

UNIVERSITAT DE BARCELONA

Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales
Departament de Dret i Economia Internacionals

Tesis Doctoral

**EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL
PROTOCOLO DEL AZÚCAR CE-ACP**

Doctoranda: M^a Elisa Casanova Domenech
Directora: Dra. Montserrat Millet Soler

Diciembre 2004

A mis padres,
Enrique y Marisa.

AGRADECIMIENTOS

Al escribir estas líneas, quiero manifestar que sin la ayuda de determinadas personas, no hubiera conseguido presentar aquí esta tesis doctoral. Antes de todo, quisiera decir que, a lo largo del proceso de elaboración de esta tesis, difícil en determinados momentos, mis padres, Enrique y Marisa, han estado siempre a mi lado cuidándome y animándome a continuar. Junto a ellos, he recibido el apoyo de mis hermanos, Enrique y Francesc, mi cuñada, Marta, y demás familiares.

Desde el punto de vista académico, mis ideas y mis inquietudes intelectuales no se hubieran materializado en esta tesis, sin el papel que ha desempeñado mi directora de tesis, la Dra. Montserrat Millet. A ella, quiero agradecerle, especialmente, la atención que siempre me ha dedicado ante las cuestiones que me han surgido y sus esfuerzos por enseñarme a enlazar las ideas y mejorar mi redacción. Me siento muy afortunada por haber trabajado con una persona como la Dra. Millet.

También, quiero agradecer al Dr. Joaquim Muns el interés que ha mostrado por esta tesis y los sabios consejos que me ha brindado para realzar el conjunto del estudio. Asimismo, valoro enormemente las aclaraciones, los comentarios y los consejos realizados por parte del Dr. Francesc Granell, debido a su gran experiencia en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Ha estado a mi disposición siempre que le he necesitado y he disfrutado con los conocimientos que me ha transmitido.

Desde el punto de vista técnico, doy las gracias al Dr. Renato Aguilar, catedrático en la Universidad de Göteborg, por enseñarme el uso de las técnicas econométricas más apropiadas y por resolver las dudas que me fueron surgiendo en la elaboración del capítulo econométrico de esta tesis. Personalmente, deseo agradecer a él y a su mujer, la Sra. Patricia Lovazzano, la hospitalidad y el cariño que me dieron durante mi estancia en Göteborg.

Por otra parte, quiero hacer constar el apoyo que he recibido del profesor Jordi Melé, quien me ha ayudado a entender el funcionamiento del mercado europeo del azúcar. Su dinamismo y su forma de ser han sido cruciales para mí en determinados momentos. Agradezco, además, la colaboración de Lisa Mackie y Remco Vahl, de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, el soporte del Dr. Leonardo Bichara, de la Organización Internacional del Azúcar, y las aclaraciones del Sr. Eduard Arruga, *export manager* en la empresa Nestlé España, S.A..

A todos los demás miembros del Departamento de Derecho y Economía Internacionales en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, les agradezco, en general, el compañerismo y el apoyo que me han ofrecido. En particular, doy las gracias al Dr. Juan Ortega por sus aclaraciones, a la Dra. Patricia Garcia-Durán por sus consejos, a la secretaria M^a Luisa Justo por su apoyo y su cariño, a la doctoranda Concha Verdugo por su afecto y amistad, al Dr. Joan Rosàs y a los profesores Joan Elías, Guillem Rovira y Xavier Garcia, por sus ánimos. Aparte, agradezco el cariño y los comentarios que he recibido de la Dra. Elena Giráldez, profesora del Departamento de Política Económica.

No podría finalizar esta sección de agradecimientos, sin mencionar a mis queridas amistades, quienes han estado viviendo esta tesis casi tanto como yo. Así que, por último, es mi voluntad dar las gracias por el apoyo incondicional de: Inmaculada Sanfeliu, Susana Ouro, Iván Selva, Alexandra Capellades, Andrés Fernández, Sílvia Nieto, Valentí Ramos, Carmen Ivorra, Antonia Madueño, María Teresa Casanova, Gorge García y Tamara Alonso.

Sinceramente, estoy muy agradecida a todas las personas que he nombrado por ayudarme a conseguir la realización de esta tesis doctoral. No ha sido mi intención excluir a nadie, si bien, en el caso de que me haya olvidado de alguien, le quiero expresar también mi reconocimiento.

Presentación

La investigación que aquí se presenta se centra en el análisis y la evaluación de los compromisos especiales sobre el azúcar entre la Comunidad Europea (CE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Su provisión comercial se ha venido incorporando a los sucesivos Convenios de Lomé (desde el primero en 1975) y ha quedado también recogida en el actual Acuerdo de Asociación CE-ACP.

El objetivo de esta tesis es doble. En primer lugar, determinar si el diseño del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP (también llamado Protocolo del Azúcar CE-ACP) responde al de un instrumento de cooperación al desarrollo económico de los países ACP participantes. En segundo lugar, valorar el impacto de los beneficios derivados de dicho Protocolo en el bienestar económico de los países ACP participantes. Con esta investigación, se pretende contribuir a la construcción de la nueva cooperación comercial CE-ACP a partir de la evaluación concreta de las relaciones comerciales privilegiadas sobre el azúcar entre la CE y algunos Estados ACP. Las conclusiones van en el camino de obtener recomendaciones para mejorar la efectividad de la cooperación para el desarrollo de los países ACP actualmente beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar.

La elección de esta tema de investigación se justifica por mi interés por la cooperación al desarrollo económico y, en especial, por la política de la Comunidad Europea en este ámbito. Precisamente, los sucesivos Convenios de Lomé han constituido el eje fundamental de la política europea de cooperación al desarrollo, tanto por los recursos financieros destinados a ellos como por su consideración de "modelo" de cooperación. Por esto, me ha parecido relevante estudiar, no sólo el Protocolo del Azúcar, sino los diferentes instrumentos de ayuda que se han aplicado a lo largo de la existencia de los Convenios de Lomé y los ahora introducido por el actual Acuerdo de Asociación. De todos los instrumentos, me he centrado particularmente en el Protocolo del Azúcar CE-

ACP por sus aparentes generosas características. De ahí mi interés en comprobar sus beneficios a través de una evaluación de impacto.

El momento para la realización de esta investigación parece, además, adecuado por dos razones. La primera, porque se está revisando el marco de relaciones comerciales CE-ACP, y en el que la cooperación en el campo del azúcar tiene una especificidad manifiesta. La segunda, porque la Organización Común de Mercado (OCM) del azúcar está en profunda y trascendental revisión, como el resto de la Política Agrícola Común (PAC), con objeto de superar las críticas lanzadas desde la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los cambios que puedan acordarse y su alcance, modificarán sustancialmente la aplicación del Protocolo del Azúcar afectando, pues, a los países ACP beneficiarios.

La presente investigación se estructura en dos partes. La primera parte, que engloba los capítulos I y II, se dedica al análisis del sistema europeo de cooperación al desarrollo con los países ACP. El capítulo I se dirige al estudio histórico de los instrumentos de cooperación comercial, financiera y técnica, como sus áreas prioritarias, a lo largo de los cuatro Convenios de Lomé (1975-2000).

En el capítulo II, se analiza el nuevo Acuerdo de Asociación (Acuerdo de Cotonú), que entró en vigor en abril de 2003, recogiendo las principales innovaciones respecto al sistema de cooperación anterior, y que a diferencia de los anteriores Convenios tiene una vigencia prevista hasta 2020. La extensión de esta primera parte se justifica por la necesidad de conocer, con un cierto detalle, todos los elementos de la cooperación europea a favor de los Estados ACP y poder, así, realizar recomendaciones sobre mejoras que se infieran de nuestra investigación.

La segunda parte de esta tesis, que contiene los capítulos III, IV y V, se consagra al estudio del Protocolo del Azúcar como instrumento de cooperación de la CE a favor de un cierto número de países ACP beneficiarios en el contexto de la PAC, tantas veces acusada de proteccionista y poco congruente con las necesidades de desarrollo del Tercer Mundo. En el capítulo III, se

estudia con detalle las características específicas del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP (de 1975) y del Acuerdo del "azúcar preferente especial" (de 1995). También, se analiza el funcionamiento del mercado europeo del azúcar, pieza clave para comprender tanto el diseño como la aplicación del Protocolo.

El capítulo IV se dedica al estudio del mercado internacional del azúcar con la intención de destacar las distorsiones que lo caracterizan (en cuanto a precios y flujos comerciales), fruto de las políticas azucareras de muchos países. Se muestra que la CE juega un papel muy destacado en el mercado mundial y se comprueba, también, cuál es la posición de los países ACP en el mismo.

En el capítulo V, se cuantifican los efectos derivados de la aplicación del Protocolo sobre el azúcar ACP para los países beneficiarios, en base tanto a las transferencias monetarias implícitas como al efecto de estabilización de los ingresos de exportación de azúcar. A partir de ahí, se realiza la evaluación de impacto por parte de las transferencias del Protocolo sobre el nivel del PIB de las economías ACP beneficiarias. Para ello, se utilizan técnicas y modelos econométricos apropiados.

La investigación acaba con un apartado de conclusiones derivadas del estudio realizado sobre el Protocolo del Azúcar, en el que se señalan, al final, algunas de las alternativas para encarar el futuro de las relaciones CE-ACP sobre el azúcar.

EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROTOCOLO DEL AZÚCAR CE-ACP

Índice

Presentación	1
 <i>1ª PARTE: El contexto de las relaciones de cooperación de la CE con los países ACP en el que se inserta el Protocolo del Azúcar CE-ACP</i>	
I- El modelo de cooperación al desarrollo de Lomé (1975-2000)	4
I.1- Antecedentes de los Convenios de Lomé	5
I.2- Objetivos y principios fundamentales	14
I.3- Instrumentos de cooperación	16
I.3.A- Cooperación comercial	17
I.3.B- Cooperación en el ámbito de los productos específicos	22
I.3.B.a- Compromisos especiales con respecto al azúcar ACP	23
I.3.B.b- Estabilización de ingresos de exportación de productos básicos agrícolas: STABEX	24
I.3.B.c- Mecanismo de financiación especial de productos mineros: SYSMIN	26
I.3.C- Cooperación financiera para el desarrollo	28
I.3.C.a- El Fondo Europeo de Desarrollo (FED)	30
I.3.C.b- El Banco Europeo de Inversiones (BEI)	34
I.3.C.c- El presupuesto de la CE	37
I.4- Áreas de cooperación al desarrollo	38
I.4.A- Desarrollo industrial	39
I.4.B- Cooperación agrícola, seguridad alimentaria y desarrollo rural	40
I.4.C- Cooperación e integración regionales	41
I.4.D- Apoyo a los programas de ajuste estructural	43
I.4.E- Deuda externa	46
I.4.F- Desarrollo empresarial	47
I.4.G- Medio ambiente	48
I.4.H- Cooperación descentralizada	49

I.4.I- Población	50
I.4.J- Cooperación cultural	51
I.4.K- Temas institucionales y políticos	51
I.5- Logros y fracasos de los Convenios de Lomé	52
I.6- Retos para las relaciones de cooperación CE-ACP del siglo XXI	67
<i>Anexo del capítulo I</i>	70
II- El actual Acuerdo de Asociación CE-ACP (2000-2020)	83
II.1- Las posiciones de negociación de la CE y los Estados ACP	83
II.2- La cooperación comercial	89
II.3- Cooperación para la financiación del desarrollo	103
II.4- Áreas de cooperación al desarrollo	111
II.4.A- El desarrollo institucional y de la capacidad	112
II.4.B- Financiación de las fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación: FLEX	113
II.4.C- Apoyo a las políticas sectoriales	114
II.4.D- Soporte a la aplicación de las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales	116
II.4.E- Cooperación e integración regionales	116
II.4.F- Apoyo a la reducción de la deuda externa	118
II.4.G- La cooperación política	118
II.5- Retos en la aplicación del nuevo Acuerdo	121
II.5.A- Retos en la aplicación de la nueva cooperación comercial	122
II.5.B- Retos en los ámbitos de la cooperación financiera, la programación de la ayuda y la cooperación política	129
<i>Anexo del capítulo II</i>	136

2ª PARTE: El Protocolo del Azúcar CE-ACP como instrumento de cooperación al desarrollo económico del área ACP

III- El Protocolo del Azúcar CE-ACP. Su inserción en el régimen europeo del mercado del azúcar	143
III.1- Los compromisos específicos sobre productos CE-ACP: la especial relevancia del Protocolo nº 3 relativo al azúcar ACP	144
III.2- Trato para el azúcar ACP en el mercado europeo	147
III.2.A- Breve historia sobre el azúcar ACP comercializado en el mercado europeo	148
III.2.B- El Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP.	152
III.2.B.a- Cantidades acordadas para cada país beneficiario	155
III.2.B.b- Precio garantizado	161
III.2.B.c- Duración	162
III.2.C- El Acuerdo del "azúcar preferente especial" (APE) de países ACP	164
III.3- El régimen europeo del mercado del azúcar	171
III.3.A- Aspectos básicos de la Política Agraria Común: la dimensión exterior	172
III.3.B- La Organización Común de Mercado del sector del azúcar: el régimen actual	179
III.3.B.a- Ámbito de aplicación	181
III.3.B.b- Régimen de cuotas	183
III.3.B.c- Régimen de precios	190
III.3.B.d- Compras por los organismos nacionales de intervención	197
III.3.B.e- Supresión del dispositivo de compensación de los gastos de almacenamiento	198
III.3.B.f- Eliminación de un nivel mínimo de existencias	200
III.3.B.g- Régimen de flujos comerciales europeos con terceros países	201
III.3.B.h- Régimen de importaciones europeas preferentes	210
III.3.B.h.1- Importaciones previstas para satisfacer las "necesidades máximas de abastecimiento"	212
III.3.B.h.2- Acuerdo especial con los PTU	215
III.3.B.h.3- Régimen especial con algunas regiones ultraperiféricas de la CE	216
III.3.B.h.4- La <i>iniciativa de los Balcanes Occidentales</i>	217
III.3.B.i- Ayudas nacionales	218
III.3.C- Funcionamiento del mercado europeo del azúcar: sus controversias	220
III.3.C.a- Características del mercado interno del azúcar	221
III.3.C.b- Las relaciones comerciales con terceros países	228
III.3.D- La propuesta de reforma del régimen europeo del azúcar y sus implicaciones para los países ACP beneficiarios del Protocolo	232

III.4- Conclusiones de la aplicación de la OCM del azúcar sobre las relaciones comerciales preferentes CE-ACP	243
<i>Anexo del capítulo III</i>	245
IV- Características actuales del mercado internacional del azúcar. La participación de los países ACP beneficiarios del Protocolo	246
IV.1- La producción y el consumo de azúcar	247
IV.2- El comercio mundial de azúcar	253
IV.2.A- Comercio de azúcar de caña en bruto	254
IV.2.B- Comercio de azúcar blanco	256
IV.3- Los precios mundiales del azúcar	260
IV.4- La competitividad y los costes productivos de azúcar	270
IV.5- Políticas azucareras en los principales países	285
IV.6- Estudios sobre los efectos de la liberalización del comercio de azúcar en el mercado mundial	290
IV.6.A- Borrell B. y Pearce D., 1999 (<i>Centre for International Economics</i> , CIE, Australia)	291
IV.6.B- Sheales T. y otros, 1999 (ABARE, Australia)	295
IV.6.C- Wohlgenant M.K., 1999 (FAO)	299
IV.7- Actuación de los países ACP beneficiarios del Protocolo en el mercado mundial	304
IV.7.A- Producción y consumo de azúcar en los países ACP	304
IV.7.B- Flujos comerciales de azúcar de los Estados ACP	306
IV.7.C- Competitividad de los países ACP en la producción de azúcar	320
IV.8- Conclusiones sobre la actuación de las economías ACP beneficiarias del Protocolo en el mercado internacional del azúcar	324
<i>Anexo del capítulo IV</i>	328

V- El Protocolo del Azúcar CE-ACP y el bienestar económico de los países ACP beneficiarios	343
V.1- Información estadística	345
V.2- Algunos resultados descriptivos	357
V.2.A- Los ingresos de exportación de azúcar ACP bajo el Protocolo	358
V.3.B- Obtención de las transferencias monetarias implícitas	361
V.2.C- Cálculo del efecto de estabilización de los ingresos de exportación de azúcar ACP	365
V.3- Modelos econométricos	374
V.3.A- Modelos de regresión lineal múltiple (MRLM)	375
V.3.A.a- MRLM con datos temporales	376
V.3.A.a.1 ^o - Resultados básicos de estimación del modelo	378
V.3.A.a.2 ^o - Especificaciones econométricas alternativas de cara a mejorar el efecto de las transferencias sobre el PIB	387
V.3.A.a.3 ^o - Análisis de estacionariedad	392
V.3.A.b.- MRLM con datos de corte transversal	398
V.3.B- Modelo de corrección de errores	401
V.3.C- Modelo con datos panel	412
V.4- Estudios previos sobre la evaluación del Protocolo del Azúcar CE-ACP	418
V.5- Principales resultados alcanzados en esta evaluación del Protocolo	424
<i>Anexo del capítulo V</i>	432
Conclusiones	459
Bibliografía	476

Abreviaturas

AAE: Acuerdos de asociación económica

AAER: Acuerdos de asociación económica regional

ACP: África, el Caribe y el Pacífico

AIA: Acuerdo Internacional del Azúcar

AOD: Ayuda oficial al desarrollo

APE: "Azúcar preferente especial"

BEI: Banco Europeo de Inversiones

BM: Banco Mundial

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CAE: Comunidad Africana del Este

CARICOM: Comunidad Caribeña y Mercado Común

CDE: Centro para el Desarrollo de la Empresa

CDI: Centro para el Desarrollo Industrial

CE: Comunidad Europea

CEE: Comunidad Económica Europea

CEMAC: Comunidad Económica y Monetaria de África Central

CIF: *Costs of Insurance and Freight*

COMESA: Mercado Común del Sudeste de África

COMPEX: Sistema de estabilización de los ingresos de exportación para los PMA que no son miembros del Convenio de Lomé.

CSA: *Commonwealth Sugar Agreement*

CTA: Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural

DFU: Departamentos franceses de ultramar

EAC: Comunidad de África del Este

EAMA: Estados africanos y malgache asociados

EAP: Estrategia de Apoyo al País

EBAS: *Export Business Assist Scheme*

ECOWAS: Comunidad Económica de los Estados Africanos del Oeste

ECHO: Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FED: Fondo Europeo de Desarrollo
FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria
FLEX: Financiación de las fluctuaciones de los ingresos de exportación en el corto plazo
FMI: Fondo Monetario Internacional
FOB: *Free on Board Costs*
GATS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IDH: Índice de desarrollo humano
MCGF: Mínimo cuadrático generalizado factible
MCO: Mínimo cuadrático ordinario
MRLM: Modelo de regresión lineal múltiple
MSG: Grupo Encabezado por Melanesia
NAFTA: Acuerdo de Libre Cambio de América del Norte
NEI: *Netherlands Economic Institute*
NMA: Necesidades máximas de abastecimiento
NMF: Cláusula de la nación más favorecida
OCDE: Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico
OCM: Organización Común de Mercado
OIA: Organización Internacional del Azúcar
OMC: Organización Mundial del Comercio
ONG: Organizaciones no gubernamentales
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PAC: Política Agrícola Común
PIN: Programas indicativos nacionales
PIR: Programas indicativos regionales
PMA: Países menos avanzados
PTU: Países y territorios de ultramar
PPME: Países pobres muy endeudados
PYMES: Pequeñas y medianas empresas

PVD: Países en vías de desarrollo

SACU: Unión Aduanera de África del Sur

SADC: Comunidad para el Desarrollo de África del Sur

SFC: Servicio de Financiación Compensatorio

SPARTECA: Acuerdo de Cooperación Económica y Comercio Regional del Sur del Pacífico

SPG: Sistema de preferencias generalizadas

STABEX: Estabilización de ingresos de exportación de productos básicos agrícolas

SYSMIN: Mecanismo de financiación especial de productos mineros

TCE: Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas

UE: Unión Europea

UEMOA: Unión Económica y Monetaria de África del Oeste

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo