



Working Paper n. 77
Octubre de 2007

La cooperación comercial CE-ACP: Evaluación del Protocolo del Azúcar

M^a Elisa Casanova Domènech

Profesora colaboradora en el Departamento de Derecho y
Economía Internacionales Universidad de Barcelona

Este estudio muestra la falta de coherencia entre la política europea de cooperación al desarrollo y la política agrícola común para el caso del Protocolo del nº 3 sobre el azúcar ACP. A pesar de que estos compromisos comerciales especiales han implicado sustanciales transferencias para algunos países ACP participantes, éstos no han logrado, en general, la expansión del bienestar económico de dichos países. Dan soporte a ello determinados elementos influyentes tanto en el diseño como en la aplicación del Protocolo. En consecuencia, se pretende aportar líneas de mejora de la política europea de cooperación al desarrollo de los países ACP beneficiarios del Protocolo en el ámbito del azúcar, en el marco de la nueva cooperación comercial CE-ACP y la propuesta de reforma de la OCM del azúcar.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Casanova Domènech, M^a Elisa "La cooperación comercial CE-ACP: Evaluación del Protocolo del Azúcar", *Working Paper del Observatori de Política Exterior Europea*, No. 77, Octubre 2007, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus

Introducción¹

El presente estudio se centra en el análisis y la evaluación de los compromisos comerciales especiales sobre el azúcar asumidos por la Comunidad Europea (CE) respecto a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) desde 1975, cuyas condiciones de aplicación están contenidas en el Protocolo nº 3 sobre el azúcar (también llamado Protocolo del azúcar CE-ACP). Este Protocolo se ha considerado como un instrumento de cooperación al desarrollo económico de los países ACP beneficiarios en el marco de las relaciones de cooperación CE-ACP, reguladas en los anteriores Convenios de Lomé (1975-2000) y el actual Acuerdo de Cotonú (2000-2020). Al mismo tiempo, ha representado una fuente de importación de la CE establecida en la Organización Común de Mercados (OCM) del azúcar. Así pues, se trata de una pieza tanto de la Política europea de Cooperación al Desarrollo (PCD) como de la Política Agrícola Común (PAC).

Los compromisos comerciales sobre el azúcar resultan de especial interés debido a la provisión especial y distintiva del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP dentro del sistema de cooperación comercial CE-ACP y, a la vez, al hecho de ser la principal fuente de suministro de azúcar a la CE. Por tanto, el Protocolo es una pieza clave en las relaciones de cooperación CE-ACP como también dentro del propio régimen europeo del azúcar.

La finalidad de este análisis es cuestionar el Protocolo del azúcar CE-ACP como un verdadero instrumento de cooperación comercial al desarrollo económico de los países ACP signatarios, poniendo en evidencia la falta de coherencia entre la PCD y la PAC para el caso del azúcar. Con sus resultados, se pretenden aportar líneas de mejora de la política de cooperación de la Unión Europea para el desarrollo de los países ACP beneficiarios del Protocolo en el ámbito del azúcar, en un momento en que se están diseñando las nuevas relaciones comerciales CE-ACP y en que la OCM del azúcar ha sido sometida a una primera gran reforma. Así pues, este estudio valora la actual cooperación CE-ACP para el azúcar y reflexiona sobre su mejora de manera coherente con su nuevo entorno, en la gran línea de contribuir a que la PCD avance y lo haga de forma coherente con la PAC. Este estudio pretende, en consecuencia, efectuar un análisis y una aportación sobre la coherencia de ambas políticas de la Unión Europea.

Este documento de trabajo se estructura de acuerdo con las siguientes secciones. En el segundo apartado, se analizan los cambios del entorno más inmediato del Protocolo del azúcar CE-ACP hasta enero de 2005. En el tercer apartado, se muestran los orígenes y las características del Protocolo, junto a los beneficios que de él se derivan para los países participantes. En el cuarto apartado, se evalúa el efecto por parte de las transferencias recibidas sobre el nivel del PIB de las principales economías ACP beneficiarias. En el quinto y sexto lugar, se refuerza el resultado de la evaluación anterior con el análisis de elementos condicionantes tanto del diseño como de la aplicación del Protocolo. En el séptimo lugar, se muestran la conclusión y la recomendación del estudio.

Cambios del entorno del Protocolo del azúcar CE-ACP

Ante la obligación de cumplir con las normas internacionales del comercio, la CE debía reconsiderar su modelo de relaciones comerciales con los países ACP, lo que podría afectar a la aplicación del Protocolo del azúcar CE-ACP a partir de 2008. Asimismo, se esperaba que las demandas comerciales en la OMC modificaran la OCM del azúcar, previsiblemente en 2005/06, afectando también a sus relaciones comerciales con los países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3.

Por una parte, el actual Acuerdo de Cotonú establece una nueva cooperación comercial, basada en la formalización de acuerdos de asociación económica (AAE) que permitan poner en funcionamiento áreas de libre comercio o uniones aduaneras CE-ACP de forma totalmente compatible con las disposiciones del Acuerdo Constitutivo de la OMC². Este requerimiento normativo se justifica, especialmente, por la incompatibilidad de la cooperación comercial no recíproca de los anteriores

¹ El presente Working Paper resume los principales resultados de la tesis doctoral titulada "Evaluación de impacto del Protocolo del Azúcar CE-ACP". En julio de 2007, esta tesis doctoral ha sido premiada con el Premio Maspons i Anglases del Patronat Català Pro Europa como la mejor entre las tesis defendidas en los años 2004 y 2005 en temas de integración europea.

² Art. 34.4.

Convenios de Lomé 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)³.

Así pues, a partir del comienzo de 2008, momento en que entrarán en vigor estos esquemas de integración económica, se deberá tomar una decisión sobre la cooperación CE-ACP con respecto al azúcar. El Acuerdo de Cotonú estipula que es necesario que se reexaminen los compromisos especiales sobre el azúcar en el contexto de los nuevos acuerdos de asociación económica⁴. Por lo tanto, en el caso de que este producto quede cubierto por los esquemas de integración⁵, cualquier país ACP podrá venderlo en el mercado europeo, modificando el funcionamiento del Protocolo nº 3. Por consiguiente, la aplicación de los acuerdos de asociación económica entre la CE y los actuales 78 países ACP podrá significar un acceso al mercado europeo del azúcar, exento de barreras comerciales, para dichas economías desde 2008.

Por otra parte, la obligación de cumplir con las demandas comerciales internacionales explicaba el proceso de reforma del régimen europeo del azúcar. Estas demandas resultaban de la resolución de disputa en la OMC en contra del sistema europeo de subvenciones a la exportación y del avance de la Ronda de negociaciones de Doha.

El 15 de octubre de 2004, el Panel (Grupo Especial)⁶ condenó 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 3.3 y 8 del Acuerdo Agrícola del GATT. El Panel constató que la CE venía 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 determinó que no tenía 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 CE.

Era de esperar este resultado si se toma en consideración que la aplicación de la OCM del azúcar distorsionaba claramente el funcionamiento del mercado internacional del azúcar. El conjunto de las exportaciones europeas de azúcar se beneficiaban de subvención (directa o indirecta) para dar salida a sus excedentes productivos, superando los límites establecidos en el Acuerdo Agrícola de la Ronda de Uruguay. Así, la parte de las cuotas de producción "A" y "B"⁷ que no era consumida en el interior del mercado comunitario, además de la cantidad equivalente al azúcar preferente importado de los países ACP, se exportaban 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 beneficiaban de subvenciones indirectas por el elevado precio garantizado para el azúcar dentro de cuotas. Todo ello contribuía considerablemente al mantenimiento de unos precios mundiales deprimidos, teniendo en cuenta que la CE era la principal región exportadora de azúcar blanco derivado de remolacha.

En consecuencia, el Panel sugirió que los Estados miembros de la CE orientasen su producción de azúcar al mercado doméstico y que, a la vez, mantuviesen sus compromisos internacionales de importación de azúcar, en especial con los países en desarrollo (PVD). A este respecto, el Panel

³ Estas excepciones se establecen para los acuerdos de integración regional que se constituyan como áreas de libre comercio o uniones aduaneras.

⁴ Art. 36.4.

⁵ Para que un área de libre comercio y una unión aduanera sean compatibles con las normas de la OMC, éstas deben cubrir "sustancialmente todo el comercio" 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 CE-ACP y, en cualquier caso, bajo qué condiciones la CE estará dispuesta a abrir su sector agrícola a la competencia exterior.

⁶ 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.

⁷ Cada empresa europea fabricante de azúcar podía producir dentro de dos tipos de cuotas: "A" y "B", además de azúcar "C", aunque las características físicas del producto fueran las mismas. El azúcar de cuota "A" se distinguía del de cuota "B" por el diferente cálculo de las cotizaciones a la producción que recaía sobre cada una de ellas. Por lo demás, las cuotas "A" y "B" se beneficiaban del mismo precio de sostenimiento y conservaban toda la garantía de comercialización. En cambio, el azúcar "C", que se refería a la cantidad de azúcar producido en exceso a las cuotas "A" y "B", no disponía de garantía de precio ni de comercialización y debía venderse obligatoriamente fuera del mercado europeo sin subvenciones directas. Así pues, se ofrecía un tratamiento diferente en función de si se trataba de azúcar dentro o fuera de cuotas.

anotó la declaración de la Comisión Europea del 14 de julio de 2004⁸, en la que se afirmaba que con la reforma del régimen europeo de azúcar, la Comunidad Europea ofrecería a los países ACP una perspectiva clara, conservaría sus preferencias de importación y dispondría de un mercado atractivo para sus exportaciones.

Además, en el marco de la Ronda de Doha, se habían realizado importantes progresos por liberalizar el comercio agrícola, a pesar de las distintas posturas defendidas. Ello es así porque se preveían reducciones considerables en las ayudas internas y los aranceles, además de acabar con las exportaciones subvencionadas. Todos estos progresos permitían pronosticar que los nuevos compromisos de la Ronda de Doha afectarían considerablemente a la OCM del azúcar, pues ésta mantenía todos los mecanismos de apoyo y protección⁹ que serían revisados: la fijación de altos aranceles, la aplicación de la cláusula de salvaguardia especial, el establecimiento de precios de intervención y el uso de subvenciones a la exportación.

Por todo ello, en 2003, la Comisión Europea elaboró un documento de trabajo¹⁰ y presentó una comunicación¹¹ 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 azúcar¹², que se basaba tanto en la reducción de los precios internos como de las cuotas de producción. Entre los principales cambios, la Comisión proponía la supresión del precio de intervención y el establecimiento de un precio de referencia, un tercio inferior al nivel del precio de intervención del momento a lo largo de las campañas 2005/06 a 2007/08.

De ese modo, la reforma de la OCM del azúcar afectaría claramente a los ingresos de exportación de azúcar ACP a la CE bajo las condiciones del Protocolo nº 3. A pesar de que se mantendría el acceso con carácter preferente al azúcar ACP en el mercado comunitario, éste sería menos atractivo para dichos países debido al menor precio garantizado en la UE, sometido, en el caso de aprobación de la reforma, a una reducción progresiva del 33% desde 2005/06 hasta 2007/08.

El descenso del precio de referencia del azúcar en la CE supondría, 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. De ahí que sería necesario elaborar y aplicar medidas financieras de apoyo para facilitar que las economías ACP beneficiarias del Protocolo pudieran adaptarse a las nuevas condiciones de mercado.

En pocas palabras, el proceso de reforma de la OCM del azúcar, derivado en gran parte de las presiones ante la OMC, iba a cambiar las condiciones sobre las que descansaban las relaciones comerciales de azúcar entre la CE y los países ACP participantes del Protocolo. También se preveía que la futura cooperación comercial CE-ACP establecida en el Acuerdo de Cotonú, que sería compatible con las normas de la OMC, modificara el funcionamiento del Protocolo.

Ambos acontecimientos son debidos principalmente a una cuestión institucional, es decir, a los compromisos contraídos ante la OMC. Pero, tal y como se verá en los siguientes apartados, este estudio valora los resultados alcanzados por dicho Protocolo como instrumento de cooperación al desarrollo con el ánimo de argumentar que su revisión se fundamenta, también, en una cuestión de desarrollo.

⁸ 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.

⁹ La política europea del azúcar conservaba todos estos instrumentos de intervención y protección porque habían quedado al margen de las reformas de la PAC, incluso las de 2003 y 2004 que la preparaban para afrontar, especialmente, las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha y que modificaron las organizaciones comunes de mercados de los productos agrícolas siguientes: cereales, arroz, carne de bovino, aceite de oliva, tabaco, algodón y leche.

¹⁰ Comisión Europea, *Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea. Síntesis de las evaluaciones de impacto*, documento de trabajo, SEC(2003) 1022, 23.9.2003.

¹¹ 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.

¹² 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.

Diseño y beneficios de la aplicación del Protocolo

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 permitió 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 negociado¹³.

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 CSA¹⁴, 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 del 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)¹⁵.

Fue, pues, en el primer Convenio de Lomé (1975-79)¹⁶ entre la CEE y los países ACP¹⁷, 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 ACP¹⁸, y el 28 de febrero de 1975 se firmó el Convenio de Lomé I. 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 nº 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 Cotonú¹⁹, vigente desde el 1 de abril de 2003.

El carácter especial del Protocolo nº 3 reside en las tres condiciones referentes a: *i)* la distribución de las cantidades estipuladas 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 CE se compromete a importar, y los países ACP se comprometen a exportar, cantidades específicas de azúcar de caña ACP en bruto o blanco²⁰ bajo un precio garantizado a lo largo de un periodo indefinido²¹.

Se establece una cantidad global anual, prácticamente invariable de 1,3 millones de toneladas, libre de aranceles, de azúcar de caña ACP con una asignación específica para cada país participante. En el cuadro 1 se presenta la distribución de dicho contingente entre los países beneficiarios.

Han sido 19 los países ACP beneficiarios del Protocolo del azúcar CE-ACP. Desde un principio, todos los países que participaron en el CSA y que se convirtieron en países ACP, formaron parte de la lista de países participantes²². Otros tres países ACP fueron también incluidos: Madagascar, la República

¹³ 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.

¹⁴ Protocolo nº 22 anexo al Acta de Adhesión (DO, L 73, 27.3.1972).

¹⁵ DO, L 93, 11.6.1964 y DO, L 282, 28.12.1970.

¹⁶ DO, L 25, 30.1.1976.

¹⁷ 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.

¹⁸ T. KOCH: «The Sugar Protocol: an Appraisal», *Intereconomics*, vol. 24 (6), 1989, p. 293.

¹⁹ En su anexo V (DO, L 317, 15.12.2000).

²⁰ El azúcar blanco o refinado es un edulcorante de origen natural, sólido, sin aromatizar y sin adición de colorantes u otras sustancias, constituido esencialmente por cristales sueltos de sacarosa con un contenido estándar del 99,5%, en peso seco. En cambio, el azúcar en bruto o terciado suele contener un 92% de sacarosa, en peso seco. Así pues, la diferencia entre ambos tipos de azúcar es su contenido de sacarosa.

²¹ Art. 13 del anexo V del Acuerdo de Cotonú y art. 1 del Protocolo nº 3.

²² Éstos fueron: Barbados, Belice, Fiji, Guyana, Jamaica, Kenya, Mauricio, Saint Kitts y Nevis, Swazilandia, Tanzania, Trinidad y Tobago y Uganda.

del Congo y Suriname²³. Desde entonces, solamente Zimbabwe (en 1981), Costa de Marfil (en 1983) y Zambia (en 1995) se añadieron a la lista de países ACP beneficiarios²⁴.

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.	10.000
Tanzania	10.000
Kenya	5.000
Uganda	5.000
Suriname	4.000
Costa de Marfil	2.000

Fuentes: Protocolo del azúcar CE-ACP (art. 3.1). Declaraciones anexas al Protocolo

Además, se garantiza un precio de compra en consonancia con el precio vigente en el mercado comunitario²⁵, el cual se sitúa entre dos y tres veces por encima del precio mundial, fijado anualmente en la OCM del azúcar. Por último, se considera que los compromisos comerciales CE-ACP relativos al azúcar tienen una duración indefinida²⁶. No obstante, se recoge la posibilidad de que éstos puedan ser denunciados por la CE con respecto a cada Estado ACP, como también por cada país ACP en relación a la CE, desde la expiración del Convenio de Lomé y con un aviso de dos años de antelación²⁷.

La aplicación de estas condiciones del Protocolo nº 3 ha asegurado unas transferencias monetarias a los países ACP beneficiarios. A continuación, se calculan dichas transferencias a lo largo del 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 mundial²⁸. Los resultados se recogen en el cuadro 2.

Claro está que las economías que han entregado las mayores cantidades de azúcar a la CE 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 periodo 1976-2000.

²³ Curiosamente, estos últimos países mantenían vinculaciones económicas especialmente con Francia, en vez de con Gran Bretaña. Véase L. NILSSON: «Trading relations: is the roadmap from Lomé to Cotonou correct?», *Applied Economics*, vol. 34, nº 4, 2002, p. 441.

²⁴ A este último país, Zambia, no se le asignó una cuota específica de azúcar en el momento de la adhesión, por lo que su cantidad vendida corresponde a volúmenes de entrega incumplidos por otros países signatarios. En esta línea, Mozambique solicitó participar en el Protocolo del azúcar CE-ACP, aunque dicha solicitud quedó pendiente de ser aprobada hasta el momento de depósito de la tesis, cuyo resumen se presenta en estas páginas. Por su parte, Burkina Faso solicitó participar en el Protocolo en noviembre de 2000. Sin embargo, el Consejo de Ministros de la CE 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).

²⁵ Art. 5.4 del Protocolo nº 3.

²⁶ Art. 1.1 del Protocolo nº 3.

²⁷ Art. 10 del Protocolo nº 3. En la Declaración de la Comunidad a dicho artículo, la Comunidad Europea declara formalmente que esta disposición 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 periodo indefinido.

²⁸ 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.

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

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

Países	TR *	TR/Total (%)	Periodos	Media TR	TR per cápita (\$)	TR/PIB (%)
África **						
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%
Caribe						
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%
Trin. y Tob.	406,83	3,64%	25	16,27	13,73	0,31%
Pacífico						
Fiji	1.432,33	12,82%	25	57,29	80,58	3,45%
TOTAL	11.172,77	100%	25	446,91		

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de Eurostat, el FMI y el BM.

* TR: Transferencias derivadas del Protocolo del azúcar CE-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 CE por el incumplimiento de entrega de la cantidad establecida. También Zambia ha sido excluido por vender muy pocas cantidades durante el periodo analizado.

De forma similar, esta distribución desigual 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, ha recibido 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 han suministrado cantidades relevantes de azúcar a la CE, pero su venta ha representado 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 han recibido 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 de 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 azúcar.

En definitiva, los beneficios económicos derivados de la aplicación del Protocolo del azúcar CE-ACP, tanto en términos de las transferencias implícitas como del efecto de estabilización de los ingresos de

exportación de azúcar, han sido sustanciales para el grupo de países ACP beneficiarios, aunque no se hayan distribuido igualmente entre ellos. Otra cuestión es si estos diferentes beneficios derivados del Protocolo han favorecido el desarrollo de los países participantes. Éste es el objetivo del próximo apartado.

El “irrelevante” efecto del Protocolo sobre el desarrollo

Con el propósito de estudiar la relación entre el PIB y las transferencias que resultan del Protocolo en el periodo 1976-2000, se realiza un análisis econométrico, en base a un modelo de corrección de errores y un modelo con datos panel, cuyos resultados se van a comentar a continuación. Este análisis no pretende, pues, determinar todos los factores que influyen sobre el nivel de actividad económica de un país en cuestión, de modo que sólo se considera un número reducido de variables independientes.

Además de introducir las transferencias derivadas del Protocolo como variable explicativa en los modelos, se incorporan algunas variables de política económica con el ánimo de mostrar que su inclusión influye en el nivel de significación de las transferencias sobre el valor del PIB. Por eso, los instrumentos de política económica reciben el nombre de “variables control” ya que suelen ser significativas en análisis macroeconómicos de un país y ayudan a definir el efecto final de variables específicas (como es, en este caso, el de las transferencias). En este sentido, se han escogido variables relevantes, como la inflación, la apertura comercial y el agregado monetario M2, las cuales han sido incorporadas en los modelos econométricos más avanzados, diseñados para medir el impacto de la ayuda externa sobre el crecimiento económico de los países receptores²⁹.

En primer lugar, la utilización de un modelo de corrección de errores consigue separar los efectos entre las variables a corto plazo de los que pueden existir en el largo plazo. Asimismo, este modelo elimina las posibles tendencias de las variables, las cuales juegan un papel importante en los problemas potenciales relacionados con las correlaciones espurias³⁰.

Sin embargo, este modelo tiene un término de perturbación heteroscedástico debido a la inclusión de la variable endógena retardada, por lo que se ha aplicado el método de estimación robusta de White. Por otra parte, como la muestra es limitada, se estima el modelo para aquellos países ACP beneficiarios que reciben la mayor proporción de las transferencias sobre sus niveles del PIB, ante la mayor probabilidad de detectar una vinculación entre ambas variables. Éstos son: Belice, Fiji, Guyana, Mauricio, Saint Kitts y Nevis y Swazilandia (véase, de nuevo, el cuadro 2).

El cuadro 3 muestra los principales resultados de estimación. Entre ellos, se detecta un efecto (en base a la elasticidad) a corto plazo positivo y significativo de las transferencias sobre el PIB para Fiji y Mauricio. Por el contrario, en el largo plazo, dicho efecto se convierte en negativo para todos los países analizados siendo, además, significativo en el caso de Fiji y Saint Kitts y Nevis.

Por consiguiente, en el corto plazo, las transferencias derivadas del Protocolo del azúcar CE-ACP han tenido un efecto positivo y significativo sobre el PIB en algunos países beneficiarios, especialmente en Mauricio. En contraposición, el impacto en el largo plazo ha sido negativo, y en algunos casos significativo, sobre el bienestar económico de dichos países. Estos resultados econométricos dan soporte a la idea, presentada en anteriores estudios³¹, de que los países participantes se benefician de este trato comercial privilegiado en el corto plazo, si bien sufren un impacto adverso en el largo plazo.

²⁹ Entre ellos destacan: C. BURNSIDE y D. DOLLAR: *Aid, Policies, and Growth*, Working Paper nº 1777, Development Research Group, Banco Mundial, Washington, 1997; Banco Mundial, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press, Washington, 1998; H. HANSEN y F. TARP: «Aid and Growth Regressions», *Journal of Development Economics*, vol. 64 (2), 2001, p. 547-570; y C-J. DALGAARD y H. HANSEN: «On Aid, Growth and Good Policies», N. Hermes y R. Lensink (ed.), *Changing the Conditions for Development Aid. A new Paradigm*, University of Groningen, Frank Cass Ed., Londres, 2001, p. 17-41.

³⁰ Esta ventaja supera el inconveniente detectado en un modelo de regresión lineal múltiple con datos temporales, inicialmente construido en la tesis, por el que se llega a la conclusión de que el impacto positivo logrado por parte de las transferencias sobre el PIB de los países participantes ha podido ser consecuencia de relaciones espurias entre ellas.

³¹ Especialmente, T. KOCH: *Op. Cit.*, p. 297.

Cuadro 3. Estimación de un modelo de corrección de errores para algunos países ACP seleccionados

	Coeficiente	Estadístico t	Prob> t
Belice			
Elasticidad a corto plazo	-0.0169	-0.298	0.770
Elasticidad a largo plazo	-0.5546	0.32	0.5823
Fiji			
Elasticidad a corto plazo	0.0467	3.022	0.008
Elasticidad a largo plazo	-0.2455	18.90	0.0005
Guyana			
Elasticidad a corto plazo	0.0199	0.677	0.508
Elasticidad a largo plazo	-2.8225	0.11	0.7469
Mauricio			
Elasticidad a corto plazo	0.0514	5.512	0.000
Elasticidad a largo plazo	-6.8084	0.05	0.8223
Saint Kitts y Nevis			
Elasticidad a corto plazo	-0.0063	-0.597	0.559
Elasticidad a largo plazo	-0.5997	6.17	0.0253
Swazilandia			
Elasticidad a corto plazo	-0.0137	-0.86	0.404
Elasticidad a largo plazo	-1.4432	0.05	0.8207

Modelo y parámetros:

$$LPIBct_t = \beta_0 + \beta_1 LTransferencias_t + \beta_2 LInflacion_t + \varepsilon_t$$

Este modelo se puede transformar en el siguiente para poder estimar las elasticidades a corto y largo plazo:

$$\Delta LPIBct_t = \delta_0 + \alpha_1 \Delta LTransferencias_t + \alpha_2 \Delta LInflacion_t + \delta_1 LPIBct_{t-1} + \delta_2 LTransferencias_{t-1} + \delta_3 LInflacion_{t-1} + \varepsilon_t$$

donde $\delta_0 = \lambda \cdot \beta_0$, $\delta_1 = -\lambda$, $\delta_2 = \lambda \cdot \beta_1$ y $\delta_3 = \lambda \cdot \beta_2$

β_1 : elasticidad a largo plazo del PIBct respecto a las transferencias

α_1 : elasticidad a corto plazo del PIBct respecto a las transferencias

Variables:

PIBct: PIB en términos constantes (1995=100)

Transferencias: transferencias recibidas por los países ACP bajo el Protocolo nº 3

Inflación: tasa de crecimiento anual del deflactor implícito del PIB

La letra *L* que precede el nombre de las variables indica la operación matemática del logaritmo neperiano. El subíndice *t* simboliza periodos anuales.

Contraste de hipótesis de significación estadística:

En la columna de coeficiente se muestra el valor estimado de las elasticidades del PIBct respecto a las transferencias en el corto (α_1) y largo plazo (β_1). Las otras dos columnas, estadístico t y Prob>|t|, muestran respectivamente el valor del estadístico de prueba necesario para efectuar el contraste y la probabilidad asociada al mismo, con vistas a aceptar o rechazar la hipótesis nula (Ho) frente a la hipótesis alternativa (Ha).

Las hipótesis nula y alternativa del contraste son:

Ho: $\alpha_1=0$ (o $\beta_1=0$) \Rightarrow El efecto de las transferencias sobre el PIBct no es significativo a corto plazo (o a largo plazo).

Ha: $\alpha_1 \neq 0$ (o $\beta_1 \neq 0$) \Rightarrow El efecto de las transferencias sobre el PIBct es significativo a corto plazo (o a largo plazo).

Para la aceptación o el rechazo de la hipótesis nula (AHo o RHo), se requiere del cumplimiento de la siguiente condición:

AHo: (Prob>|t|) \geq 0,05 \Rightarrow Efecto no significativo

RHo: (Prob>|t|) $<$ 0,05 \Rightarrow Efecto significativo

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se utiliza un modelo econométrico con datos panel con vistas a completar los resultados alcanzados por el modelo anterior. Esta nueva especificación se basa en un panel balanceado que combina las observaciones por países y periodos. La muestra incluye, pues, observaciones individualizadas por países³² a lo largo de un periodo (1976-2000)³³, lo que proporciona un amplio número de datos (196 observaciones).

La ventaja de este tipo de modelo es que aumenta sus grados de libertad y reduce la multicolinealidad entre sus variables explicativas y, en consecuencia, contribuye a mejorar la eficiencia de los parámetros estimados. Además, los datos panel permiten establecer diferencias entre los países en un mismo momento temporal de las que surgen en cada uno de ellos a lo largo del tiempo. Asimismo, la construcción de su término de perturbación permite un mejor control de los efectos de las variables omitidas o inobservables.

Al estimar el modelo por el método mínimo cuadrático generalizado factible se obtienen estimadores de los parámetros con las mejores propiedades, teniendo en cuenta que el término de perturbación presenta autocorrelación por su propia composición. El proceso de autocorrelación que se plantea es el autorregresivo de orden uno AR(1), sobre la base de un mismo parámetro autorregresivo para el conjunto de los países ACP participantes, o bien, a partir de un parámetro específico para cada país.

Los resultados de la estimación del modelo, que se recogen en el cuadro 4, muestran que las transferencias derivadas del Protocolo han tenido un efecto positivo, aunque no significativo, sobre el PIB de los países ACP beneficiarios. En cambio, las variables de política económica utilizadas, en concreto la apertura comercial y el agregado monetario M2, han sido claramente significativas.

Cuadro 4. Principales resultados de estimación de un modelo de regresión con datos panel

Correlación: coeficiente AR(1) común para todos los paneles (0,9022)
Paneles: homoscedásticos
Nº observaciones = 196
Nº países = 14
Nº periodos = 14

LPIBct _{it}	Coefficiente	Estadístico t	Prob> t
LTransferencias _{it}	0,0310	1,145	0,252
LComercio _{it}	-0,2430	-2,859	0,004
LM2 _{it}	-0,3485	-3,762	0,000
Constante	23,1892	38,356	0,000

Correlación: coeficiente AR(1) específico para cada panel
Paneles: homoscedásticos
Nº observaciones = 196
Nº países = 14
Nº periodos = 14

LPIBct _{it}	Coefficiente	t-estadístico	Prob> t
LTransferencias _{it}	0,0076	0,394	0,693
LComercio _{it}	-0,2498	-4,031	0,000
LM2 _{it}	-0,3170	-4,869	0,000
Constante	23,5531	58,249	0,000

Modelo:

$$LPIBct_{it} = \mu + a_1 LTransferencias_{it} + a_2 LComercio_{it} + a_3 LM2_{it} + V_{it} \quad i=1,2,\dots,14 \quad t=1,2,\dots,14$$

Variables:

PIBct: PIB en términos constantes (1995=100)

³² Kenya, Suriname y Uganda han sido excluidos del estudio porque no se han beneficiado de forma continuada a lo largo del periodo analizado. Tampoco se ha incluido a Zambia en la lista de países ACP participantes porque accedió al Protocolo a partir de 1995 y sin ninguna cuota teórica asignada.

³³ No se ha podido considerar todo ese periodo de 25 años por la falta de datos estadísticos para algún país ACP de la muestra en algunos de esos años.

Transferencias: transferencias recibidas por los países ACP bajo el Protocolo nº 3

Comercio: exportaciones e importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB

M2: agregado monetario M2 como porcentaje del PIB

La letra *L* que precede el nombre de las variables indica la operación matemática del logaritmo neperiano. Los subíndices *i* y *t* simbolizan países y periodos anuales, respectivamente.

Nota: Léase, de nuevo, en el cuadro 3, la explicación sobre cómo interpretar la información contenida en las tres columnas: coeficiente, estadístico *t* y $\text{Prob}>|t|$.

Fuente: Elaboración propia

Ello no sólo refleja la importancia que el diseño y la aplicación de las políticas económicas tienen sobre el nivel de actividad económica, sino que pone en duda que éstas hayan sido capaces de promover una adecuada utilización de las transferencias derivadas del Protocolo. La ayuda canalizada a través del sector del azúcar se podría haber asignado a actividades económicas en las que pudieran existir claras ventajas económicas, con la posibilidad, por lo tanto, de generar un “efecto dinamización” para la economía del país.

En definitiva, no se ha podido mostrar que exista una correlación positiva y significativa entre las transferencias derivadas del Protocolo nº 3 y el nivel de renta de los países ACP beneficiarios. Por ello, se puede afirmar que los beneficios que conlleva la aplicación del Protocolo no han tenido un efecto destacado sobre el desarrollo económico de los países. Esta conclusión no es sorprendente si se toman en consideración determinados factores que afectan tanto al diseño como a la aplicación del Protocolo –que se analizan en los dos próximos apartados, respectivamente.

Elementos influyentes en el diseño del Protocolo

Existen dos claros factores condicionantes del diseño del Protocolo nº 3 sobre el azúcar. En primer lugar, se constata que las condiciones comerciales establecidas en el Protocolo han sido una mera continuación de las que se establecieron en el *Commonwealth Sugar Agreement*. En segundo lugar, se muestra que las condiciones del Protocolo fueron diseñadas a la medida de las necesidades de las refinerías europeas, complicando el funcionamiento del mercado europeo.

Continuación del CSA

El establecimiento de una lista reducida de países ACP beneficiarios, que prácticamente eran los mismos que participaron en el anterior CSA, implicó que, desde el inicio, el Protocolo nº 3 sobre el azúcar fuera discriminatorio en contra de los demás países en desarrollo productores y exportadores de azúcar pertenecientes, o no, al grupo ACP. Estas preferencias comerciales se establecieron en perjuicio no sólo de las exportaciones de azúcar de grandes PVD productores de bajo coste, como Brasil o Cuba, sino también en contra de países menos avanzados (PMA) del grupo ACP, como Etiopía y Sudán, países signatarios de Lomé I, que se han situado entre las economías productoras de azúcar de caña de bajo coste³⁴.

Por otro lado, la asignación de las cantidades de azúcar a entregar por cada economía ACP beneficiaria no se realizó de acuerdo con el criterio de eficiencia. Los volúmenes que se distribuyeron entre los países beneficiarios no reflejaron, ni reflejan, la verdadera capacidad productiva y exportadora de azúcar de los países ACP. A modo de ejemplo, en los primeros años de aplicación del Protocolo, algunos países ACP como Malawi, Kenya y Madagascar suministraron cantidades modestas de azúcar a la CE, en comparación a Mauricio o Guyana, a pesar de estar muy bien situados en la jerarquía internacional de economías con menores costes productivos de azúcar de caña.

³⁴ Según la jerarquía de los países con menores costes a lo largo del periodo 1979-1999 realizada en el estudio de Pontificia Universidad Católica de Chile: *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, estudio realizado para el Gobierno de Chile, Ministerio de Agricultura, ODEPA, 2003, p. 18.

En realidad, no parece que se siguiera ningún criterio más que el de reproducir, sencillamente, los vínculos comerciales históricos con las antiguas colonias inglesas de la *Commonwealth*. Prácticamente, los países que recibieron las mayores cantidades bajo el CSA, como Mauricio, Fiji, Guyana y Jamaica se beneficiaron, también, de los mayores volúmenes de azúcar bajo el Protocolo³⁵.

Además, no sólo no se consideró el nivel de eficiencia económica de los países ACP beneficiarios del Protocolo a la hora de distribuir las cantidades, sino que tampoco se ha tenido presente el nivel de renta per cápita de dichas economías a lo largo del tiempo. En este sentido, los países con los menores niveles del PIB per cápita, como Costa de Marfil, Madagascar, Malawi, República del Congo, Tanzania y Zimbabwe, han recibido las menores cantidades de azúcar bajo el Protocolo. Excepcionalmente, sólo Guyana se encuentra entre los países participantes con menor renta per cápita y, en cambio, se sitúa entre los países que han ofrecido los mayores volúmenes. En contraposición, los países ACP participantes del Protocolo con los mayores niveles del PIB per cápita, como Barbados, Belice, Fiji, Mauricio y Saint Kitts y Nevis, han obtenido los mayores volúmenes de azúcar. Como excepción, Trinidad y Tobago ha recibido una pequeña cantidad, a pesar de su elevado nivel de vida por habitante.

Inserción en la OCM del azúcar

A pesar de que el Protocolo nº 3 establece que el azúcar ACP puede ser en bruto o blanco, casi su totalidad se vende en el mercado europeo en términos brutos sin dar, pues, la oportunidad a estas economías de crear valor añadido. De hecho, el contingente de azúcar ACP es la principal fuente de abastecimiento de azúcar de caña en bruto a las refinerías europeas.

Sin embargo, la demanda europea permanente de azúcar de caña en bruto originario de determinadas economías ACP no responde a necesidades del mercado, pues la producción interna de azúcar de remolacha supera al consumo doméstico, por lo que existe un excedente productivo en el interior de la CE. No existe, por lo tanto, una necesidad de suministro de azúcar externo hacia las refinerías europeas para poder cubrir parte del consumo interno, sino que dicha necesidad responde al hecho de que las refinerías disponen de una capacidad productiva de refinado muy superior a la oferta europea de azúcar de remolacha en bruto.

Así pues, la aplicación del Protocolo del azúcar CE-ACP ha posibilitado salvaguardar los intereses de las refinerías europeas, especialmente de Gran Bretaña, al permitir que éstas recurran a la importación exenta de aranceles de azúcar de caña en bruto ACP. Casi toda la cantidad de azúcar ACP, alrededor de un millón de toneladas, es adquirida por la refinería inglesa *Tate and Lyle* y sólo el monto restante se destina a las refinerías francesas y portuguesas.

Ante el exceso de producción de azúcar en el interior de la CE, se explica que el contingente de azúcar ACP se haya mantenido prácticamente invariable y que la CE lo haya reexportado al mercado mundial con subvenciones. Por una parte, la cantidad de azúcar que las refinerías pueden importar es fija en función de las necesidades máximas de abastecimiento³⁶, con el ánimo de controlar la oferta en la Comunidad. Por ello, el contingente arancelario de azúcar ACP suministrado a la CE bajo las condiciones del Protocolo nº 3 se ha mantenido prácticamente invariable a lo largo de las campañas de comercialización.

Por otra parte, se permite que toda la cantidad de azúcar ACP, tras ser refinado en la CE, se exporte con subvenciones a cargo de los recursos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Garantía)³⁷. Sorprendentemente, la reexportación de azúcar ACP refinado no quedó sujeta al compromiso de reducción de las exportaciones subvencionadas de azúcar alcanzado en la Ronda de Uruguay del GATT.

³⁵ En A. MCGREGOR: *Op. Cit.*, p. 5, se compara la distribución de las cantidades de azúcar entre los países beneficiarios que se establece en el CSA y en el Protocolo nº 3.

³⁶ Establecidas por la Comisión Europea para cada campaña de comercialización.

³⁷ Así, el presupuesto comunitario ha financiado el coste de la subvención a la exportación de la cantidad equivalente de azúcar ACP. En cambio, el coste de las exportaciones subvencionadas de azúcar producido en el territorio comunitario ha sido sufragado por las cotizaciones a la producción que han pagado las empresas fabricantes de azúcar y los agricultores de remolacha, o en menor medida, cultivadores de caña. Por lo tanto, el mecanismo de subvenciones a la exportación de azúcar obtenido solamente en el interior de la CE ha descansado en el principio de autofinanciación o neutralidad presupuestaria.

La CE no incluyó en su lista de compromisos de reducción de subvenciones a la exportación el azúcar originario de las economías ACP, al considerar las relaciones comerciales CE-ACP sobre el azúcar como un instrumento europeo de cooperación al desarrollo de dichos países. Sin embargo, ya se ha comentado que el dictamen del Panel de la OMC concluye que no existe una base legal para excluir la exportación de dicha cantidad del cómputo de reducción de subvenciones. Por ello, la CE deberá cumplir con esta medida resultante, de acuerdo con el proceso de solución de diferencias.

Elementos influyentes en la aplicación del Protocolo

Además de considerar los elementos que han condicionado el diseño, se debe tener en cuenta aquéllos que han influido directamente en el impacto final de las transferencias derivadas del Protocolo sobre el bienestar económico de los países ACP. Éstos se desprenden tanto de los flujos comerciales preferentes CE-ACP sobre el azúcar como del funcionamiento de los mercados europeo e internacional del azúcar. A continuación, se analizan estos principales factores explicativos del escaso resultado del Protocolo nº 3 en términos de desarrollo.

Falta de incentivo para la reducción de los costes productivos

No sólo el reparto de las cantidades de azúcar entre los países participantes no se basó en el criterio de eficiencia –tal y como se ha comentado en el apartado anterior–, sino que los intercambios comerciales preferentes CE-ACP sobre el azúcar no han estimulado la reducción de costes de producción de azúcar.

Ninguno de los países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3 con elevados costes al comienzo de su aplicación ha conseguido, con la ayuda del mismo, situarse hoy en día entre los países productores de azúcar de caña de bajo coste³⁸. Este es el caso, especialmente, de las islas del Caribe, Costa de Marfil, Madagascar, la República del Congo y Tanzania³⁹.

Por otra parte, estos flujos comerciales preferentes CE-ACP no han fomentado un aumento de la producción en los países ACP más eficientes, como es el caso de Fiji, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe⁴⁰. Si estos países hubieran podido suministrar mayores volúmenes de azúcar a la CE, lo habrían hecho bajo menores costes medios de producción gracias a las economías de escala⁴¹. En cualquier caso, todos los países beneficiarios han entregado cantidades prácticamente invariables a la CE bajo el Protocolo a lo largo de las campañas de comercialización.

Fuerte dependencia comercial hacia el mercado europeo

La CE es la principal región de destino de azúcar originario de los países ACP debido a la aplicación del Protocolo nº 3. Todos los países ACP participantes destinan los mayores volúmenes de azúcar a la CE, con la única excepción de Zambia y Mozambique por no disponer de una cantidad fija de entrega a la Comunidad. En concreto, Mauricio destina casi toda su producción a satisfacer la cuota permitida de acceso al mercado europeo⁴².

Hay que tener en cuenta que el mercado europeo del azúcar está restringido a aquellos países en desarrollo que están vinculados con la CE mediante un contrato de aprovisionamiento a largo plazo con carácter preferente. Por eso, las importaciones europeas de azúcar de carácter no preferente son prácticamente nulas⁴³.

³⁸ Según la información del estudio de Pontificia Universidad Católica de Chile: *Op. Cit.*.

³⁹ Así pues, estos países han destinado recursos productivos al sector del azúcar, sin estimular cambios en su estructura de costes, en vez de haberlos asignado a actividades económicas donde habrían podido existir claras ventajas comparativas con la posibilidad, por lo tanto, de generar más beneficios para la economía.

⁴⁰ Según los datos para el periodo 1995-2000 elaborados por la Organización Internacional del Azúcar (OIA): *Sugar Yearbook 2001*, 2001.

⁴¹ Los elevados costes fijos asociados al capital físico de las empresas azucareras se habrían repartido entre una mayor cantidad producida de azúcar.

⁴² De acuerdo con la OIA: *Op. Cit.*.

⁴³ La gran mayoría de las importaciones europeas de azúcar se han incluido como contingentes arancelarios, de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo Agrícola del GATT, para atender a sus compromisos con los PVD. Así, en

Perturbaciones causadas por la OCM del azúcar

La CE, que es la principal región exportadora de azúcar blanco derivado de la remolacha, ha generado graves distorsiones en el mercado internacional, perjudicando también a los países beneficiarios del Protocolo nº 3, entre otros. La CE ha cometido *dumping*⁴⁴ en sus exportaciones de azúcar a terceros mercados al otorgar subvenciones directas a la exportación para dar salida a sus excesos de oferta (azúcar de cuotas "A" y "B", de acuerdo con los límites establecidos en la Ronda de Uruguay, y el azúcar ACP refinado), y al conceder subvenciones indirectas a la exportación de azúcar 'C'.

El conjunto de las exportaciones subvencionadas (directa o indirectamente) en la CE para dar salida a los excedentes de azúcar, ha contribuido considerablemente al mantenimiento de unos precios mundiales deprimidos. Por consiguiente, la actuación de la CE ha conllevado una reducción de los ingresos de exportación que los PVD podían obtener en los mercados internacionales y, por si ello fuera poco, les ha dificultado competir con el azúcar subvencionado europeo en los mercados exteriores.

A modo de ejemplo, la CE ha exportado cantidades significativas de azúcar blanco a Argelia, Egipto, Libia y Nigeria⁴⁵, que sin ello habrían sido mercados potenciales para los exportadores de economías ACP africanas competitivas, como Malawi, Zambia (países menos avanzados), Swazilandia y Zimbabwe, ya que todos presentan claras ventajas comparativas en términos de costes. Sin las subvenciones europeas a la exportación de azúcar y dada la posición competitiva de estos países, se habría esperado una mayor participación de estos suministros africanos en los flujos comerciales internacionales, sobre todo a países vecinos.

Algunos países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3 no sólo han tenido dificultades para vender en mercados exteriores ante la exportación europea subvencionada sino que, además, éstos han importado determinados volúmenes de azúcar blanco, en algunos casos procedentes de la CE, de cara a satisfacer su demanda interna (prácticas *swap*). De este modo, estos países han podido exportar casi toda su producción al mercado europeo. El caso más relevante y contradictorio es el de Mauricio, cuya economía ha importado significativos volúmenes de azúcar de Sudáfrica con vistas a satisfacer su consumo doméstico y poder cumplir con sus entregas a la Comunidad Europea. Así pues, la aplicación de la OCM del azúcar ha promovido una destacada actuación externa por parte de los exportadores europeos en los mercados internacionales de azúcar, que ha perjudicado, especialmente, los intereses de los PVD productores y exportadores de azúcar, entre ellos los propios países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3.

Distorsiones derivadas de las políticas azucareras de otros países

No se puede atribuir exclusivamente a la Organización Común de Mercados del azúcar la distorsión existente en el mercado internacional. Hasta el momento, ha existido una gran variedad y complejidad de medidas gubernamentales aplicadas al sector del azúcar en la mayoría de países, que han distorsionado el funcionamiento del mercado mundial. En particular, los países más avanzados, como Estados Unidos y Japón, han concedido claras medidas de soporte y protección a los productores con el ánimo de mantener la producción de azúcar de remolacha. En conjunto, la ayuda gubernamental

1975, además del volumen de 1,3 millones de tm. de azúcar ACP bajo el Protocolo nº 3, se acordó el libre acceso a la CE de una cantidad de 25.000 tm. de azúcar de la India en base al Acuerdo entre la CEE y la India. Posteriormente, tras la ampliación de la Unión Europea en 1995, la Comunidad asumió los compromisos de importación ante la OMC de los nuevos Estados miembros. Éstos incluyeron un contingente arancelario de 85.500 tm. de azúcar procedente de Cuba y Brasil, principalmente. En cambio, la importación, de cerca de 300.000 tm., de azúcar ACP bajo el Acuerdo del azúcar preferente especial de 1995, para hacer frente al déficit de las refinerías europeas, no se registró como contingente ante la OMC. Desde 2001, la UE ha abierto un nuevo contingente a favor del azúcar procedente de los países menos avanzados, de 74.185 tm. para la primera campaña 2001/02, que está incrementando en un 15% hasta la campaña 2008/09 (iniciativa "Todo menos armas").

⁴⁴ La organización internacional Oxfam ha denunciado la existencia de esta práctica en varios informes. Entre ellos, *Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries*, Oxfam briefing paper nº 61, 2004; *A sweeter future? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in southern Africa*, Oxfam briefing paper nº 70, 2004; y *The great EU sugar scam. How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world*, Oxfam briefing paper nº 27, 2002.

⁴⁵ Según los datos proporcionados por la OIA: *Op. Cit.*

dirigida al sector ha representado el 40% de los ingresos de los productores de azúcar en Estados Unidos, y dicha ayuda ha alcanzado el 60% de la renta de los productores de azúcar en Japón⁴⁶.

Entre las principales medidas, estos países han garantizado a los productores azucareros un precio interno equivalente, como mínimo, al doble del precio mundial. Al definir un precio tan elevado para sus mercados domésticos se ha desincentivado el consumo, siendo los consumidores finales quienes han soportado la mayor parte del coste de la aplicación de las políticas de azúcar, y se ha estimulado la producción de edulcorantes alternativos (especialmente, la isoglucosa). Estos países han protegido a sus industrias azucareras de los bajos precios mundiales mediante considerables barreras comerciales a la importación en base a elevados aranceles y/o contingentes arancelarios.

Todo ello ha sido debido a la gran diferencia entre los costes medios de producción de azúcar de remolacha y los de azúcar de caña. Los costes medios productivos de azúcar de remolacha han sido el doble de los referentes al azúcar de caña para el conjunto de economías productoras de bajo coste⁴⁷. Por tanto, el diferencial de costes entre ambos orígenes de azúcar ha inducido a los países productores de azúcar de remolacha a aplicar una política intervencionista que gestione, por un lado, la protección de la producción interna y, por otro lado, el régimen de importaciones.

Por ello, en los últimos años, una serie de estudios⁴⁸ han cuantificado que la liberalización global del comercio internacional causaría, especialmente, un aumento del precio mundial del azúcar entre un 38% y un 43%, según el estudio. Pero sólo en el caso de que un gran número de países, especialmente los más proteccionistas, participase en el proceso de reforma completa de liberalización del comercio, se esperarían alcanzar dichas subidas de precio. De ahí la importancia de coordinar la reforma del régimen del sector del azúcar en la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón.

En definitiva, todos estos argumentos contribuyen a explicar que el Protocolo nº 3 sobre el azúcar no haya tenido un impacto significativo sobre el bienestar económico de los países ACP participantes, por lo que existen grandes dudas respecto a los resultados logrados por el Protocolo como instrumento de cooperación al desarrollo.

Conclusión y recomendación

Como conclusión, existe la necesidad de revisar el Protocolo del azúcar CE-ACP por cuestión de desarrollo debido a los escasos efectos alcanzados por las transferencias recibidas sobre el PIB de los países ACP beneficiarios. Este resultado está respaldado con determinados elementos influyentes tanto en el diseño como en la aplicación del Protocolo nº 3.

Ante la configuración de la nueva cooperación comercial CE-ACP y la propuesta de reforma de la OCM del azúcar, se tendría que optar por las dos posibles alternativas establecidas en el Acuerdo de Cotonú. La elección de una u otra alternativa depende de la decisión de cada país ACP respecto a la celebración de los acuerdos de asociación económica con la CE.

Por un lado, para aquellos países ACP que decidan implementar dichos acuerdos, el azúcar debería quedar cubierto en los esquemas de integración económica regional entre ambas Partes, lo que significa que se debería eliminar cualquier restricción que dificultase el libre intercambio de azúcar.

⁴⁶ Puede verse el estudio D. MITCHELL: *Sugar Policies: Opportunity for Change*, World Bank Policy Research Working Paper nº 3222, 2004.

⁴⁷ Véanse los datos estadísticos de S.L. HALEY: «U.S. and World Sugar and HFCS Production Costs, 1994/95 – 1998/99», *Sugar and Sweetener Situation and Outlook*, SSS-232, 2001, p.10-13. En general, las empresas productoras de azúcar de caña consiguen procesar un mayor volumen de azúcar que las que se dedican a la obtención de azúcar de remolacha, beneficiándose de economías de escala.

⁴⁸ Entre ellos, B. BORRELL y D. PEARCE: *Sugar: the taste test of trade liberalization*, Report prepared for the Conference on agriculture and new trade agenda from a development perspective: 1-2 October 1999, Genève, Centre for International Economics, Canberra & Sidney, 1999; T. SHEALES, S. GORDON, A. HAFI y C. TOYNE: *Sugar: International Policies Affecting Market Expansion*, ABARE Research Report 99.14, Canberra, 1999; M.K. WOHLGENANT: *Effects of Trade Liberalization on the World Sugar Trade*, Commodities and Trade Division, Report prepared for the Sugar and Beverages Group Raw Materials, Tropical and Horticultural Products Service Commodities and Trade Division, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 1999.

Por el contrario, sería claramente una medida proteccionista en contra de los países ACP, teniendo en cuenta que los países ACP producen azúcar de caña bajo costes productivos inferiores a los que soportan la mayoría de los Estados miembros de la CE, productores de azúcar de remolacha.

Por otro lado, en el caso de que los países ACP no alcancen AAE con la CE, el azúcar debería formar parte del sistema mejorado de preferencias generalizadas, que será el trato comercial más probable que la CE ofrecerá a estos países, como a los demás PVD. Por consiguiente, se extendería a todos ellos las mismas preferencias comerciales sobre el azúcar, cumpliéndose el principio de no discriminación.

Para hacer frente a las nuevas relaciones comerciales CE-ACP sobre el azúcar, sería recomendable hacer uso de la ayuda financiera y técnica dirigida a dichos países para ayudarlos a reestructurar el sector del azúcar y, en general, apoyarlos a que se adapten a las nuevas condiciones económicas de un mercado más globalizado. El tipo de ayuda a conceder tendría que estar en función del grado de competitividad en el sector del azúcar del país en cuestión. Así pues, la ayuda debería dirigirse según las diferentes realidades de las economías ACP.

En este sentido, en los países ACP del Protocolo competitivos en la producción de azúcar, como es el caso especialmente de Fiji, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, se deberían realizar proyectos y programas de ayuda, fundamentalmente en el área del desarrollo del sector privado y la promoción y la protección de inversiones. Al mismo tiempo, los gobiernos de los países ACP tendrían que definir e implementar una política azucarera que estimulara a los agricultores y los industriales del sector a adoptar sistemas de producción eficientes, desarrollar de redes de comercialización y mejorar la productividad.

Por eso, sería importante modernizar, ampliar o privatizar, según el caso, las empresas de este sector, ofreciéndoles un mayor acceso y una mayor calidad en los servicios financieros y no financieros. 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 CE-ACP (*joint ventures*). En este sentido, claro está que sería importante atraer inversión extranjera para transferir tecnología y aportar capital financiero al sector. También se deberían facilitar garantías de inversión para aumentar la confianza de los inversores. El diseño y la aplicación de la política azucarera en estos países deberían centrarse, además, en la diversificación económica a favor de productos alternativos al azúcar, como alcoholes, o productos derivados del azúcar, como productos alimenticios o el ron.

Para los países ACP del Protocolo menos competitivos en la producción de azúcar, como es el caso de la mayoría de las economías ACP de la región del Caribe y algunas de la región africana, se tendrían que buscar actividades económicas alternativas. En este sentido, por un lado, se debería investigar sobre usos rentables de la caña de azúcar, como podría ser la obtención de alcohol de combustible. Por otro lado, se debería estudiar la posibilidad de sustituir la plantación de caña de azúcar por otros cultivos. Así pues, se tendría que ayudar a desarrollar nuevas actividades en las que estas economías puedan tener ventajas comparativas y, de ese modo, se podrían emplear a los trabajadores vinculados al sector del azúcar.

La recomendación del presente estudio, centrado en orientar la futura cooperación de la Comunidad en favor del azúcar ACP, pone de manifiesto la necesidad y la urgencia de diseñar y aplicar verdaderos instrumentos de cooperación en la PCD de manera coherente con la PAC, y con el cumplimiento de las normas de la OMC.