período indefinido.

¹⁶ Según la metodología de D.M.G. NEWBERRY y J.E. STIGLITZ: *The Theory of Commodity Price Stabilization: a Study in the Economics of Risk*, Oxford: Oxford University Press, 1981.

¹⁷ La distribución de las transferencias entre los países participantes que se muestra en este artículo es similar a la estimada por: R. HERMANN y D. WEISS: «A Welfare Analysis of the EC-ACP Sugar Protocol», *The Journal of Development Studies*, vol. 31 (6), 1995, p. 926; S. MCDONALD: «Reform of the EU's Sugar Policies and the ACP Countries», *Development Policy Review*, vol. 14 (2), 1996, p. 140; C. MILNER, W.MORGAN y E. ZGOVY: «Would All ACP Sugar Protocol Exporters Lose from Sugar Liberalisation?», *The European Journal of Development Research*, vol. 16 (4), 2004, p. 796; y T. LEVANTIS, F. JOTZO y V. TULPULÉ: «Sweetening the Transition in EU Sugar Preferences: The Case of Fiji», *The World Economy*, vol. 28 (6), 2005, p.897.

Trin. y Tob. Pacífico	406,83	3,64%	25	16,27	13,73	0,31%
Fiji	1.432,33	12,82%	25	57,29	80,58	3,45%
TOTAL	11.172,77	100%	25	446,91		

TR: Transferencias derivadas del Protocolo del azúcar ACP = cantidades de azúcar ACP bajo el Protocolo vendidas en el mercado europeo × (precio europeo garantizado bajo el Protocolo – precio mundial)

Kenya, Suriname y Uganda han sido excluidos del análisis porque, desde las primeras campañas, perdieron su derecho a suministrar azúcar a la UE por el incumplimiento de entrega de la cantidad establecida. También Zambia ha sido excluido por vender muy pocas cantidades durante el periodo analizado.

Fuente: M.E. CASANOVA: *Evaluación de impacto del Protocolo del Azúcar CE-ACP*, Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona, 2005, p. 373, <http://www.tdx.cesca.es/TDX-0407105-122429>.

Es evidente que las economías que han entregado las mayores cantidades de azúcar a la UE son las que han recibido las mayores transferencias. Por eso, Mauricio (36%), Fiji (13%), Guyana (12%) y Swazilandia (11%) han sido las mayores beneficiarias en el período 1976-2000.

De forma similar, esta distribución desigual de las transferencias monetarias se observa, también, si se compara la media anual de las transferencias per cápita obtenida para cada país ACP. Otra vez, Mauricio, con 152 dólares per cápita, recibe los mayores beneficios, seguido de Saint Kitts y Nevis (122 dólares), Belice (81 dólares), Fiji (81 dólares), Guyana (73 dólares) y Swazilandia (64 dólares). Entre ellos, Saint Kitts y Nevis y Belice no suministran cantidades relevantes de azúcar a la UE, pero su venta representa significativos ingresos per cápita dado su bajo nivel de población.

Al mismo tiempo, la proporción de las transferencias sobre el PIB es significativa para aquellos países ACP que reciben las mayores transferencias per cápita. En término medio, dicha proporción ha alcanzado un 9% en Guyana, un 5% en Mauricio y Swazilandia, y un 3% en Fiji, Belice y Saint Kitts y Nevis.

Además de las sustanciales transferencias para algunos países en términos del PIB, el Protocolo nº 3 ha proporcionado una estabilización de los ingresos de exportación de azúcar. Ésta se explica por la mayor variabilidad del precio mundial con relación a la del precio europeo garantizado bajo el Protocolo. Pero se detectan diferencias en el efecto de estabilización percibido por cada economía ACP participante, debido al distinto nivel de variabilidad de las cantidades de azúcar realmente suministradas al mercado europeo por cada una de ellas. En conjunto, destaca el hecho de que los países del Caribe, junto a Mauricio y Fiji, presenten el mayor efecto de estabilización de sus ingresos de exportación de azúcar¹⁸.

¹⁸ Para mayor detalle, puede verse M.E. CASANOVA: *Evaluación de impacto del Protocolo del Azúcar CE-ACP*, Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona, 2005, p. 376-385, <http://www.tdx.cesca.es/TDX-0407105-122429>.

Estos beneficios que obtienen los países ACP signatarios del Protocolo n° 3 van a verse en peligro debido a grandes acontecimientos que modifican su entorno en un futuro próximo - tal y como se analiza en el siguiente apartado-.

III. PRESIONES POR CAMBIAR EL RÉGIMEN DEL AZÚCAR UE-ACP

La obligación de cumplir con las normas internacionales del comercio explica la necesidad de modificar tanto el sistema de cooperación comercial UE-ACP como determinados instrumentos de la OCM del azúcar. En este apartado se explican ambos cambios, los cuales afectarán al régimen del azúcar UE-ACP.

Por un lado, el Acuerdo de Cotonú establece la creación gradual de un nuevo sistema comercial sobre la base de acuerdos de asociación económica¹⁹. Estos acuerdos se orientan a la puesta en funcionamiento de zonas de libre comercio o uniones aduaneras entre ambas Partes, que deben ser totalmente compatibles con las disposiciones del Acuerdo Constitutivo de la OMC²⁰, con la finalidad de estimular la inserción progresiva de los países ACP en la economía internacional²¹. Dichos esquemas de integración económica UE-ACP deberán entrar en vigor en enero de 2008, fijándose un período de transición de 12 años hasta alcanzar su íntegra aplicación²².

Dos grandes motivos justifican el nuevo régimen comercial. Por una parte, la falta de eficacia de las preferencias comerciales de Lomé como instrumento orientado a fomentar las relaciones comerciales UE-ACP y a lograr una gradual integración de los países ACP en la economía mundial²³. Por otra parte, la cooperación comercial no recíproca establecida en los Convenios de Lomé necesitaba de la concesión de una exención a las normas generales de la OMC. Esto es así ante su incompatibilidad con el principio de Nación Más Favorecida y al no poder ampararse en las excepciones de dicho principio previstas en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Dichas excepciones se establecen para los acuerdos de integración regional que se constituyan como zonas de libre comercio o uniones aduaneras.

Por este último motivo, en 1994, ante el conflicto surgido por las importaciones europeas preferentes de plátanos²⁴, la UE consideró que era necesario obtener un *waiver* del artículo I.1 para continuar aplicando el sistema comercial de Lomé, con el objetivo de proporcionarle una mayor seguridad legal. Posteriormente, en 2000, la UE solicitó a la OMC un segundo *waiver* que fue admitido en la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC,

¹⁹ Art. 36.1.

²⁰ Art. 34.4.

²¹ Art. 34.1.

²² El proceso de negociaciones formales de los acuerdos de asociación económica comenzó el 27 de septiembre de 2002 y finalizará el 31 de diciembre de 2007 como fecha más tardía (art. 37.1 del Acuerdo de Cotonú).

²³ Para conocer con detalle la valoración del sistema comercial de Lomé, puede verse M.E. CASANOVA: Op. Cit., p. 58-66.

²⁴ Para más información sobre este problema, puede verse F. MATAMBALYA y S. WOLF: «The Cotonou Agreement and the Challenges of Making the New EU-ACP Trade Regime WTO Compatible», *Journal of World Trade*, vol. 35(1), 2001, p. 136; y B. MARTENCZUK: «From Lomé to Cotonou: the ACP-EC Partnership Agreement in a Legal Perspective», *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, 2000, p. 476.

en noviembre de 2001, a fin de que la Comunidad pudiera mantener las concesiones comerciales de Lomé a favor de los países ACP hasta el año 2007, inclusive.

Así pues, a finales de 2007, como muy tarde, deberá tomarse una decisión sobre la cooperación UE-ACP con respecto al azúcar. El Acuerdo de Cotonú establece que es necesario que se reexaminen los compromisos especiales sobre el azúcar en el contexto de los nuevos acuerdos de asociación económica²⁵. Por lo tanto, en el caso de que este producto quede cubierto por los esquemas de integración²⁶, cualquier país ACP podrá venderlo en el mercado europeo, poniendo fin al Protocolo n° 3. Por consiguiente, la aplicación de los acuerdos de asociación económica entre la UE y los actuales 78 países ACP podrá significar un acceso al mercado europeo del azúcar, exento de barreras comerciales, para dichas economías desde 2008²⁷.

Por otro lado, hay que tener presente la resolución de la disputa en contra del sistema europeo de subvenciones a la exportación de azúcar, adoptada en el seno de la OMC. El panel (grupo especial) ha condenado²⁸, con la confirmación del Órgano de Apelación²⁹, las subvenciones europeas a la exportación de azúcar por el incumplimiento de los compromisos alcanzados a este respecto en la Ronda de Uruguay, en concreto los artículos 3.3³⁰ y 8³¹ del Acuerdo sobre Agricultura. El panel ha constatado que la UE ha venido superando el límite del valor de las subvenciones a la exportación de azúcar y la cantidad máxima subvencionada de azúcar por año desde 1995. Se ha determinado que no tiene ningún efecto legal la excepción a favor de exportar con subvenciones el azúcar ACP sin someterse al compromiso de reducción, que se recoge en una nota a pie de página en la Lista de compromisos de la UE.

²⁵ Art. 36.4.

²⁶ Para que la zona de libre comercio y la unión aduanera sean compatibles con las normas de la OMC, éstas deben cubrir *“lo esencial de los intercambios comerciales de los productos”* entre las Partes, según el artículo XXIV.8 del GATT. De ahí que esta vaga expresión para definir los bienes incluidos en los esquemas de integración económica ponga en cuestión si los productos agrícolas sensibles se incorporarán en los esquemas UE-ACP y, en cualquier caso, bajo qué condiciones la UE estará dispuesta a abrir su sector agrícola a la competencia exterior.

²⁷ El Acuerdo *“Todo menos armas”* (cuya provisión está contenida actualmente en el Reglamento del Consejo n° 980/2005, DO, L 169, 30.6.2005), celebrado entre la Unión Europea y los países menos avanzados (PMA), permite el acceso al mercado europeo, libre de aranceles y contingentes, a casi todos los productos procedentes de los 50 PMA, de los cuales 41 pertenecen al grupo ACP, desde el 5 de marzo de 2001. Sin embargo, para los productos agrícolas considerados más afectados por este Acuerdo, los plátanos, el azúcar y el arroz, se estableció un periodo transitorio hasta alcanzar la completa liberalización comercial. En particular, la apertura plena del mercado europeo del azúcar no se alcanzará hasta el año 2009.

²⁸ OMC, Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación de azúcar – Informe del Grupo Especial – Reclamación de Brasil, Australia y Tailandia, WT/DS266/R, WT/DS265/R, WT/DS283/R, 15.10.2004.

²⁹ OMC, Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación de azúcar – Informe del Órgano de Apelación, WT/DS266/AB/R, WT/DS265/AB/R, WT/DS283/AB/R, 28.4.2005.

³⁰ *“A reserva de las disposiciones de los párrafos 2 b) y 4 del artículo 9, ningún Miembro otorgará subvenciones a la exportación de las enumeradas en el párrafo 1 del artículo 9 con respecto a los productos o grupos de productos agropecuarios especificados en la Sección II de la Parte IV de su Lista por encima de los niveles de compromiso en materia de desembolsos presupuestarios y cantidades especificados en la misma ni otorgará tales subvenciones con respecto a un producto agropecuario no especificado en esa Sección de su Lista”.*

³¹ *“Cada Miembro se compromete a no conceder subvenciones a la exportación más que de conformidad con el presente Acuerdo y con los compromisos especificados en su Lista”.*

Era de esperar este resultado si se toma en consideración que la aplicación de la OCM del azúcar distorsiona claramente el funcionamiento del mercado internacional del azúcar. El conjunto de las exportaciones europeas de azúcar se benefician de subvención (directa o indirecta) para dar salida a sus excedentes productivos, superando los límites establecidos en el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay. Así, la parte de las cuotas de producción “A” y “B”³² que no es consumida en el interior del mercado comunitario, además de la cantidad equivalente al azúcar preferente importado de los países ACP, se exportan con subvención directa para compensar la diferencia entre los precios en el mercado mundial y el europeo. Al mismo tiempo, las exportaciones de azúcar “C”, producido fuera de las cuotas (“A” y “B”), se benefician de subvenciones indirectas por el elevado precio garantizado para el azúcar dentro de cuotas. Todo ello contribuye considerablemente al mantenimiento de unos precios mundiales deprimidos, teniendo en cuenta que la UE es la principal región exportadora de azúcar blanco derivado de remolacha³³.

En consecuencia, el panel ha sugerido que los Estados miembros de la UE orienten su producción de azúcar al mercado doméstico y que, a la vez, mantengan sus compromisos internacionales de importación de azúcar, en especial con los países en desarrollo (PVD). A este respecto, el panel ha anotado la declaración de la Comisión Europea del 14 de julio de 2004³⁴, en la que se afirma que con la reforma del régimen europeo de azúcar, la Comunidad Europea ofrecerá a los países ACP una perspectiva clara, conservará sus preferencias de importación y dispondrá de un mercado atractivo para sus exportaciones.

Brasil y Australia (el 27 de septiembre de 2002) y Tailandia (el 14 de marzo de 2003) fueron los países que presentaron la disputa sobre estos aspectos del régimen europeo del azúcar ante la OMC. A partir de ahí, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Institución estableció el panel el 29 de agosto de 2003 y determinó su composición el 23 de diciembre de 2003. Casi todos los países ACP beneficiarios del Protocolo participaron como terceras Partes en el caso. El 15 de octubre de 2004, el panel dio a conocer públicamente los informes finales del caso en contra de las subvenciones europeas a la exportación de azúcar. El 20 de enero de 2005, la UE presentó una comunicación de apelación de los informes elaborados por el panel. Dentro del período estipulado, el Órgano de Apelación presentó públicamente su informe el 28 de abril de 2005, reafirmando las mismas consideraciones que las del panel. Finalmente, el OSD adoptó los informes del panel y del Órgano de Apelación el 19 de mayo de 2005.

³² Cada empresa europea fabricante de azúcar puede producir dentro de dos tipos de cuotas: “A” y “B”, además de azúcar “C”, aunque las características físicas del producto sean las mismas. El azúcar de cuota “A” se distingue del de cuota “B” por el diferente cálculo de las cotizaciones a la producción que recae sobre cada una de ellas. Por lo demás, las cuotas “A” y “B” se benefician del mismo precio de sostenimiento y conservan toda la garantía de comercialización. En cambio, el azúcar “C”, que se refiere a la cantidad de azúcar producido en exceso a las cuotas “A” y “B”, no dispone de garantía de precio ni de comercialización y debe venderse obligatoriamente fuera del mercado europeo sin subvenciones directas. Así pues, se ofrece un tratamiento diferente en función de si se trata de azúcar dentro o fuera de cuotas.

³³ Para mayor detalle, puede verse M.E. CASANOVA: Op. Cit., p. 211-217 y 235-250.

³⁴ Comisión Europea, «Sector del azúcar: la Comisión propone un régimen más orientado hacia el mercado, más favorable para los consumidores y más propicio para el comercio», IP/04/915, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/915&format=HTML&aged=0&language=es&guiLanguage=en>

Una vez alcanzada la resolución, la Unión Europea ha propuesto un plazo de 19 meses y 20 días desde la fecha del 19 de mayo de 2005, que no ha sido aceptado por las Partes afectadas. Por ello, se ha procedido a un arbitraje vinculante en la OMC, el cual ha estipulado un periodo de 12 meses y 3 días³⁵, de modo que el plazo prudencial para cumplir la medida comercial resultante de la solución de diferencias expirará el 22 de mayo de 2006³⁶.

En consecuencia, las conclusiones alcanzadas tras este proceso de resolución de diferencia en la OMC influyen claramente sobre la reforma del régimen europeo del azúcar. Ello es debido a que la supresión de la excepción al compromiso de reducción de las subvenciones que se concede para reexportar el azúcar procedente de los países ACP acarrea una caída suplementaria del volumen exportable con subvención de alrededor de 1,5 millones de toneladas³⁷. Asimismo, la prohibición de exportar azúcar “C” supone dejar de vender en el exterior un volumen de azúcar entre 2 y 3 millones de toneladas según las últimas campañas³⁸, presionando el excedente europeo.

Además, las actuales negociaciones de liberalización del comercio agrícola de la OMC, en el marco de la Ronda de Doha, están tratando de profundizar en la reducción de las distorsiones sobre el comercio de productos agrícolas. Una vez se alcance el acuerdo en dichas negociaciones, se avanzarán los compromisos adoptados en la Ronda de Uruguay del GATT. Especialmente, por lo que se refiere a reducción de aranceles, reducción de ayudas internas y eliminación total de exportaciones subvencionadas.

Las negociaciones están resultando muy difíciles por las distintas posturas defendidas. Se constató el escaso avance de las mismas en la quinta Conferencia Ministerial, celebrada en Cancún en septiembre de 2003, donde se evidenciaron las todavía alejadas posturas en materia de comercio agrícola. La propuesta moderada que presentaron Estados Unidos y la UE fue radicalmente rechazada por el grupo de PVD (G-20). Este grupo, liderado por Brasil, exigió compromisos de mayor envergadura con el ánimo de reducir y/o eliminar los mecanismos que más perjudican al comercio agrícola³⁹.

³⁵ El art. 21.3(c) del Texto del Entendimiento sobre Solución de Diferencias establece que el plazo prudencial que se otorgará para que el país infractor elimine la medida en cuestión no debe superar los 15 meses, excepto en circunstancias particulares.

³⁶ OMC, Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación – ARB-2005-3/20 – Arbitraje de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias – Laudo del Árbitro, WT/DS266/33, WT/DS265/33, WT/DS283/14, 28.10.2005.

³⁷ Cantidad correspondiente al contingente de 1,3 millones de toneladas establecido en el Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP más un volumen variable de azúcar ACP, alrededor de 200.000 toneladas, en base al Acuerdo sobre el “azúcar preferente especial”, que se adoptó con vistas a satisfacer una parte de las necesidades de abastecimiento de las refinerías europeas. Este Acuerdo se aplicó durante el periodo comprendido entre 1995 y 2001 (DO, L 181, 1.8.1995) y ha sido renovado a lo largo de 2001 a 2006 (DO, L 325, 8.12.2001).

³⁸ Según los datos estadísticos del cuadro «4.3.4.1 Sugar supply balance» contenido en «The 2004 Agricultural Year» elaborado por la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea, 21.9.2004, http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2004/table_en/4341.pdf

³⁹ M. MILLET: «La PAC y las negociaciones agrícolas internacionales», J.L. GARCÍA DELGADO y J. GARCÍA GRANDE: *Política Agraria Comunitaria: Balance y perspectivas*, La Caixa, Colección Estudios Económicos nº 34, 2005, p. 154-189.

Ese enfrentamiento se recondujo y el 1 de agosto de 2004 se pactó un nuevo programa de trabajo de la Ronda de Doha⁴⁰. En el capítulo agrícola, se acordó que era necesario establecer una fórmula escalonada para proceder en la reducción arancelaria. De este modo, los aranceles más elevados se reducirán en una mayor proporción, si bien se concederá flexibilidad para productos sensibles (todos los países miembros podrán especificar determinadas líneas arancelarias, a negociar, como productos sensibles).

También, se incidió en la necesidad de disminuir las ayudas internas⁴¹ de acuerdo con una fórmula escalonada. Aunque ésta todavía no se ha determinado, se acordó que la primera reducción de dichas ayudas sería del 20% el primer año de aplicación. Por último, se logró el consenso sobre la eliminación de todas las formas directas e indirectas de las subvenciones a la exportación en un plazo por definir.

Desde entonces, los actores más relevantes en las negociaciones de Doha han ido presentando propuestas para dar a conocer sus demandas de liberalización del comercio agrícola. Como estas propuestas divergen claramente entre sí⁴², no se ha podido alcanzar un acuerdo final en la sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong los días 13-18 de diciembre de 2005. Sin embargo, sí que se ha acordado que la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas se alcanzará en 2013, en base a una reducción progresiva a lo largo de los años anteriores⁴³. Por ello, esta última reunión en la OMC representa un paso más a favor del avance en las negociaciones de Doha.

Estos progresos por liberalizar el comercio agrícola permiten prever que el acuerdo que resulte de la Ronda de Doha afectará de forma radical a la OCM del azúcar. Esto es debido a que el régimen europeo del azúcar mantiene todos los mecanismos de apoyo y protección⁴⁴ que serán revisados: los altos aranceles y la aplicación de la cláusula de salvaguardia especial, los precios de sostenimiento, y las subvenciones a la exportación. Así pues, la reforma debe proceder a disminuir el precio del azúcar en el interior de la UE para reducir la ayuda indirecta al azúcar⁴⁵ y abordar la rebaja arancelaria, y se puede acompañar de una disminución de las cuotas de producción para enfrentarse a la

⁴⁰ OMC, Programa de Trabajo de Doha – Decisión adoptada por el Consejo General el 1 de agosto de 2004, WT/L/579, 2.8.2004.

⁴¹ Estas ayudas son las que tienen efectos distorsionantes sobre el comercio agrupadas en la Medida Global de Ayuda consolidada (caja ámbar), el *minimis* permitido y la caja azul acordada.

⁴² Para conocer las propuestas de liberalización presentadas por la Unión Europea, los Estados Unidos y el G-20, puede verse M. MILLET y P. GARCÍA-DURÁN: «La Política Agrícola Común ante las negociaciones de Doha», *Noticias de la Unión Europea* (en prensa).

⁴³ Véase OMC, Programa de Trabajo de Doha – Proyecto de Declaración Ministerial, WT/MIN(05)/W/3/Rev.2, 18.12.2005, p. 2.

⁴⁴ La política europea del azúcar conserva todos estos instrumentos de intervención y protección porque quedó al margen de las reformas de la PAC, incluso las de 2003 y 2004 que la preparan para afrontar, especialmente, las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha y que han modificado las organizaciones comunes de mercados de los productos agrícolas siguientes: cereales, arroz, carne de bovino, aceite de oliva, tabaco, algodón y leche.

⁴⁵ A partir de la última notificación de la OMC de 2004 (G/AG/N/EEC/51) con datos referidos a la campaña 2001/02, la ayuda en concepto de precio de sostenimiento en el sector del azúcar ascendió a un valor de 5.732,1 millones de euros. Esta ayuda se contabiliza en la Medida Global de Ayuda que correspondió a 39.281,3 millones de euros para esa misma campaña. En conjunto, el azúcar recibió la mayor ayuda interna ligada a la producción, después de la carne de bovino.

eliminación de excedentes y, así, lograr la supresión de las exportaciones europeas subvencionadas de azúcar en los próximos años.

En definitiva, los compromisos internacionales de la UE han obligado a establecer unas nuevas relaciones comerciales UE-ACP y a reformar la política europea del azúcar. En el siguiente apartado, se explican las principales medidas de la reforma aprobada de la OCM del azúcar y sus efectos sobre los países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3.

IV. LA REFORMA DEL RÉGIMEN EUROPEO DEL AZÚCAR Y EL PROTOCOLO

En los últimos años, ha habido un gran debate en el seno de las instituciones comunitarias sobre la posible reforma para el sector del azúcar. Es evidente que cualquier opción planteada debe seguir los principios fundamentales y los objetivos de las reformas de la PAC de 2000, 2003 y 2004 aplicados a otros sectores.

La Comisión Europea consideró que era necesario reformar el sistema europeo del azúcar y, en esta línea, en 2003, elaboró un documento de trabajo⁴⁶ y presentó una comunicación⁴⁷ al Consejo y al Parlamento Europeo, en los que se describían las opciones de reforma posibles de la OCM del azúcar. Posteriormente, el 14 de julio de 2004, la Comisión comunicó el plan seleccionado de reforma del régimen del azúcar⁴⁸, que se basó tanto en la reducción de los precios internos como de las cuotas de producción, con vistas a conseguir un sector europeo del azúcar más competitivo.

No obstante, ante las fuertes reacciones por parte de los grupos implicados en la UE, en el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE el 22 de noviembre de 2004⁴⁹, se anunció que la reforma no se aplicaría durante la campaña 2005/06 y que la Comisión Europea presentaría una nueva propuesta, con el ánimo de esperar el dictamen definitivo de la OMC sobre las subvenciones europeas a la exportación. Como los resultados de la disputa comercial se alcanzaron en abril de 2005, la Comisión propuso, el 22 de junio de 2005, una reforma de gran calado de la OCM del azúcar⁵⁰ que, finalmente, fue aprobada en el Consejo de Agricultura de la UE el 24 de noviembre de 2005⁵¹. Esta reforma facilita claramente el cumplimiento de la oferta realizada por la UE relativa a reducir en un 70% las ayudas contabilizadas en la caja ámbar⁵².

⁴⁶ Comisión Europea, «Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea. Síntesis de las evaluaciones de impacto», Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, SEC(2003) 1022, 23.9.2003.

⁴⁷ Comisión Europea, «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», COM(2003) 554 final, 23.9.2003.

⁴⁸ Comisión Europea, «Implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada - la reforma del sector del azúcar», COM(2004) 499 final, 14.7.2004.

⁴⁹ Consejo, Comunicado de prensa, sesión nº 2619 del Consejo de Agricultura y Pesca, 14446/04, 22.11.2004, p. 9.

⁵⁰ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, COM(2005) 263 final, 22.6.2005.

⁵¹ Consejo, Comunicado de prensa, sesión nº 2692 del Consejo de Agricultura y Pesca, 14178/05, 22.11.2005, p. 7-10.

⁵² M. MILLET y P. GARCÍA-DURÁN: Op. Cit..

La reforma establece el marco económico y jurídico para el sector europeo del azúcar a lo largo de las campañas 2006/07 - 2014/15 sin prever ninguna cláusula de revisión. A partir de las principales medidas de la reforma, se pretende estimular la competitividad del sector europeo del azúcar y facilitar un equilibrio sostenible del mercado conforme a los compromisos internacionales de la UE.

Así, se acuerda la fusión de las dos cuotas nacionales de azúcar (“A” y “B”) junto a la supresión del precio de intervención del azúcar y el establecimiento de un precio de referencia⁵³ que será un 36% inferior al nivel actual del precio de intervención. Este recorte del precio se hará de forma progresiva del siguiente modo: 20% en 2006/07, 27,5% en 2007/08, 35% en 2008/09 y 36% en 2009/10.

Este importante recorte de precios va de la mano de un generoso fondo de reestructuración, de cuatro años de duración, dirigido a incentivar a los productores menos competitivos que abandonen la industria, hacer frente a los efectos sociales y medioambientales del cierre de las fábricas y proporcionar fondos a las regiones más afectadas. Consiste en un alto pago decreciente a los fabricantes de azúcar que deseen cesar la producción, financiado mediante una exacción decreciente por tonelada sobre los titulares de cuotas durante 2006/07 a 2008/09. También se compensará a los agricultores de remolacha afectados por el cierre de fábricas con las que tenían derechos de entrega desde el primer año de recorte de los precios.

Al mismo tiempo, como la caída de los precios institucionales supondrá una disminución significativa de los ingresos de los agricultores de remolacha azucarera, se implantará un sistema de pagos directos no asociados a la producción, dentro de los límites presupuestarios de la PAC, y calculados para el mismo período de referencia que el utilizado en la reforma de la PAC de 2003 (2000-02). Este sistema de ayuda directa a la renta supondrá un coste anual de 1.542 millones de euros a cargo del presupuesto comunitario, con vistas a compensar el 64,2% de las pérdidas estimadas para cada agricultor causadas por el recorte de los precios institucionales.

Sin embargo, esta reforma afecta claramente al sistema de transferencias de los países ACP. Se mantiene el acceso con carácter preferente al azúcar ACP en el mercado comunitario, pero éste será menos atractivo para dichos países debido al menor precio garantizado en la UE, el cual disminuirá progresivamente hasta alcanzar una reducción del 36% en 2009/10 -tal y como ya se ha detallado-. El descenso del precio de referencia del azúcar en la UE supondrá, pues, un inevitable recorte en el precio pagado a los exportadores ACP ocasionando, por lo tanto, una caída de las transferencias derivadas del Protocolo nº 3 (véase el cuadro 3).

⁵³ Dicho precio sustituye al mencionado anteriormente porque se suprime el sistema de intervención en el mercado europeo del azúcar. El precio de referencia servirá para establecer el precio mínimo de la remolacha, el precio de activación para el almacenamiento privado, el nivel de protección en frontera y el precio garantizado para las importaciones preferentes.

Cuadro 3: Caída esperada de las transferencias derivadas del Protocolo nº 3 para cada país ACP participante para la campaña 2009/10.

Países	Cantidades teóricas ⁽¹⁾ (tm.)	TR actuales ⁽²⁾ (euros)	TR tras la reforma ⁽³⁾ (euros)	Caída TR (euros)	Caída TR / PIB ⁽⁴⁾ (%)
<i>África</i>					
Congo, Rep.	10.186	3.576.900	1.656.494	1.920.406	0,06%
Costa de Marfil	10.186	3.576.900	1.656.494	1.920.406	0,02%
Madagascar	18.816	6.607.157	3.059.833	3.547.324	0,07%
Malawi	20.565	7.221.446	3.344.316	3.877.130	0,26%
Mauricio	484.279	170.056.894	78.754.858	91.302.036	1,98%
Swazilandia	111.298	39.082.905	18.099.641	20.983.265	1,29%
Tanzanía	10.189	3.578.041	1.657.023	1.921.019	0,02%
Zimbabwe	29.800	10.464.380	4.846.148	5.618.233	0,04%
<i>Caribe</i>					
Barbados	50.641	17.782.914	8.235.425	9.547.489	0,26%
Belice	38.978	13.687.246	6.338.685	7.348.561	0,48%
Guyana	153.799	54.007.326	25.011.273	28.996.054	1,07%
Jamaica	118.695	41.680.388	19.302.558	22.377.830	0,31%
S. Kitts & Nevis	8.805	3.091.748	1.431.816	1.659.932	0,37%
Trin. & Tob.	42.054	14.767.637	6.839.024	7.928.613	0,09%
<i>Pacífico</i>					
Fiji	161.123	56.579.235	26.202.346	30.376.889	0,73%
TOTAL	1.269.414	445.761.119	206.435.934	239.325.185	
TR: Transferencias derivadas de la aplicación de las condiciones del Protocolo.					
⁽¹⁾ Obligaciones de entrega para la campaña 2003/04 (Reglamento de la Comisión nº 443/2004).					
⁽²⁾ En el año 2003, el precio europeo negociado para el azúcar ACP fue 523,7 euros /tm. y el precio mundial (Contrato nº 11) fue 172,5 euros/tm..					
⁽³⁾ Para el año 2009, el precio europeo previsto para el azúcar ACP será 335,2 euros/tm. (reducción del 36%) y suponemos que se mantiene el valor del precio mundial (172,5 euros/tm.).					
⁽⁴⁾ Se considera el nivel del PIB en 2003. El tipo de cambio nominal del euro respecto al dólar fue 1,131 en 2003.					
Fuentes: BM, <i>World Development Indicators 2005</i> . FMI, <i>World Economic Outlook April 2005</i> . FMI, <i>International Financial Statistics 2005</i> . Reglamento de la Comisión nº 443/2004 (DO, L 72, 11.3.2004). Cálculos propios.					

Claro está que aquellos países que suministran las mayores cantidades de azúcar al mercado comunitario sufrirán la mayor reducción de sus transferencias. A partir de considerar las cantidades de azúcar ACP acordadas para la campaña 2003/04 y de mantener constante el valor del precio mundial, se calcula que la reducción de las transferencias en términos del PIB alcanzará el 2% para Mauricio, el 1,3% para Swazilandia, el 1,1% para Guyana y el 0,7% para Fiji.

No obstante, estos cálculos sobre la caída esperada de las transferencias, que soportarán los países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3, son orientativos debido a que se prevé que los cambios en el régimen europeo del azúcar lleven a una determinada subida en el precio mundial. Se estima que el precio promedio del azúcar en el mercado internacional

aumentaría en un 20-23% si la UE dejase de subvencionar sus exportaciones⁵⁴. También se calcula que el precio mundial subiría alrededor del 25-30% si el precio de intervención del azúcar en la UE se redujese en un 33,4%⁵⁵. Podría ser, incluso, que el precio mundial aumentara en un 38% en un escenario muy poco probable de liberalización total de los mercados de azúcar en los países de la OCDE, lo que correspondería a una caída del precio europeo de intervención del 48%⁵⁶.

En consecuencia, los países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3 van a sufrir una caída de las transferencias recibidas de la UE como resultado del menor precio europeo garantizado. Pero se estima un aumento de sus ingresos de exportación de azúcar vendido en otros mercados exteriores ante la prevista subida del precio mundial. Así pues, el impacto neto puede llegar a ser muy distinto, siendo negativo o positivo, según el país en cuestión. En cualquier caso, se espera que las mayores pérdidas las soporten aquellos que exportan azúcar única o predominantemente a la UE y que tienen, a la vez, las mayores cantidades asignadas en el Protocolo. Se prevé que los países que sufrirán la mayor disminución neta de sus ingresos de exportación de azúcar son Mauricio, Guyana, Jamaica y Fiji, mientras que Costa de Marfil, la República del Congo, Saint Kitts y Nevis, Zambia y Zimbabwe obtendrán un aumento neto de sus ingresos de exportación⁵⁷.

La reacción por parte de los Estados ACP signatarios del Protocolo frente a la reforma de la OCM del azúcar ha sido mostrar su satisfacción respecto a su funcionamiento actual, especialmente con el régimen europeo de importaciones preferentes, y desean la conservación de sus principios. Al mismo tiempo, estos países aceptan la revisión de los compromisos sobre el azúcar ACP de conformidad con la reforma del régimen comunitario del azúcar, si bien piden el mantenimiento de los beneficios derivados de su aplicación. Su gran preocupación es que la liberalización del mercado europeo del azúcar beneficie únicamente a los grandes PVD a sus expensas. En concreto, dichos países ACP pidieron dos fondos, separados y adicionales a los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), para compensar la reducción del precio europeo, por un lado, y para mejorar la competitividad del sector, por otro lado⁵⁸.

En conclusión, la reforma del régimen europeo del azúcar implica cambios sustanciales en las relaciones comerciales con países terceros, especialmente con los países ACP participantes de Protocolo nº 3, que son los principales suministradores de azúcar a la Unión Europea. Por eso, la Comisión Europea ha propuesto unas medidas de apoyo al

⁵⁴ OXFAM: «A Sweeter Future?», *Oxfam Briefing Paper*, nº 70, 2004.

⁵⁵ C. MILNER y W. MORGAN: «Proposed Reform of the EU Sugar Regime: More Market, Consumer and Trade Friendly?», *Commonwealth Trade Hot Topics*, nº 43, London: Commonwealth Secretariat, 2004.

⁵⁶ C. MILNER, W. MORGAN y E. ZGOVY: «Would All ACP Sugar Protocol Exporters Lose from Sugar Liberalisation?», *The European Journal of Development Research*, vol. 16 (4), 2004, p. 790-808.

⁵⁷ C. MILNER, W. MORGAN y E. ZGOVY, Op. Cit..

⁵⁸ The ACP Secretariat, «ACP response on EU sugar regime proposal: ACP submission on the European Commission's Communication of 14 July 2004 concerning the Reform of the EU Sugar Regime», *Workshop on ACP response to the Commission's Communication on EU Sugar Regime Reform*, 6.10.2004. The ACP Secretariat, «African, Caribbean and Pacific (ACP) countries express extreme dissatisfaction with EU sugar reform proposals and accompanying measures – Reform too fast, too deep, too soon», Press Release, 22.6.2005. The ACP Secretariat, «Ministerial Meeting of ACP Sugar-Producing Countries», Press Release, 5.12.2005.

sector del azúcar de dichos países, con vistas a iniciar un profundo diálogo entre ambas Partes.

V. MEDIDAS DE APOYO AL SECTOR AZUCARERO ACP

Ante las menores transferencias derivadas del Protocolo del azúcar que van a recibir los países ACP a partir de 2006/07, la Comisión Europea considera necesario elaborar y aplicar progresivamente medidas de acompañamiento para facilitar que estos países puedan adaptarse a las nuevas condiciones del mercado. En conjunto, la Comisión propone⁵⁹ proporcionar ayuda a través de tres grandes áreas de cooperación a lo largo de un periodo máximo de ocho años: *i*) la mejora de la competitividad del sector del azúcar, *ii*) la promoción de la diversificación económica en aquellas áreas dependientes de la producción de azúcar y *iii*) el tratamiento de las necesidades de adaptación derivadas del impacto social y medioambiental de la reforma del azúcar en los países ACP. La financiación de estas medidas estará cubierta bajo un nuevo instrumento financiero, la "Cooperación al Desarrollo y Cooperación Económica", dentro de las próximas Perspectivas Financieras (2007-13). Para el año 2006, el Consejo de Agricultura de noviembre de 2005 ha aprobado una ayuda inicial de 40 millones de euros⁶⁰.

Las medidas propuestas de acompañamiento a la reestructuración del sector del azúcar son similares a las que se están aplicando a favor de los países ACP beneficiarios del Protocolo renovado de los plátanos. Como resultado de las reformas de la OCM de los plátanos en 1998, se redujeron las transferencias que los países ACP oferentes tradicionales de plátanos habían recibido hasta entonces. Por ello, se acordaron medidas destinadas a aumentar la productividad en el campo (mediante irrigación y drenaje), mejorar las condiciones de comercialización y la calidad del producto y realizar proyectos de diversificación principalmente en el sector de la agricultura⁶¹. Para financiar estas medidas, se creó un instrumento financiero: el Marco Especial de Asistencia, de duración de 10 años y con una dotación de 45 millones de euros al año a cargo del presupuesto comunitario⁶².

En la misma línea, tras la desaparición del Protocolo del ron ACP en 2000, la UE acordó un programa de ayuda transitoria por cuatro años de 70 millones de euros, financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)⁶³. Su finalidad fue ayudar a la modernización de las industrias de destilación y al desarrollo de ron de mayor valor añadido en los países ACP caribeños que se habían beneficiado de dicho Protocolo.

Con vistas a contribuir en la reflexión sobre las medidas de apoyo a los países azucareros ACP, merece destacar que el tipo de proyectos a financiar debe estar en función del grado de competitividad en el sector del azúcar de cada país ACP. Pero, en ningún caso, los

⁵⁹ Comisión Europea, «Action Plan on accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the EU sugar regime», *Commission Staff working paper*, SEC(2005) 61, 17.1.2005.

⁶⁰ Los Ministros de los países ACP productores de azúcar han declarado que dicho volumen financiero es muy reducido en comparación con las compensaciones económicas previstas para los agricultores europeos (The ACP Secretariat, Op. Cit., 5.12.2005).

⁶¹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Régimen especial de ayuda a los proveedores tradicionales de plátanos de los Estados ACP, COM(2002) 763 final, 23.12.2002.

⁶² Línea presupuestaria B7-8710.

⁶³ Deducido de los programas de ayuda regional.

fondos se deben destinar a subvencionar una parte de los costes productivos de empresas y agricultores, sino a financiar nuevas inversiones dirigidas a mejorar la competitividad.

Respecto a los países ACP beneficiarios del Protocolo que son competitivos en la producción de azúcar, como es el caso especialmente de Fiji, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe⁶⁴, la ayuda debería canalizarse fundamentalmente hacia la realización de proyectos en los ámbitos del desarrollo de la actividad empresarial y la promoción de inversiones. Es importante modernizar, ampliar o privatizar, según el caso, las empresas de este sector, ofreciéndoles un mayor acceso y una mejor calidad en los servicios financieros y no financieros. Esto ayudaría a las empresas azucareras a mejorar la tecnología y la gestión, tanto en el campo como en las fábricas, en aras a reducir los costes medios de producción.

Asimismo, se debería divulgar información sobre la oportunidad de invertir en el sector del azúcar y se tendría que fomentar la cooperación entre empresas privadas UE-ACP (*joint ventures*). Claro está que sería importante atraer inversión extranjera para transferir tecnología y aportar capital financiero al sector. En esta línea, se deberían facilitar garantías de inversión para aumentar la confianza de los inversores. A este respecto, el Centro para el Desarrollo de la Empresa⁶⁵ podría desempeñar un papel fundamental.

Para ello, es necesario que los gobiernos de los países receptores de la ayuda definan e implementen una política azucarera dirigida a aumentar la competitividad en el sector, en base a fomentar la adopción de sistemas de producción eficientes, el desarrollo de redes de comercialización, y el aumento de la productividad y la rentabilidad económica. Además, esta política debería promover la creación de valor añadido en el azúcar, mediante el desarrollo de productos orgánicos o de comercio justo, y mejorar la diversificación a favor de productos alternativos al azúcar, como el etanol (a partir del jugo de la caña y la melaza), y productos derivados del azúcar, como productos alimenticios o el ron.

Respecto a los países ACP beneficiarios del Protocolo que soportan elevados costes⁶⁶, que son la mayoría de los países de la región caribeña y algunos del área africana (Barbados, Jamaica, Madagascar, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tobago), la ayuda se debería destinar al fomento de actividades económicas alternativas. En concreto, se tendrían que estudiar usos rentables de la caña de azúcar, como podría ser la obtención de alcohol de combustible. Al mismo tiempo, se debería estudiar la posibilidad de sustituir la plantación de caña de azúcar por otros cultivos y, además, se tendría que ayudar a desarrollar nuevas actividades industriales o de turismo en las que estas economías puedan tener ventajas comparativas⁶⁷.

⁶⁴ Según los datos sobre costes medios productivos de azúcar en el período 2000-03, elaborados por LMC International, que se utilizan en el estudio de I. GILLSON, A. HEWITT y S. PAGE: «Forthcoming Changes in the EU Banana/Sugar Markets: A Menu of Options for an Effective EU Transitional Package», *Report*, Overseas Development Institute, 2005, p.54. También se pueden consultar estos datos referidos al período 1989-95 en M.E. CASANOVA: Op. Cit., p.330.

⁶⁵ Este organismo es la prolongación del antiguo Centro para el Desarrollo Industrial, que se constituyó en 1977 bajo el Convenio de Lomé I. Opera en el marco del Acuerdo de Cotonú (arts. 1 y 2 del anexo III) y sus actuaciones son financiadas por el FED. La misión de esta institución UE-ACP es asegurar y tutelar el desarrollo de las empresas y las organizaciones profesiones del sector privado de los países ACP.

⁶⁶ I. GILLSON, A. HEWITT y S. PAGE: Op.Cit. y M.E. CASANOVA: Op. Cit..

⁶⁷ Los pocos fondos del Marco Especial de Asistencia destinados a la diversificación es un importante factor

Se debe mostrar especial atención a los países que son económicamente dependientes del clima y de determinados productos básicos como el azúcar y los plátanos. De hecho, las características topográficas de muchas pequeñas islas del Caribe dificultan considerablemente la diversificación hacia otros productos agrícolas. En conjunto, la habilidad de estas islas para diversificar sus economías hacia nuevos sectores se ve frenada por la combinación de una serie de factores: vulnerabilidad a desastres naturales; mercados internos reducidos; y elevados costes de transporte⁶⁸. Además, en el caso de producir nuevos cultivos, hay que tener en cuenta que algunos de ellos se enfrentarían probablemente a una elevada competencia en los principales mercados o estarían sujetos a restrictivas barreras al comercio.

En la realización de todos estos proyectos y programas de cooperación, debería asegurarse la participación de los agentes no estatales, especialmente empresas, centros de investigación y organizaciones empresariales, de ámbito nacional como regional, con vistas a lograr los mejores resultados de las medidas de apoyo. Por otra parte, la ayuda podría engrosar el presupuesto público o financiar directamente proyectos o programas gestionados por los actores no gubernamentales. Esta segunda vía permite superar el inconveniente de una posible mala gestión de los asuntos públicos. En el caso de los fondos del programa europeo de ayuda al ron ACP, éstos se proporcionan directamente al sector privado, sin ser distribuidos previamente entre los gobiernos. Esto explica, en parte, el resultado positivo que está alcanzando este programa⁶⁹.

En definitiva, existen alternativas posibles a explorar para encauzar la ayuda europea a favor del sector azucarero ACP que permitirán sustituir la ayuda bajo el Protocolo nº 3. Claro está que la nueva cooperación implicará utilizar recursos, principalmente del FED⁷⁰ y del presupuesto comunitario, en vez de financiarse a partir de un elevado precio interno a cargo del consumidor europeo, como ha sucedido hasta ahora. Así, a partir de dichos fondos, se podrán financiar proyectos y programas en el sector del azúcar, o en otros productos para los que estos países tienen o pueden tener ventajas comparativas, en aras a mejorar la competitividad de las economías ACP.

explicativo del bajo nivel de crecimiento económico alcanzado en los países ACP tradicionalmente productores de plátanos. Tras críticas evaluaciones, la Comisión Europea ha promovido un mayor uso de la ayuda a favor de proyectos de diversificación. Así, el gasto en dichos proyectos ha crecido del 12% en 1999 al 64% en 2002. Sin embargo, la mayoría de ellos han sido de pequeña escala centrados en el sector agrícola, en vez de afrontar las restricciones claves a favor de un mejor entorno empresarial (I. GILLSON, A. HEWITT y S. PAGE: Op.Cit., p. 60).

⁶⁸ A causa de la pequeña escala de operaciones y la distancia entre los oferentes y los demandantes.

⁶⁹ I. GILLSON, A. HEWITT y S. PAGE: Op.Cit.

⁷⁰ La Comisión Europea preconiza la integración del FED, principal instrumento financiero de ayuda europea al desarrollo de los países ACP, en el presupuesto general de la Unión Europea (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una plena integración de la cooperación con los países ACP en el presupuesto de la UE, COM(2003) 590 final, 8.10.2003). Dicha institución considera que la ayuda europea dirigida a los países ACP mejoraría con una disciplina presupuestaria y unos mecanismos de reasignación más flexibles. Actualmente, la propuesta de “presupuestarización” del FED se ha analizado en el contexto más amplio sobre las Perspectivas Financieras 2007-13, aprobadas por el Consejo Europeo en diciembre de 2005 (Consejo Europeo de Bruselas 15 y 16 de diciembre de 2005, 15914/05 y 15915/05, CADREFIN 268). En ellas se explicita que se seguirá el marco intergubernamental para reunir los recursos financieros del FED para el próximo periodo 2008-13.

VI. CONCLUSIONES

No hay duda de que el Protocolo n° 3 sobre el azúcar ACP ha establecido relaciones comerciales preferentes entre la UE y los países ACP participantes. Estos compromisos comerciales especiales han implicado sustanciales transferencias para algunos de estos países, a expensas de los demás PVD productores y exportadores de azúcar. Sin embargo, éstas van a verse afectadas por la aplicación de los esquemas de integración económica UE-ACP a partir de 2008 y, más recientemente, por la significativa reforma del régimen europeo del azúcar desde mediados de 2006. Ambos acontecimientos van a cambiar, pues, las condiciones sobre las que descansan las relaciones comerciales de azúcar entre la UE y los países ACP.

Por una parte, la nueva cooperación comercial UE-ACP establecida en el Acuerdo de Cotonú se basa en la creación de esquemas de integración económica, en los que el azúcar quedará cubierto en principio, de acuerdo con las disposiciones de la OMC. De este modo, se pondrá fin a más de treinta años de aplicación del sistema de concesiones comerciales de Lomé, el cual no ha sido compatible con las normas internacionales del comercio.

Por otra parte, a causa de la resolución de disputa en la OMC y al avance de la Ronda de Doha, la nueva OCM del azúcar se orienta a mejorar la competitividad del sector apostando por una reducción significativa del precio en el interior de la UE. Como resultado, el precio europeo garantizado de compra del azúcar ACP será, también, mucho menor, por lo que se reducirán las transferencias que reciben los países ACP. No obstante, diversos estudios prevén una subida del precio mundial tras la aplicación de la reforma del régimen europeo del azúcar, lo que permitirá contrarrestar significativamente la pérdida de las transferencias derivadas del Protocolo para algunos países signatarios.

Así pues, la obligación de la UE de cumplir con las normas de la OMC es la causa primordial de la necesidad de revisar el régimen del azúcar UE-ACP. De ahí que se considere la revisión del Protocolo n° 3 sobre el azúcar ACP como una cuestión institucional, con independencia de sus resultados como instrumento de cooperación al desarrollo.

Ante esta realidad, la Comisión Europea ha propuesto un plan de medidas de apoyo al sector azucarero ACP para facilitar su adaptación a las nuevas condiciones del mercado. Es crucial, pues, atender las necesidades de los países ACP beneficiarios del Protocolo en base a diseñar y empezar a aplicar, cuanto antes, proyectos y programas de ayuda en dicho sector, teniendo en cuenta los resultados ya alcanzados por los mecanismos de soporte a los plátanos y al ron ACP. Así se conseguirá conciliar las normas de la OMC, la reforma de la OCM del azúcar y las necesidades de estos países ACP.