

## **2ª PARTE**

### ***El Protocolo del Azúcar CE-ACP como instrumento de cooperación al desarrollo económico del área ACP***

## **Capítulo III**

### **El Protocolo del Azúcar CE-ACP. Su inserción en el régimen europeo del mercado del azúcar**

## **Capítulo III**

### **El Protocolo del Azúcar CE-ACP. Su inserción en el régimen europeo del mercado del azúcar**

Este capítulo se centra, en primer lugar, en el estudio de los orígenes y las características de los compromisos especiales sobre el azúcar ACP, debido a su especial relevancia en el conjunto de la cooperación comercial europea a favor de las economías ACP. Fue, en 1975, cuando se adoptaron dichos compromisos y sus condiciones de aplicación se recogieron en el Protocolo del Azúcar CE-ACP. Además, a partir de 1995, las relaciones comerciales entre ambas Partes relativas al azúcar se han ampliado en base a la firma del Acuerdo del "azúcar preferente especial", el cual establece una provisión comercial menos generosa que la del Protocolo, como respuesta a las necesidades manifestadas por ambas Partes en ese momento. Ambos compromisos dan una visión completa de las relaciones de cooperación comercial CE-ACP sobre el azúcar.

En segundo lugar, se estudia el conjunto de instrumentos que configuran el régimen europeo del azúcar con el ánimo de mostrar que la entrada de azúcar ACP, en base a los dos Acuerdos anteriores, es la fuente externa fundamental de suministro de azúcar en el mercado europeo, de acuerdo con el régimen de importaciones europeas de azúcar de carácter preferente. En tercer lugar, se constata que todo este entramado de instrumentos de política económica aplicados al sector del azúcar ha conllevado claras controversias en su propio funcionamiento y en sus relaciones comerciales con terceros países, entre ellos, los países ACP. En cuarto y último lugar, se presenta la actual propuesta de reforma del régimen europeo del azúcar, teniendo en cuenta sus potenciales efectos sobre las relaciones comerciales con los países ACP beneficiarios del Protocolo.

### **III.1- Los compromisos específicos sobre productos CE-ACP: la especial relevancia del Protocolo nº 3 relativo al azúcar ACP**

Desde el Primer Convenio de Lomé se adoptaron unos compromisos especiales para cada uno de los cuatro siguientes productos: los plátanos, la carne de vacuno y ternera, el ron y el azúcar. Sus condiciones de aplicación fueron recogidas en sus respectivos Protocolos, los cuales figuraron en forma de anexos a lo largo de los sucesivos Convenios de Lomé. Actualmente, todos ellos, a excepción del relativo al ron, se encuentran adjuntos al Acuerdo de Asociación CE-ACP.

En particular, el Protocolo del Azúcar CE-ACP establece unos rasgos comerciales de carácter preferente más beneficiosos que los correspondientes a los demás protocolos específicos por productos. Su situación especial se argumenta, en primer lugar, por el hecho de que sólo en este Protocolo ha existido y existe un compromiso de compra por parte de la CE, y de venta por el lado ACP, de acuerdo con un precio garantizado en consonancia con el régimen europeo de precios del azúcar. Así pues, desde sus inicios, este Protocolo ha constituido una garantía de los intereses de los productores de azúcar en las economías ACP beneficiarias, como también de los intereses de las industrias de refinado de azúcar de la CE (del Reino Unido, principalmente) a las que se ha dirigido el azúcar ACP.

En segundo lugar, el Protocolo sobre el azúcar ACP ha sido legalmente independiente del Convenio de Lomé y, además, tiene una duración indefinida. Por el contrario, la permanencia de los demás Protocolos estuvo limitada al período de vigencia de los Convenios de Lomé. A pesar de ello, el Protocolo de la carne de vacuno y ternera y un Segundo Protocolo relativo a los plátanos han sido renovados y se encuentran también anexos al actual Acuerdo de Asociación CE-ACP<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> En cambio, el Protocolo del Ron ya no ha sido renovado tras la finalización del Cuarto Convenio de Lomé.

Asimismo, es significativo el hecho de que el azúcar es el único producto agrícola competitivo frente a la producción europea que ha quedado cubierto por un Protocolo específico independiente del período de vigencia del Convenio de Lomé. A pesar de que el azúcar es uno de los productos más protegidos por la PAC, las condiciones del Protocolo aseguran una entrada con carácter preferente al mercado comunitario para el azúcar ACP, al reconocer que el azúcar es un producto de especial importancia para determinadas economías ACP.

En conjunto, todos los Protocolos relativos a los productos básicos han permitido, en cada campaña de comercialización, un acceso libre de aranceles -o bajo derechos de aduana reducidos, en el caso de la entrada de carne de vacuno y ternera- al mercado europeo para un determinado volumen de exportaciones de dichos productos procedentes de países ACP oferentes tradicionales (es decir, antiguas colonias de Francia y Gran Bretaña). Así pues, los compromisos sobre productos específicos suponen claras concesiones comerciales a favor de las economías ACP participantes. Sin embargo, no todos ellos ofrecen el mismo trato comercial a los Estados ACP participantes, sino que cada uno tiene sus propias características y los compromisos adoptados por la CE varían considerablemente (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1: Elementos característicos de los Protocolos CE-ACP de productos.**

	<b>Azúcar</b>	<b>Carne de vacuno y ternera</b>	<b>Plátanos</b>	<b>Ron</b>
Finalidad	"por un período indefinido, comprar e importar, a precios garantizados, cantidades específicas de azúcar de caña en bruto o blanco, originario de los Estados ACP,..."	"permitir a los Estados ACP exportadores tradicionales de carne de vacuno el mantenimiento de su posición en el mercado de la Comunidad..."	"mejorar las condiciones bajo las cuales los plátanos son producidos y comercializados en los Estados ACP y continuar con las ventajas disfrutadas por los oferentes tradicionales..."	"permitir una expansión de las ventas de ron (de los países ACP) en el mercado de la Comunidad"
Vencimiento	Indefinido	29 de febrero de 2000 / Renovado	29 de febrero de 2000 / Renovado con cambios	29 de febrero de 2000 / No renovado
Contingente arancelario	X	X	X	X
Acceso libre de aranceles	X	Aranceles reducidos	X	X
Precios garantizados	X	-	-	-
Compromiso de compra (CE) y venta (ACP)	X	-	-	-
Medidas de desarrollo comercial	-	-	X	X (no implementadas)
Cobertura geográfica	Barbados, Belice, Costa de Marfil, Fiji, Guyana, Jamaica, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Rep. Congo, Saint Kitts y Nevis, Suriname, Swazilandia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uganda, Zambia y Zimbabwe.	Botswana, Kenya, Madagascar, Namibia, Swazilandia y Zimbabwe.	Belice, Camerún, Cabo Verde, Costa de Marfil, Dominica, Granada, Jamaica, Madagascar, Santa Lucía, San Vicente, Somalia y Suriname.	Todos los países ACP exportadores de ron.  ( <i>de facto</i> , Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago)

Fuentes: Dunlop A., 1999. ECDPM, *The Future of Lomé's Commodity Protocols: Fiddling while Rum burns?*, 1999.

Las condiciones establecidas en todos los Protocolos son de especial importancia dentro de la cooperación comercial CE-ACP por varios motivos básicos. Así, los Protocolos han cubierto productos ACP que compiten con los que se producen en Europa, a diferencia de otros productos ACP exportados, como el café o el cacao, que se han beneficiado de las concesiones comerciales generales de Lomé al no enfrentarse con una producción europea.

Además, los Protocolos han ofrecido a los países ACP participantes un sistema de entrada al mercado europeo mucho más beneficioso que a otros terceros Estados (pertenecientes o no al área ACP). De hecho, estos últimos se han enfrentado a elevadas restricciones comerciales a la hora de penetrar en el mercado europeo.

Por su parte, los compromisos especiales con respecto al azúcar han garantizado un precio de compra por parte de la Comunidad muy por encima del nivel del precio mundial. De este modo, se han extendido a los productores ACP tradicionales algunos de los beneficios que la PAC provee a los agricultores y los industriales europeos.

En resumen, los Protocolos específicos por productos establecen condiciones de entrada al mercado europeo de carácter preferente, como también lo hacen las demás concesiones comerciales CE-ACP. Pero los Protocolos tienen una especial importancia en el conjunto de la cooperación comercial por el hecho de que dichos productos compiten directamente con la producción europea. Por eso, sólo pocos países ACP se benefician de los mismos y en base a un determinado contingente. Cada uno de los Protocolos tiene sus propios rasgos característicos, lo que permite identificar el Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP como una pieza singular en la cooperación comercial CE-ACP.

### **III.2- Trato para el azúcar ACP en el mercado europeo**

En este apartado, se estudian con detalle las características relativas a la venta en el mercado comunitario de azúcar de caña procedente de las

economías ACP participantes del Protocolo relativo al azúcar ACP (de 1975). Asimismo, se analiza la entrada a la CE de azúcar de caña en bruto de dichas economías ACP para satisfacer el déficit de demanda de algunas refinerías europeas, sobre la base del Acuerdo del "azúcar preferente especial" alcanzado en 1995.

Ambos Acuerdos relativos a la exportación de azúcar ACP a la CE ofrecen un trato comercial preferente, aunque bajo condiciones distintas según el Acuerdo. De ahí que la normativa europea denomine la cantidad de azúcar ACP favorecida por las condiciones del Protocolo como "azúcar preferente", mientras que el azúcar ACP beneficiado por el Acuerdo de 1995 recibe el nombre de "azúcar preferente especial".

Antes de abordar los rasgos peculiares de ambos compromisos CE-ACP sobre el azúcar, es fundamental explicar los orígenes de los intercambios comerciales especiales entre la CE y los países ACP sobre dicho producto.

### **III.2.A- Breve historia sobre el azúcar ACP comercializado en el mercado europeo**

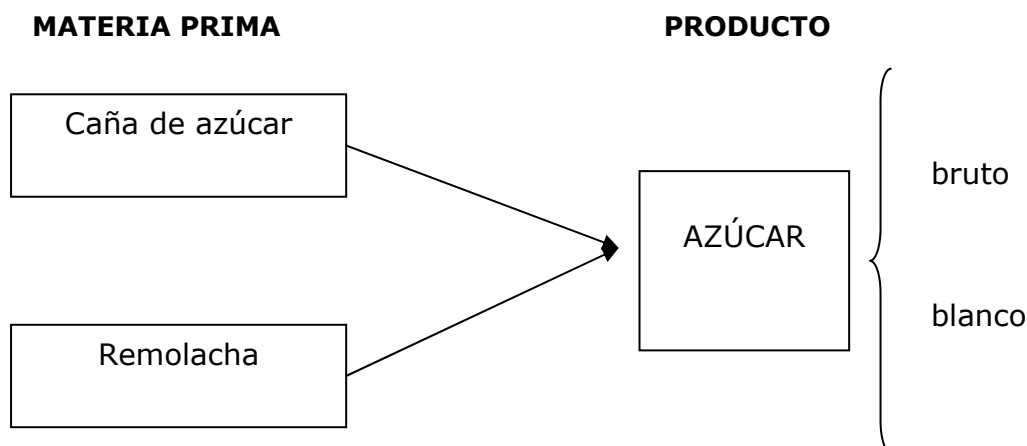
La caña de azúcar siempre ha sido un cultivo básico en la agricultura de muchas economías ACP. Esto es así debido a la notoria adaptabilidad a sus condiciones climáticas, aparte de los intentos sin éxito de comerciar otros productos agrícolas alternativos<sup>158</sup>. Este cultivo se ha utilizado, principalmente, como materia prima para la fabricación de azúcar.

---

<sup>158</sup> ACP Sugar Group, "About ACP Sugar", 2002.



## **Cuadro 2: Materias primas en la producción de azúcar.**



El azúcar blanco o refinado se define como 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 por ciento, en peso seco.

El azúcar en bruto o terciado suele contener un 92 por ciento de sacarosa, en peso seco. En cualquier caso, su contenido de sacarosa es siempre inferior al del azúcar blanco o refinado.

Desde sus orígenes, el azúcar de caña de determinados países ACP se ha dirigido a Gran Bretaña sobre la base de distintos acuerdos. Así, en 1919, el azúcar de las economías ACP pertenecientes al imperio británico (*British Empire Sugar*) se benefició de un trato de acceso preferente<sup>159</sup>. A partir de 1928, se alteraron los derechos de aduana para proteger las refinerías británicas de las importaciones de azúcar blanco. Pero dichas refinerías adoptaron el compromiso de importar azúcar de caña en bruto procedente de los países de la *Commonwealth*, en vez de azúcar originario de terceros Estados, beneficiándose además del trato preferente otorgado anteriormente.

Durante la Segunda Guerra Mundial y a lo largo de los años posteriores, el gobierno británico compró todos los excedentes exportables de azúcar de caña en bruto de las industrias azucareras de los países pertenecientes a la *Commonwealth* a precios mayores que los vigentes antes de la guerra, aunque

<sup>159</sup> Entre 1925 y 1928, el trato preferente permitió la venta de azúcar de dichas economías en el mercado inglés bajo un precio de 65,58 libras esterlinas por tm. (ACP Sugar Group, "About ACP Sugar", 2002).

se situaron en un nivel por debajo de los precios mundiales del momento en algunas campañas. Desde 1948, ambas partes empezaron a negociar un acuerdo de larga duración debido a que, por una parte, el gobierno británico deseaba asegurar una oferta de azúcar para las refinerías del país y, por otro lado, los territorios beneficiarios querían expansionar correctamente su producción azucarera.

Finalmente, en diciembre de 1951, se alcanzó un acuerdo a largo plazo para formalizar las relaciones comerciales entre el Reino Unido y sus colonias (que posteriormente serían países ACP) exportadoras de azúcar. El Acuerdo del Azúcar de la *Commonwealth* (*Commonwealth Sugar Agreement, CSA*) posibilitó la entrada al mercado británico de una cantidad anual de azúcar ACP en bruto, correspondiente a 1.661.099 tm. de azúcar blanco equivalente (véase el cuadro 3), según un precio negociado. Estas operaciones comerciales estuvieron gravadas por un arancel variable para compensar la diferencia entre el precio garantizado para el azúcar de la *Commonwealth* y el precio de mercado del azúcar en el mercado inglés<sup>160</sup>. El precio otorgado excedió alrededor de un 165 por ciento el precio normal del mercado mundial a lo largo de los años comprendidos entre 1951-73<sup>161</sup>. Fue, en 1968, cuando se introdujo el concepto de duración indefinida en el Acuerdo<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> De acuerdo con lo estipulado en el Protocolo nº 17 anexo al Acta de Adhesión de Gran Bretaña a la Comunidad Europea.

<sup>161</sup> Hermann R. y Weiss D., 1995.

<sup>162</sup> ACP Sugar Group, "About ACP Sugar", 2002.

**Cuadro 3: Países beneficiarios del *Commonwealth Sugar Agreement* (1951-1974).**

(Las cantidades de azúcar se especifican en tm. de azúcar blanco equivalente.)

<b>Países</b>	<b>Cantidades</b>	<b>% sobre el total</b>
Mauricio	374.438	22,5
Australia	330.165	19,9
Jamaica	212.666	12,8
Guyana	180.254	10,9
Fiji	138.036	8,3
Barbados	133.513	8,0
Trinidad y Tobago	123.630	7,4
Swaziland	83.980	5,1
St. Kitts y Nevis	32.895	2,0
India	24.680	1,5
Belice	19.842	1,2
Kenya, Uganda y Tanzania	7.000	0,4
TOTAL	1.661.099	100

Fuentes: McGregor A., 1975. Weiß D., 1991.

Cuando Gran Bretaña negoció su entrada en la CEE en 1972, acordó con la Comunidad respetar los compromisos que había adoptado con los países productores de azúcar del CSA. Tal y como se recogió en el Protocolo nº 22 anexo al Acta de Adhesión: "El firme propósito de la Comunidad será la salvaguardia de los intereses del conjunto de países mencionados en el presente Protocolo, cuya economía depende en gran medida de la exportación de productos básicos, y en particular del azúcar". Pero, lo que no se especificó en dicho Protocolo fue la forma que tomaría el acuerdo especial sobre el azúcar ACP.

A partir de ahí, se llevaron a cabo las negociaciones del Primer Convenio de Lomé CE-ACP, en las que los compromisos específicos sobre el azúcar se concretaron casi al final de las mismas<sup>163</sup>. Se debe tener presente que las negociaciones del Protocolo del Azúcar CE-ACP fueron especialmente difíciles al referirse a un producto agrícola protegido dentro del territorio de la

<sup>163</sup> De ahí que, para algunos autores, como McGregor A. (1978), parece probable que sin el Protocolo del Azúcar no hubiera habido el Convenio de Lomé.

Comunidad, mediante una Organización Común de Mercado que cubría sus necesidades de consumo interno -como ya se verá más adelante, cuando se estudie el funcionamiento del régimen europeo del azúcar-.

Fue, el 16 de diciembre de 1974, cuando se acordó el contenido del Protocolo del Azúcar CE-ACP<sup>164</sup>. Por su parte, el Convenio de Lomé I se firmó el 28 de febrero de 1975. Su artículo 25 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. Hasta el momento de la firma de Lomé I, la CE autorizó a Gran Bretaña seguir importando azúcar bajo el Acuerdo de la *Commonwealth* (Protocolo nº 17 anexo al Acta de Adhesión).

El Protocolo del Azúcar CE-ACP incorporó las garantías esenciales respecto a cantidades acordadas, precios garantizados y duración indefinida, por las que los PVD exportadores de azúcar del CSA habían luchado por tanto tiempo. Así pues, el Acuerdo supuso el traslado del pacto británico con los países productores de azúcar de la *Commonwealth*<sup>165</sup> al compromiso comunitario respecto al azúcar procedente de los países ACP.

### **III.2.B- El Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP**

Según el artículo 25 del Primer Convenio de Lomé y el artículo 1 (1) del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP anexo al mismo, la Comunidad se comprometió, desde 1975, a importar cantidades específicas de azúcar de caña en bruto o blanco procedente de determinadas economías ACP, bajo un precio garantizado y por un período indefinido. A la vez, los países ACP beneficiarios se comprometieron a entregar dichas cantidades de azúcar a la CE.

---

<sup>164</sup> Koch T., 1989.

<sup>165</sup> Todos los países de la *Commonwealth* que habían suministrado azúcar al Reino Unido bajo el CSA recibieron cantidades en el Protocolo, con la excepción de Australia que perdió la suya por su condición de país desarrollado (Humbert J., 2000).

Estos compromisos especiales respecto al *azúcar preferente* se mantuvieron a lo largo de los sucesivos Convenios de Lomé. Actualmente, dichas relaciones comerciales privilegiadas están recogidas en el artículo 13 del anexo V del Acuerdo de Asociación CE-ACP. Las condiciones de aplicación de dicha disposición continúan reguladas en el Protocolo nº 3 relativo al azúcar ACP que se encuentra, también, en el anexo V del Acuerdo de Cotonú.

Han sido 19 los Estados ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar. Además de los doce países que habían participado del *Commonwealth Sugar Agreement* y que se convirtieron en Estados ACP (excluyendo, por lo tanto, a Australia y la India), participaron, desde un principio, otros cuatro países ACP: Madagascar, la República del Congo, Tanzania y Suriname<sup>166</sup>. Curiosamente, a excepción de Tanzania, esos últimos países mantenían vinculaciones económicas especialmente con Francia en vez de con el Reino Unido (véase el cuadro 4). Desde entonces, solamente Zimbabwe (en 1981), Costa de Marfil (en 1983) y Zambia (en 1995) se han añadido en el listado de Estados ACP beneficiarios del Acuerdo.

Cuando la República Dominicana se adhirió al Cuarto Convenio de Lomé (en 1989) tuvo que presentar una declaración en la que hizo constar que no solicitaría, en ese momento ni con posterioridad, participar en el Protocolo del Azúcar CE-ACP<sup>167</sup>. Ello fue así debido a que la Comunidad consideró que su elevado nivel de exportaciones desestabilizaría el sistema europeo de importaciones preferentes de azúcar afectando, finalmente, al funcionamiento del propio mercado interno de la CE.

Así pues, 19 países, sobre el total de los 78 países ACP firmantes del Acuerdo de Cotonú, se han beneficiado del Protocolo del Azúcar CE-ACP hasta la actualidad, de los cuales 11 pertenecen al continente de África, 7 forman parte de la región del Caribe y sólo uno (Fiji) se incluye en la región del Pacífico.

---

<sup>166</sup> Hay que matizar que, en los primeros años de aplicación del Protocolo del Azúcar CE-ACP, Belice, Saint Kitts y Nevis y Suriname no formaban parte del grupo ACP, sino que eran países y territorios de ultramar. A pesar de ello, se les concedió el mismo trato comercial.

<sup>167</sup> Mediante canje de notas entre la República Dominicana y la Comunidad relativas al Protocolo

Sólo 5 de dichos Estados son considerados como países menos avanzados con relación a los 41 PMA del área ACP y, además, 7 de los países ACP beneficiarios son países pobres muy endeudados respecto a los 33 PPME del grupo ACP (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4: Los países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3 sobre el azúcar.**

<u>ÁFRICA</u>	<u>CARIBE</u>	<u>PACÍFICO</u>
Congo, Rep. del <sup>b</sup> (FR)	Barbados (RU)	Fiji (RU)
Costa de Marfil <sup>b</sup> (FR)	Belice (RU)	
Kenya (RU)	Guyana (RU)	
Madagascar <sup>a b</sup> (FR)	Jamaica (RU)	
Malawi <sup>a b</sup> (RU)	Saint Kitts y Nevis (RU)	
Mauricio (RU) (FR)	Suriname (FR)	
Swazilandia (RU)	Trinidad y Tobago (RU)	
Tanzanía, Rep. Unida de <sup>a b</sup> (RU)		
Uganda <sup>a b</sup> (RU)		
Zambia <sup>a b</sup> (RU)		
Zimbabwe (RU)		

<sup>a</sup> Es un PMA según el listado de la ONU.

<sup>b</sup> Es un PPME según el BM.

(FR) Mantuvo vínculos históricos con Francia y/o Bélgica.

(RU) Mantuvo lazos históricos con el Reino Unido.

Fuentes: BM, Departamento de Deuda, "Heavily Indebted Poor Countries", 2004. Nilsson L., 2002. ONU, Comité de Política de Desarrollo, "List of Least Developed Countries (as of December 2003)", 2004.

Las disposiciones del Protocolo del Azúcar CE-ACP establecen los pilares fundamentales sobre los que descansa el trato preferente en favor del azúcar originario en el área ACP. Al analizar el contenido del Protocolo, se detectan claramente sus tres piedras angulares: la cantidad acordada para cada país beneficiario, el precio garantizado y su duración.

---

sobre el azúcar ACP, anexo al mismo Protocolo.

a- Cantidad acordada para cada país beneficiario

Los compromisos especiales sobre el azúcar ACP son de carácter intergubernamental, en base a los cuales los Estados miembros de la Comunidad se comprometen a la importación de determinados volúmenes de azúcar de caña prefijados, y los países ACP firmantes se comprometen a venderlos. En el Protocolo del Azúcar CE-ACP se determinan las economías ACP beneficiarias de este régimen particular de acuerdo con unas cantidades convenidas<sup>168</sup>.

Las cantidades establecidas deben ser entregadas durante el período anual que abarca desde el 1 de julio del año en cuestión hasta el 30 de junio del año siguiente<sup>169</sup> (artículo 4 (1)). Éstas se reparten entre las economías ACP firmantes del Protocolo (véase el cuadro 5), y no pueden reducirse sin el consenso de los Estados individualmente implicados (artículo 3 (2)). Estos volúmenes de importación estipulados en el Protocolo siguieron la línea de las cantidades fijadas en el antiguo Acuerdo del Azúcar de la *Commonwealth*.

---

<sup>168</sup> La fijación de un contingente arancelario en el que se asignan cantidades específicas a terceros Estados no sólo existe para acceder al mercado europeo. El régimen estadounidense de importaciones preferentes de azúcar, por ejemplo, incluye cuarenta asignaciones específicas por países que suman el contingente arancelario, de 1.117.195 tm. de azúcar de caña en bruto para la campaña comercial 2002/03. Estas asignaciones se basan en las relaciones comerciales históricas entre terceros Estados y la economía americana. La República Dominicana tiene la mayor cantidad estipulada (de 185.335 tm. en la campaña 2002/03). Casi todos los países ACP beneficiarios del Protocolo (Barbados, Belice, Congo, Costa de Marfil, Fiji, Guyana, Jamaica, Madagascar, Malawi, Mauricio, Saint Kitts y Nevis, Swazilandia, Trinidad y Tobago y Zimbabwe) tienen una cantidad asignada por los EE.UU.. En concreto, la suma de dichos volúmenes ascendió a 141.704 tm. para la campaña 2002/03 (Office of the United States Trade Representative, *USTR announces allocation of the raw cane sugar, refined sugar and sugar containing products tariff-rate quotas for 2002/2003*, 2002).

<sup>169</sup> Período que corresponde a la campaña de comercialización del azúcar en el mercado europeo.

**Cuadro 5: Asignación de cantidades a los países ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar CE-ACP.**

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente.)

En el artículo 3 (1) del Protocolo se recogen las cantidades de azúcar de caña que se favorecen de los compromisos comerciales especiales sobre el azúcar ACP. Estos volúmenes son los siguientes:

Mauricio	487.200
Fiji	163.600
Guyana	157.700
Jamaica	118.300
Swazilandia	116.400
Trinidad y Tobago	69.000
Barbados	49.300
Malawi	20.000
Madagascar	10.000
Congo, Rep. del	10.000
Tanzanía	10.000
Kenya	5.000
Uganda	5.000

Según la Declaración de la Comunidad respecto al azúcar originario de Belice, Saint Kitts y Nevis y Suriname -que figuró, por primera vez, al final del Protocolo relativo al azúcar, anexo a Lomé II-, se ofrece el mismo trato a las siguientes producciones de azúcar obtenidas en esas tres economías. Las cantidades de azúcar acordadas para dichos países fueron:

Belice	39.400
Saint Kitts y Nevis	14.800
Suriname	4.000

Cuando se firmó Lomé I, dichas economías no eran todavía Estados ACP signatarios del Convenio, sino que pertenecían al grupo de PTU. Así, las cantidades anteriores fueron consideradas, inicialmente, en el anexo IV de la Decisión del Consejo de 29 de junio de 1976 sobre la asociación de los países y territorios de ultramar a la CEE. En el momento en que dichos países se adhirieron al Convenio de Lomé, se mantuvieron las mismas cantidades.

Posteriormente, mediante un Acuerdo en forma de canje de notas entre la Comunidad y los países ACP beneficiarios (anexo al Protocolo nº 3), se incluyen a Zimbabwe (en 1981) y Costa de Marfil (en 1983) en el artículo 3 (1) del Protocolo con unas cantidades de:

Zimbabwe	25.000
Costa de Marfil	2.000

Fuentes: Protocolo nº 3 relativo al azúcar ACP. Declaraciones relativas al Protocolo nº 3. Decisión del Consejo de 29 de junio de 1976.



Merece mencionar, sin embargo, que las cantidades establecidas en el Protocolo respecto a Guyana y las antiguas islas británicas de las Indias Occidentales<sup>170</sup> son bastante menores que las que fueron fijadas en el CSA. Pero estos países estaban preparados a aceptar una reducción de sus volúmenes ante las dificultades que habían manifestado a la hora de cumplir con las cantidades acordadas en el Acuerdo de la *Commonwealth*. Un importante factor que puede explicar el incumplimiento de la cantidad entregada por dichas economías en el Acuerdo anterior fue el convencimiento de que los elevados precios del azúcar en el mercado mundial prevalecerían durante un largo período<sup>171</sup>.

Por su parte, India participa con una determinada cantidad, aunque no pertenezca al grupo ACP, debido a que fue un país suministrador de azúcar bajo el Acuerdo de la *Commonwealth*<sup>172</sup>. Sus relaciones comerciales con la CE respecto al producto del azúcar han sido reguladas en un acuerdo separado<sup>173</sup>. Éste concede a la India preferencias comerciales similares a las establecidas en el Protocolo CE-ACP, garantizándole un volumen de entrega anual correspondiente a 25.000 tm. de azúcar blanco equivalente<sup>174</sup>.

Así pues, en un principio la CE se comprometió a comprar un volumen global de 1.304.700 tm. de azúcar blanco equivalente bajo condiciones preferentes para cada campaña de comercialización. Respecto a dicha cantidad total, 1.279.700 tm. serían de azúcar originario de los países ACP, de acuerdo con la

---

<sup>170</sup> La Federación de las Indias Occidentales incluye colonias y dependencias de Gran Bretaña, muchas de las cuales consiguieron su independencia política. Entre dichas islas, las que participan del Protocolo del Azúcar CE-ACP son: Barbados, Jamaica, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tobago (Encyclopedia Britannica Online, 2003).

<sup>171</sup> McGregor A., 1978.

<sup>172</sup> Australia fue el único país que participó del CSA con la aportación de la segunda mayor cantidad, de 330.165 tm. de azúcar de caña en bruto (en términos de azúcar blanco equivalente), y que, en cambio, la CE no le ha ofrecido el mantenimiento de un trato comercial preferente por su mayor nivel de desarrollo económico.

<sup>173</sup> Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de la India sobre el azúcar de caña (1975).

<sup>174</sup> Casi la misma cantidad que se le concedió en el anterior *Commonwealth Sugar Agreement*.

aplicación del Protocolo nº 3 relativo al azúcar ACP (véase el cuadro 5), y las restantes 25.000 tm. corresponderían a la India.

A pesar de que el Protocolo no concreta el tipo de azúcar, la práctica totalidad de la demanda europea es de azúcar en bruto. Ello es así porque las refinerías europeas disponen de una capacidad productiva de refinado de azúcar muy superior a la oferta europea de azúcar de remolacha en bruto -como ya se verá cuando se explique el funcionamiento del mercado europeo del azúcar-. A modo de ejemplo, la refinería inglesa *Tate & Lyle*, constituida en 1921 tras la fusión de las compañías de refinado *Henry Tate* y *Abram Lyle*, procesa alrededor de un millón de toneladas de azúcar de caña en bruto procedente de los países ACP para cada campaña de comercialización<sup>175</sup>. Esta empresa refina la mayor cantidad de azúcar de caña en bruto del mundo y es una de las principales compañías exportadoras de azúcar blanco<sup>176</sup>.

El conjunto de las cantidades asignadas a los países ACP beneficiarios bajo el Protocolo no ha aumentado en ninguna campaña de comercialización debido al constante exceso de oferta de azúcar que caracteriza el mercado comunitario - como ya se verá más adelante-. Por otra parte, los compromisos CE-ACP relativos al azúcar han impedido que la cantidad total de azúcar especificada en el Protocolo se reduzca en la mayoría de campañas, incluso cuando la Comunidad ha tenido que disminuir las cantidades de azúcar producidas en el territorio comunitario con vistas a cumplir con las obligaciones derivadas del Acuerdo de Agricultura del GATT.

Ello no quiere decir que no se hayan producido redistribuciones entre las cantidades otorgadas a los Estados ACP beneficiarios. De hecho, hay países ACP que, aunque fueron incluidos en el listado de Estados beneficiarios de la provisión del Protocolo, han perdido su derecho a vender sus cantidades asignadas, lo que ha conllevado el aumento de las cantidades correspondientes

---

<sup>175</sup> Esta empresa inglesa ya recibió y procesó la cantidad completa de azúcar en bruto cubierta bajo el *Commonwealth Sugar Agreement* (Koch T., 1989).

<sup>176</sup> *Tate & Lyle* satisface, más o menos, el 40 por ciento del consumo doméstico en el mercado inglés, mientras que *British Sugar*, la compañía inglesa que produce la cuota entera de azúcar de remolacha asignada al país por el régimen del mercado europeo del azúcar, cubre alrededor del 60 por ciento restante (Department for Environment Food and Rural Affairs, 2003).

a las demás economías participantes o la definición de nuevos volúmenes para aquellos países que se han incorporado posteriormente.

Según el artículo 7 (3) del Protocolo, en el caso de que un Estado ACP beneficiario no envíe la cantidad comprometida con la CE durante el período de entrega, entonces, salvo por razones de causa mayor, se reducirá la cantidad acordada en función de las tm. no entregadas para cada uno de los siguientes períodos de entrega. La Comisión Europea, previa consulta con los países afectados, podrá decidir que la cantidad no entregada sea asignada a los demás Estados beneficiarios (artículo 7 (4)). Se tendrá presente que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, cualquier modificación del contenido del Protocolo sólo se podrá aplicar tras un período, como mínimo, de cinco años desde la fecha de entrada en vigor del Convenio (artículo 2 (1)).

A partir de la disposición anterior, desde 1975, Kenya, Suriname y Uganda, todos ellos importadores netos de azúcar, han vendido una cantidad muy inferior a la establecida en el Protocolo. En realidad, a lo largo del período 1976 a 2000, estos países sólo han ofrecido azúcar a la Comunidad en los siguientes períodos anuales: 1976-1987 y 2000<sup>177</sup>, por lo que se refiere a Kenya; 1976-1978 y 1986-1987, en el caso de Uganda; y 1976-1981, en relación a Suriname<sup>178</sup>. De ahí que perdieran el derecho a suministrar azúcar a la CE por el incumplimiento del compromiso de entrega de la cantidad establecida para cada campaña<sup>179</sup>. Por consiguiente, para los demás períodos comerciales, las cantidades asignadas inicialmente a dichas economías han sido redistribuidas entre otros participantes, o han sido concedidas a Zimbabwe y Costa de Marfil, los cuales entraron en el Protocolo en 1981 y 1983, respectivamente (véase el cuadro 6).

---

<sup>177</sup> En el año 2000, Kenya vendió azúcar en bruto a la CE bajo el Acuerdo del "azúcar preferente especial" -que se explica en el próximo apartado-.

<sup>178</sup> Según los datos estadísticos de Eurostat, *Comext Database*, 2003.

<sup>179</sup> La India también perdió el derecho a suministrar la cantidad estipulada en su Acuerdo con la CE, si bien, a partir de la campaña de comercialización 1983/84, la Comunidad le concedió nuevamente una cuota, aunque más modesta, de 10.000 tm. de azúcar blanco equivalente (Koch T., 1989).

**Cuadro 6: Asignaciones de los volúmenes de "azúcar preferente" a los países ACP signatarios del Protocolo y a la India en las campañas 2000/01 y 2001/02.**

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente.)

	<b>2000/01</b>	<b>2001/02</b>
<i>África</i>		
Congo, Rep.	10.186,1	10.186,1
Costa de Marfil	10.186,1	10.186,1
Kenya	0	0
Madagascar	10.760,0	10.760,0
Malawi	20.824,4	20.824,4
Mauricio	491.030,5	491.030,5
Swazilandia	117.844,5	117.844,5
Tanzanía, Rep.	10.186,1	10.186,1
Uganda	0	0
Zambia	0	0
Zimbabwe	30.224,8	30.224,8
<i>Caribe</i>		
Barbados	50.312,4	50.312,4
Belice	40.348,8	40.348,8
Guyana	159.410,1	159.410,1
Jamaica	118.696,0	118.696,0
Saint Kitts y Nevis	15.590,9	15.590,9
Suriname	0	0
Trinidad y Tobago	43.751,0	43.751,0
<i>Pacífico</i>		
Fiji	165.348,3	165.348,3
India	10.000,0	10.000,0
<i>TOTAL</i>	1.304.700	1.304.700
<i>TOTAL (sin India)</i>	1.294.700	1.294.700

Fuente: ACP Sugar Group, "ACP-EU Sugar Statistics", 2003.

En cambio, la economía de Zambia que se adherió al Protocolo del Azúcar CE-ACP el 1 de enero de 1995<sup>180</sup>, no se ha beneficiado de la mencionada redistribución de cantidades, pues no se le ha asignado un volumen específico<sup>181</sup>. En esta línea, Mozambique solicitó participar en el Protocolo, mediante carta de 18 de abril de 2002, aunque dicha solicitud está pendiente de ser aprobada por parte de la Comunidad. Pero como en el caso precedente, si finalmente se incorpora al listado de países beneficiarios del Protocolo, no se le asignará una cantidad específica<sup>182</sup>.

<sup>180</sup> La Comunidad aprobó la incorporación de este nuevo país en base a la Decisión del Consejo 95/185/CE de 22 de mayo de 1995.

<sup>181</sup> Sin embargo, a este país le ha interesado ser una economía participante del Protocolo ya que ello le ha permitido entregar, desde un principio, cantidades de azúcar bajo el Acuerdo del "azúcar preferente especial" -dicho Acuerdo se explica más adelante-.

<sup>182</sup> Comisión Europea, COM(2004) 51 final.

Por su parte, Burkina Faso solicitó participar en la provisión del Protocolo en noviembre de 2000. Pero el Consejo de Ministros de la CE rechazó dicha solicitud el 28 de junio de 2004, al considerar que dicho país no era un exportador neto de azúcar y que no podía exportar azúcar en cada campaña de comercialización<sup>183</sup>.

#### b- Precio garantizado

Se garantiza un precio de compra para las cantidades establecidas en el Protocolo en consonancia con el precio vigente en el interior del mercado europeo, que está muy por encima del precio mundial. Se tiene, por tanto, como referencia el precio interno del azúcar en la CE, al ser los compromisos especiales sobre el azúcar ACP parte integrante del régimen europeo del azúcar -tal y como se verá en el apartado centrado en el sistema regulador del mercado del azúcar en la CE-.

Según el artículo 5 (4) del Protocolo, el precio garantizado del azúcar en bruto ACP se negocia anualmente entre la CE y los países ACP firmantes del Protocolo, en base al conjunto de precios fijados en el mercado europeo del azúcar y a la situación económica de los ACP. Se trata de un precio CIF<sup>184</sup> para el azúcar ACP no envasado y entregado en los puertos europeos<sup>185</sup>, y se debe decidir no más tarde del 1 de mayo del año anterior al período de entrega al que se vaya a aplicar.

El azúcar ACP se comercializa libremente bajo precios acordados entre vendedores y compradores privados (artículo 5 (1)). Pero si ningún comprador

---

<sup>183</sup> Decisión del Consejo 2004/527/CE de 28 de junio de 2004.

<sup>184</sup> *Costs of Insurance and Freight* (CIF): los costes de transportes y seguros se incluyen en la valoración de la importación de azúcar.

<sup>185</sup> En cambio, el precio establecido en el *Commonwealth Sugar Agreement* fue un precio FOB (*Free on Board Costs*) en los puertos caribeños, es decir, que el precio no incluyó los costes de transporte y seguros. De ahí que la consideración de dichos costes fue un tema de discusión en las negociaciones del Protocolo del Azúcar CE-ACP por parte, sobre todo, de aquellas economías ACP que soportaban los costes más altos y, por consiguiente, superiores a los costes de transporte cubiertos en el precio garantizado.

estuviera preparado para adquirirlo al precio garantizado, la CE estaría obligada a comprar los volúmenes de azúcar ACP a dicho precio por medio de los organismos nacionales de intervención (artículo 6). Si ello tuviera lugar, las cantidades de azúcar ACP adquiridas por dichos organismos se comercializarían posteriormente en el mercado comunitario a un precio inferior al garantizado (artículo 5 (3)). De ese modo, la intervención no pondría en peligro la salida del azúcar ACP en el mercado europeo y, al mismo tiempo, si se tratara de azúcar en bruto, se aseguraría el abastecimiento de las refinadoras europeas de azúcar sin disminuir las ganancias resultantes tras el proceso de refinado del mismo.

En la práctica, las cantidades de azúcar procedentes de las economías ACP siempre se han comercializado bajo la regla del libre mercado, por la que oferentes y demandantes se ponen de acuerdo en base a un determinado precio. El ejemplo principal es la compra-venta de azúcar en bruto entre *Tate & Lyle* y los exportadores ACP según un precio comercial que contiene un precio de base y un elemento complementario. El precio de base es el precio garantizado a negociar anualmente entre los Estados ACP y la Comunidad; y el elemento complementario corresponde a una prima de mercado que reciben las empresas ACP en el caso de que la refinadora inglesa venda el azúcar refinado a un precio superior al esperado<sup>186</sup>.

#### c- Duración

El artículo 1 (1) del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP y el artículo 13 del anexo V del Acuerdo de Asociación CE-ACP constituyen una clara y precisa garantía jurídica sobre el carácter indefinido de los compromisos CE-ACP relativos al azúcar. Asimismo, el artículo 8 (2) del Protocolo establece que en el caso de suspensión o finalización del Convenio regulador de las relaciones CE-ACP -refiriéndose al último Convenio de Lomé-, la CE y los Estados ACP deberán adoptar las disposiciones adecuadas para mantener la vigencia del presente Protocolo.

---

<sup>186</sup> Te Pass A., 1981.

Por otra parte, la gestión del régimen europeo del azúcar no puede afectar a los compromisos especiales contraídos por la CE en relación al azúcar ACP. El funcionamiento del mercado europeo no debe perjudicar las obligaciones de la Comunidad con respecto a importar cantidades específicas de azúcar ACP a precios garantizados por un período indefinido, aunque la aplicación del Protocolo se realice dentro del marco de la Organización Común de Mercado (OCM) del azúcar (artículo 1 (2)).

A pesar de lo anterior, el Protocolo establece la posibilidad de que estos compromisos comerciales puedan ser denunciados por la Comunidad con respecto a cada Estado ACP, como también por cada país ACP en relación a la CE, a partir de la expiración del Convenio de Lomé y previo aviso con dos años de antelación (artículo 10). Pero, en la Declaración anexa al Protocolo, la Comunidad declara formalmente que este artículo se incluye por razones de seguridad jurídica, sin ánimo de representar para la CE ninguna limitación sobre el compromiso de compra e importación de azúcar ACP a precios garantizados por un período indefinido.

En conclusión, el Protocolo del Azúcar CE-ACP define las condiciones bajo las que ambas Partes se comprometen a realizar intercambios comerciales relativos al azúcar en cada campaña de comercialización. Así, se establece una cantidad global invariable de azúcar ACP junto a una asignación específica para cada Estado participante que, en determinadas situaciones, se puede redistribuir entre las demás economías beneficiarias o se puede asignar a nuevos países participantes. Se garantiza un precio de compra para la comercialización del azúcar ACP en el mercado europeo en base al régimen comunitario de precios. Finalmente, se asegura la continuidad del Protocolo con independencia de la vigencia del Convenio regulador de las relaciones de cooperación CE-ACP, además del mantenimiento de los pilares sobre los que se basa el Protocolo dentro del marco de la gestión del régimen europeo del azúcar.

### **III.2.C- El Acuerdo del "azúcar preferente especial" (APE) de países ACP**

El contexto en el que se enmarca la adopción del Acuerdo del "azúcar preferente especial" (APE) responde a la adhesión a la CE de Portugal, en 1986, y de Finlandia, en 1995. Hasta entonces, ambos países habían satisfecho una parte de su consumo interno de azúcar a partir de importaciones de azúcar de caña en bruto de terceros países, algunos de ellos pertenecientes al área ACP, para ser destinadas a sus industrias del refinado. Por su parte, las refinerías de Francia y Gran Bretaña, las cuales compraban azúcar de caña en bruto de los departamentos franceses de ultramar y de los países ACP beneficiarios del Protocolo, respectivamente, podían refinar una mayor cantidad de azúcar en bruto de la que disponían, por lo que reclamaron un mayor suministro de dicho producto. Esta situación llevó a que los servicios de la Comisión Europea propusieran aumentar el contingente de importación de azúcar ACP en aras a cubrir una parte del déficit de azúcar de caña en bruto para refinar de Finlandia, Francia, Portugal<sup>187</sup> y Reino Unido.

En la reforma de 1995 del régimen europeo del azúcar (Reglamento (CE) nº 1101/95 del Consejo) se permitió, por primera vez, la importación de cantidades adicionales de azúcar de caña en bruto procedente de los países ACP para cubrir una mayor parte de las necesidades de abastecimiento de las refinerías europeas<sup>188</sup>. La normativa fijó, en primer lugar, unas "necesidades máximas de abastecimiento" (NMA) de 1.779.000 tm. de azúcar blanco equivalente para el conjunto de las refinerías europeas de azúcar en bruto (véase el cuadro 7).

---

<sup>187</sup> Desde el momento de su adhesión, Portugal obtuvo el derecho a continuar importando, sin sujeción a aranceles, este tipo de azúcar, de la misma forma que Gran Bretaña y Francia mantenían relaciones comerciales con otros países terceros.

<sup>188</sup> Hoy en día, una en Finlandia, dos en Francia, dos en Portugal y una en el Reino Unido.



**Cuadro 7: Las "necesidades máximas de abastecimiento" de las refinerías de azúcar de caña en bruto de la CE para cada una de las campañas desde 1995/96 hasta 2000/01.**

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente.)

Finlandia	60.000
Francia (metrópolis)	297.000
Portugal (continental)	292.000
<u>Reino Unido</u>	<u>1.130.000</u>
<i>TOTAL</i>	1.779.000

Fuente: Reglamento (CE) nº 1101/95 del Consejo de 24 de abril de 1995 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1785/81 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar.

En segundo lugar, el Reglamento de 1995 respondió a cómo se iban a satisfacer dichas necesidades mediante el establecimiento de una jerarquía de preferencias de azúcar en bruto. Así, tuvo prioridad el azúcar que se obtiene a partir de la remolacha azucarera cultivada en el territorio doméstico y en los demás Estados de la CE. Esta fuente de suministro es poco relevante, en la práctica, porque las cantidades de azúcar en bruto producidas en el interior de la CE son insignificantes. Ello es así por el hecho de que las empresas europeas productoras de azúcar suelen finalizar el proceso productivo con la obtención de azúcar blanco o refinado. Por eso, las refinerías europeas se abastecen de azúcar de caña en bruto de fuera de los Estados miembros de la CE, siguiendo el orden de preferencias establecido en la normativa de 1995.

En el nivel inmediatamente posterior se situó el azúcar de caña procedente de los departamentos franceses de ultramar (DFU). De hecho, ya desde el inicio del funcionamiento de la OCM del azúcar, se estableció un contingente anual libre de aranceles, de alrededor de 210.000 tm., de azúcar originario de los DFU (islas de Guadalupe, Guyana francesa, Martinica y Reunión), que

corresponde a la diferencia entre su producción y su consumo interno. Este contingente es absorbido, a precio de mercado, por las refinerías francesas de azúcar de caña en bruto. A partir de ahí, el Reglamento dio prioridad a las importaciones, libres de aranceles, de azúcar de caña ACP bajo las condiciones del Protocolo nº 3, y a la entrada de azúcar de la India bajo las condiciones estipuladas en su correspondiente Acuerdo.

En penúltima posición, se situó el contingente arancelario de azúcar de caña procedente de terceros países productores, principalmente Cuba y Brasil, bajo unos derechos de aduana reducidos. Tras la adhesión de Finlandia a la CE en 1995, la Comunidad asumió el compromiso de dicho país ante la OMC de importar una cantidad de azúcar procedente, sobre todo, de Cuba y Brasil. Así, la CE se ha comprometido a adquirir, desde el 1 de enero de 1996, un contingente de "azúcar de concesiones CXL"<sup>189</sup> que alcanza una cantidad alrededor de 85.000 tm, procedente principalmente de Cuba (59.000 tm.) y Brasil (24.000 tm.), afectada por un derecho de aduana reducido de 98 euros por tm. de azúcar blanco equivalente. No se garantiza un precio mínimo de compra para dicho volumen de azúcar.

Por último, se incluyeron unas cantidades adicionales de azúcar de caña de los ACP y la India, que también resultarían gravadas con un arancel reducido, bajo el llamado Acuerdo de "azúcar preferente especial", para hacer frente al déficit de las refinerías europeas (véase el cuadro 8). Así pues, la normativa de 1995 consideró, finalmente, la importación de una cantidad complementaria de azúcar de caña en bruto ACP, sometida a un arancel reducido -de ahí que se denomine "azúcar preferente especial"-, procedente de los Estados ACP participantes del Protocolo.

---

<sup>189</sup> "CXL" hace referencia a la lista de concesiones "CXL - Comunidades Europeas" que la Comisión Europea elaboró en 1995, en la que se incluyeron determinados compromisos comunitarios en materia agrícola.

**Cuadro 8: Orden de suministros de azúcar en bruto a las refinerías europeas.**

- 1º)** El azúcar de remolacha cultivada en el país donde está situada la refinería en cuestión, y en los demás países miembros de la CE.
- 2º)** El azúcar originario de los departamentos franceses de ultramar.
- 3º)** El azúcar procedente de los países ACP bajo las condiciones del Protocolo del Azúcar CE-ACP, y el azúcar de la India en base al Acuerdo CEE-India sobre el azúcar.
- 4º)** El azúcar procedente de Cuba y Brasil.
- 5º)** El azúcar originario de los países ACP bajo el Acuerdo del "azúcar preferente especial".

En ese contexto, el 1 de junio de 1995 se alcanzó el Acuerdo del "azúcar preferente especial" (APE) entre la CE y los Estados ACP y la India, con la finalidad de permitir saldar, en último extremo, situaciones deficitarias de la industria europea del refinado. El Acuerdo del APE no concreta una determinada cantidad, sino que el volumen de APE es variable en aras a compensar las oscilaciones del azúcar procedente de los departamentos franceses de ultramar. El volumen de importación europea de APE varió entre 279.000 tm. a 344.100 tm. por año durante el período 1995-2001<sup>190</sup>. A modo de ejemplo, se muestra en el cuadro 9 la cantidad importada de APE por la CE durante la campaña de comercialización 1998/99.

---

<sup>190</sup> En dichas cantidades quedan incluidas las 10.000 tm. originarias de la India (ACP Sugar Group, "ACP-EU Sugar Statistics", 2003).

**Cuadro 9: La cuota de "azúcar preferente especial" comercializada en los países miembros de la CE en la campaña 1998/99.**

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente.)

<b>Países de origen</b>	<b>Cantidades</b>
ACP	324.000
India	10.000
TOTAL	334.000

<b>Países de destino</b>	<b>Cantidades</b>
Finlandia	60.000
Francia	54.500
Portugal	204.500
Reino Unido	15.000
TOTAL	334.000

Fuente: Netherlands Economic Institute (NEI), *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, 2000.

En el primer párrafo del Acuerdo del APE se especifica el compromiso de la CE a comprar anualmente, de los países ACP beneficiarios del Protocolo y de la India, una cantidad global de azúcar de caña para refinar sometida a un arancel especial, de acuerdo con las necesidades detectadas por la Comisión Europea. Por su parte, los países ACP y la India se comprometen a ofrecer dichas cantidades bajo las condiciones establecidas en el Acuerdo, teniendo presente que la aplicación de este Acuerdo se debe realizar dentro del marco de la gestión del régimen europeo del azúcar.

El Acuerdo del APE de 1995, al igual que el Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP, es un acuerdo intergubernamental en el que se garantiza un precio mínimo de compra por parte de las refinerías. En el apartado 5 del Acuerdo del APE, se considera que el precio mínimo a pagar por las refinerías equivale al precio garantizado del azúcar en bruto bajo el Protocolo, reducido por una cotización diferencial que se destina a financiar la ayuda de adaptación<sup>191</sup> que reciben las refinerías de "azúcar preferente". El precio de compra del APE ha variado a lo

---

<sup>191</sup> Esta ayuda se define en el artículo 38 del actual Reglamento que regula el funcionamiento del mercado europeo del azúcar -véase, más adelante, el apartado del régimen europeo de importaciones preferentes-.

largo de las campañas de comercialización porque la ayuda de adaptación se ha ajustado en función de la evolución económica del sector del azúcar, especialmente en lo que se refiere a los márgenes de fabricación.

El Acuerdo del APE del 1995 presenta tres grandes diferencias en comparación con la provisión del Protocolo del Azúcar CE-ACP. En primer lugar, su duración está delimitada, pues abarcó desde el 1 de julio de 1995 hasta el 30 de junio de 2001, es decir, un período inicial de seis campañas de comercialización<sup>192</sup>. En segundo lugar, las cantidades a entregar por parte de los países ACP beneficiarios no se establecen en el Acuerdo sino que éstas son determinadas por la Comisión Europea<sup>193</sup>, las cuales se han situado alrededor de 300.000 tm. de azúcar blanco equivalente, atendiendo a las "necesidades máximas de abastecimiento" de las refinerías para cada campaña. Una vez establecidas, los países ACP han notificado a la Comisión sus capacidades definitivas de exportación de APE<sup>194</sup>. En tercer lugar, el Acuerdo del APE de 1995 fija un derecho de aduana especial. En su apartado 5, se establece que el arancel reducido debe corresponder a 69 euros por tm. de azúcar en bruto a lo largo de las campañas 1995/96 a 2000/01.

El último apartado del Acuerdo del APE (el apartado 7) estipuló que se debían iniciar negociaciones sobre su posible continuación antes del 1 de enero de 2001. Desde entonces, se estuvo discutiendo sobre su renovación por un mismo período de seis campañas de comercialización hasta diciembre de 2001<sup>195</sup>. Se necesitó, pues, un proceso largo para renovar el Acuerdo debido a la necesidad de reducir la cantidad de APE a distribuir entre las economías ACP participantes, como consecuencia de la iniciativa "Todo menos armas", planteada por la Comisión Europea en octubre de 2000.

---

<sup>192</sup> Ámbito temporal que coincidió con el correspondiente a la anterior regulación del mercado europeo del azúcar (el Reglamento (CE) nº 2038/1999 del Consejo).

<sup>193</sup> En base a una estimación sobre las necesidades de importación europea de azúcar de caña en bruto para refinar que se detecten en el mercado. Esta primera estimación ha tenido que realizarse antes de finalizar el mes de mayo anterior a la campaña de comercialización concerniente.

<sup>194</sup> Éstas se han debido comunicar, como muy tarde, el 1 de febrero del año en cuestión.

<sup>195</sup> Formalmente, la Comunidad aprobó el nuevo Acuerdo del APE en la Decisión del Consejo 2001/870/CE del 3 de diciembre de 2001.

Finalmente, se ha logrado la continuidad del Acuerdo del APE durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2001 y el 30 de junio de 2006<sup>196</sup>. En este nuevo Acuerdo del APE se ha introducido un cambio significativo respecto al Acuerdo anterior. Se ha eliminado la aplicación de un arancel reducido permitiéndose, entonces, un acceso libre de aranceles al APE. Esto se ha permitido con vistas a compensar la reducción que están experimentando las cantidades de azúcar beneficiadas por el Acuerdo del APE desde la campaña 2001/02, cuando la CE abrió un nuevo contingente arancelario de azúcar de caña en bruto libre de aranceles procedente de los PMA. En el cuadro 10, se puede observar la destacable reducción que experimentaron las cantidades de APE entre las campañas 2000/01 y 2001/02.

**Cuadro 10: Asignaciones de los volúmenes de "azúcar preferente especial" entre 17 países ACP y la India en las campañas 2000/01 y 2001/02.**

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente.)

	2000/01	2001/02
<i>África</i>		
Congo, Rep.	3.623,2	2.554,3
Costa de Marfil	13.962,5	9.775,2
Kenya	3.486,4	11.275,7
Madagascar	2.918,0	0
Malawi	12.858,1	10.000,0
Mauricio	14.017,9	43.101,2
Swazilandia	56.999,5	14.696,0
Tanzania, Rep.	3.500,0	2.520,1
Zambia	14.165,0	12.765,0
Zimbabwe	29.520,6	24.921,4
<i>Caribe</i>		
Barbados	0	0
Belice	8.066,8	5.579,0
Guyana	41.714,8	22.443,6
Jamaica	34.868,6	17.931,0
Saint Kitts y Nevis	0	0
Trinidad y Tobago	12.134,1	6.239,2
<i>Pacífico</i>		
Fiji	32.184,9	19.646,2
India	10.000	10.000
TOTAL	294.020,4	213.447,9

*Nota* : Suriname y Uganda no han participado en la asignación de APE.

Fuente: ACP Sugar Group, "ACP-EU Sugar Statistics", 2003.

<sup>196</sup> Dicho ámbito temporal abarca otras cinco campañas de comercialización y coincide -como ya se verá más adelante- con el período de vigencia del actual Reglamento (CE) nº 1260/2001 del Consejo.

Según la propuesta de la Comisión Europea "Todo menos armas", la CE ha establecido el contingente arancelario global de azúcar de caña para refinar originario de los PMA sin aranceles, por 74.185 tm. para la campaña 2001/02, que se irá incrementando en un 15 por ciento de forma sucesiva hasta la campaña 2008/09 -véase el anexo 1-. Se garantiza el mismo precio mínimo de compra para el APE y para el azúcar de los PMA, equivalente a 496,8 euros por tm.. Este acuerdo sobre el azúcar originario de los PMA se establece como compensación al retraso en la liberalización del comercio CE-PMA respecto al azúcar, pues está previsto que, hasta el 1 de julio de 2009, no desaparezca totalmente el contingente arancelario, ni tampoco el arancel aduanero común que se aplica, actualmente, a las cantidades que exceden del contingente.

En definitiva, tanto el Protocolo del Azúcar CE-ACP como el Acuerdo del APE establecen un trato de carácter preferente para facilitar la entrada al mercado europeo de azúcar de caña en bruto originario de determinadas economías ACP. Pero cada uno de ellos tiene sus propias características en cuanto a cantidades, precios y garantía de continuidad, las cuales responden, en gran parte, a los orígenes de los mismos y, por lo tanto, a las necesidades del momento. Después de haber analizado, en este apartado, las relaciones comerciales CE-ACP respecto al producto del azúcar, se muestra que ambos Acuerdos son una pieza dentro del régimen del mercado europeo, en particular, dentro del régimen de importaciones europeas de azúcar.

### **III.3- El régimen europeo del mercado de azúcar**

El entorno más inmediato del instrumento de cooperación CE-ACP sobre el producto del azúcar está constituido por la normativa que rige el mercado europeo del azúcar, la cual forma parte de la PAC de la CE. Por eso, en esta gran sección, se estudia el amplio abanico de instrumentos que se utilizan en la política europea del azúcar.

Ante la complejidad que representa todo el entramado de elementos que configuran el régimen europeo del azúcar, se aborda este estudio siguiendo el

articulado del reglamento actual. La explicación de las disposiciones que regulan el sector europeo del azúcar permitirá, posteriormente, la comprensión de las controversias existentes respecto al funcionamiento del mercado europeo del azúcar y, al mismo tiempo, en relación a los flujos comerciales de la CE con terceros países.

Antes de abordar la normativa europea sobre el sector del azúcar, se explican algunos elementos básicos de la PAC con el ánimo de poner en relieve la dificultad existente para compatibilizarla con la política europea de cooperación al desarrollo. Así, se estudia por qué y cómo surge la PAC, cómo se estructura dicha Política, cuáles son los objetivos que pretende alcanzar y sobre qué principios se asienta. Se muestra el carácter proteccionista de la PAC, aunque esta realidad no es exclusiva a la CE, sino también a las políticas agrarias de muchos otros países desarrollados. Por último, se mencionan los principales esfuerzos multilaterales que se han realizado antes y después de la creación de la OMC, por liberalizar progresivamente el comercio mundial agrícola. Se destaca que este proceso es de vital importancia para los PVD, al participar mayoritariamente en el comercio de estos productos.

### **III.3.A- Aspectos básicos de la Política Agraria Común: la dimensión exterior**

Desde la constitución de la Comunidad Económica Europea, se consideró que el sector agropecuario debía tener un lugar especial en la estructura económica y social de los países miembros. Se tuvo en cuenta la destacable proporción de personas con niveles de pobreza que estaban ocupadas en el sector primario. Por ello, se optó por intervenir en ese sector mediante la combinación de una política de precios garantizados y una política de reconstrucción social a largo plazo. Pero la actuación pública en las actividades económicas de productos agrícolas y pesqueros no es exclusiva a la CE, sino que la mayoría de los Estados, especialmente los países desarrollados, intervienen en el sector agropecuario con medidas de política económica que regulan la producción, la comercialización, las rentas de los agricultores y los ganaderos, y las estructuras productivas.



Tradicionalmente, cuatro argumentos se han utilizado para justificar la intervención pública en dicho sector económico. En primer lugar, las notorias variaciones de la producción agraria a lo largo de las campañas debido a efectos meteorológicos y a enfermedades y plagas en los animales y las plantas. En segundo lugar, la tendencia decreciente de los precios relativos a los productos agrarios a lo largo de los años debido, principalmente, a la baja elasticidad demanda-precio de estos productos. En tercer lugar, el objetivo por mantener un alto nivel de autosuficiencia alimentaria por parte de muchos países. En cuarto y último lugar, la protección de los intereses de los consumidores a partir de una amplia legislación sobre calidades, aditivos, medidas, pesos, etc..

En el ámbito de la CEE, además, la existencia de distintas políticas agrarias en los países fundadores de la Comunidad, y el interés, sobre todo, de Francia por armonizar las intervenciones en este sector, explican el tratamiento diferenciado de los productos agrícolas en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Así, el proceso de construcción de la PAC estuvo definido en el artículo 37 del TCE. Atendiendo a dicha disposición, la Comisión convocó, en Stressa en julio de 1958, una Conferencia de los Estados miembros para determinar las líneas directrices de esta política. Como resultado, se determinó que la PAC debía basarse en la organización de los mercados agrarios por tipos de productos, la mejora de las estructuras productivas agrarias y el control de los intercambios comerciales con terceros países.

Posteriormente, la Resolución del Consejo de 20 de diciembre de 1960 definió el régimen protector del mercado comunitario, principalmente basado en exacciones reguladoras a la importación (*prèlèvements*), y fijó un calendario para la adopción de los Reglamentos con vistas a poner en práctica las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) para los principales productos agrarios. Después de seis años tras dicha Resolución, se alcanzó que el 85 por ciento de la producción agraria comunitaria quedara sujeta a los regímenes de OCM. También se hizo frente al objetivo de mejora de las estructuras productivas. Se diseñó una política de estructuras, complementaria a la política de mercados, dirigida a resolver los problemas que planteaba la variedad de

estructuras productivas europeas y los diferentes niveles de productividad agraria.

Así pues, se definió la articulación de la PAC en base a dos niveles: la política de precios y mercados y la política de estructuras. La primera de ellas es mucho más importante que la segunda en el sentido de que absorbe un mayor montante de recursos del presupuesto comunitario<sup>197</sup>. La PAC entró en funcionamiento en 1962, en base al funcionamiento de las primeras OCM de productos agropecuarios y a lo largo de tiempo se fueron creando las restantes.

Las OCM son el principal instrumento de la política de mercados. Es, en el artículo 32 (1) del TCE, donde se establece que se creará un mercado común para cubrir la producción y los intercambios comerciales de los productos agrícolas, esto es, de los bienes obtenidos de la tierra, la ganadería y la pesca, como también los productos elaborados tras una primera transformación de los bienes anteriores. Cualquiera de las OCM existentes comprenden todo un conjunto de medidas orientadas a lograr los objetivos de la PAC: incrementar la productividad agraria; asegurar un nivel de vida justo para los agricultores; estabilizar los mercados; y asegurar la oferta necesaria a precios razonables para los consumidores (artículo 33 (1) del TCE). En la actualidad, las OCM cubren alrededor del 90 por ciento de la producción agrícola final en la CE<sup>198</sup>.

Para ello, las OCM se basan en los siguientes principios<sup>199</sup>:

- el establecimiento de un mercado único, caracterizado por unas normas comunes para la gestión de los mercados agrarios, políticas de precios comunes para determinados productos agrícolas, una libre circulación de los

---

<sup>197</sup> La aplicación de la política de mercados absorbe alrededor del 90 por ciento de los recursos del presupuesto de la CE dedicados a la PAC, mientras que se destina el restante 10 por ciento a la realización de la política de estructuras.

<sup>198</sup> Parlamento Europeo, "La política de mercados y de precios agrícolas - las organizaciones comunes de mercado: concepto general y aplicaciones sectoriales", *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea*, 2000.

<sup>199</sup> Éstos fueron fijados por los Ministros de Agricultura de los Estados fundadores de la Comunidad en la Conferencia en Stressa de 1958.

mismos entre los Estados miembros, y un sistema único de derechos arancelarios y no arancelarios para regular el comercio con los países terceros a la CE;

- la preferencia comunitaria, que significa la protección de los mercados internos con el ánimo de favorecer los bienes producidos en la Comunidad frente a los productos importados, a pesar de que ésta tiende a erosionarse por la progresiva apertura del mercado europeo al exterior<sup>200</sup>;
- y la solidaridad financiera, pues los gastos derivados de la aplicación de la PAC deben ser asumidos por el presupuesto comunitario, a partir de los recursos asignados al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)<sup>201</sup>.

La OCM de un producto agropecuario en cuestión engloba un conjunto de normas, adoptadas por el Consejo (mediante el Reglamento de base) y la Comisión para cuestiones concretas (mediante Reglamentos de la Comisión), que regulan la producción, el consumo y el comercio de ese producto. Entre esas normas, destacan la fijación de precios institucionales y mecanismos de fijación de precios, la aplicación de medidas de intervención (como compras por los organismos de intervención, ayudas al almacenamiento privado, ayudas a la producción, ayudas a la eliminación de excedentes,...), y el sistema de flujos comerciales con terceros países (tanto medidas a la importación como a la exportación). Precisamente, para preservar estos apoyos internos que se acaban de mencionar, era absolutamente necesario aislar la PAC de la competencia externa mediante una elevada protección, cumpliendo así el principio de preferencia comunitaria.

Con el paso del tiempo se ha producido un círculo vicioso pues las políticas de soporte a la agricultura fomentan una producción superior a la demanda, con

---

<sup>200</sup> Sobre la base de acuerdos multilaterales, bilaterales y concesiones unilaterales.

<sup>201</sup> El FEOGA se creó en el momento en que la PAC entró en funcionamiento (1962). Fue, en 1964, cuando se dividió en dos secciones: la sección "Orientación" y la sección "Garantía". La primera se centra en la financiación de las acciones en el ámbito de la política de estructuras. En cambio, la segunda, con mucho la más significativa desde el punto de vista financiero, tiene por objeto cubrir los gastos derivados de la aplicación de la política de mercados y precios.

la consiguiente tendencia expansiva de los excedentes, una parte importante de los cuales se coloca mediante subvenciones en mercados exteriores. Este exceso de oferta presiona a la baja los precios mundiales de los productos agrícolas, perjudicando seriamente a los exportadores eficientes de productos agrícolas. Ello tiene, pues, implicaciones graves para los países en desarrollo al tener, en general, ventajas comparativas en los productos agrícolas. Los PVD concentran una gran parte de la población en actividades agrícolas (el 57 por ciento vive en las zonas rurales) y sus ingresos de exportación provienen en porcentajes destacables de las ventas de estos productos. Esta realidad pone, pues, en evidencia la contradicción existente entre la política intervencionista en los mercados agrarios de la CE y la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

Las distorsiones que las políticas agrícolas de muchos países desarrollados (CE, Estados Unidos y Japón, principalmente) estaban causando en el comercio agrícola mundial, propiciaron un clima más favorable para abordar un acuerdo internacional en esta materia. Fue en la Ronda de Uruguay del GATT (1986-1994) donde se consiguió alcanzar un acuerdo multilateral que disciplinó la intervención interna y externa de los países en el sector agrícola. En este Acuerdo se establecieron, por primera vez, los principios sobre los que se debían asentar las ayudas internas, la protección en frontera y las subvenciones a la exportación, con el objetivo final de liberalizar los flujos comerciales de productos agrícolas. Así pues, el comercio de productos agrícolas se sometió realmente a la disciplina del Acuerdo GATT a partir del 1 de enero de 1995, tras la conclusión en 1994 de la VIII Ronda de Negociaciones del GATT<sup>202</sup>.

Para cumplir con el nuevo marco regulador del comercio agrícola, la CE tuvo que proceder a una importante reforma de la PAC en 1992. Esta reforma se centró, básicamente, en la sustitución del sistema de apoyo al sector agrícola

---

<sup>202</sup> Ello no quiere decir que, hasta ese momento, el sector de la agricultura no hubiera sido considerado realmente en el ámbito general del GATT, ya que en el propio Acuerdo originario del mismo (de 1947), el comercio de los bienes agrícolas recibió un trato especial. A fin de respetar las políticas agrarias internas de los países miembros, se admitieron excepciones a la prohibición del uso de contingentes y de las subvenciones a la exportación.

mediante los precios institucionales por un mecanismo de ayudas directas a la renta de los agricultores, y en la reducción de algunos de los precios internos para aproximarlos a los precios mundiales.

Los compromisos resultantes de la Ronda de Uruguay fueron importantes porque sentaron las bases de las nuevas disciplinas que deben regir tanto las políticas internas como las intervenciones en el comercio (aranceles, contingentes y subvenciones a la exportación). Sin embargo, los compromisos de reducción fueron limitados<sup>203</sup>, por lo que aún persisten importantes barreras arancelarias, mecanismos de ayuda interna que siguen dando soporte a producciones ineficientes, y subvenciones a la exportación que continúan generando conductas de competencia desleal que deprimen los precios internacionales de los productos agrícolas (tal y como se detalla en el recuadro 1). Como los datos indican, todavía queda un largo camino por recorrer en la liberalización del comercio agrícola.

**Recuadro 1: Estimación de las medidas de apoyo y protección a la agricultura en el conjunto de países de la OCDE.**

	<b>1986-88</b>	<b>2003*</b>
Estimación del apoyo total <sup>(1)</sup> (millones euros)	276.293	311.994
Transferencias de los consumidores	185.479	166.105
Transferencias de los contribuyentes	106.557	170.529
Ingresos presupuestarios	-15.744	-24.640
Coefficiente nominal de protección a los productores <sup>(2)</sup>	1,56	1,31

\*: provisional

<sup>(1)</sup> Se tienen en cuenta todas las medidas de soporte a la producción (*Product Support Estimate*).

<sup>(2)</sup> Se calcula en base a la diferencia entre el precio mundial y el precio que recibe el productor.

Fuente: OCDE, *Politiques agricoles des pays de l'OCDE: Panorama*, 2004.

En marzo de 2000, y según las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura, se iniciaron las actuales negociaciones agrícolas multilaterales. Desde el

<sup>203</sup> A lo largo del período 1995-2000, los países desarrollados se comprometieron a reducir los aranceles a la importación de productos agrícolas en un 36 por ciento en promedio, y sólo en un 15 por ciento, como mínimo, para cada producto. Además, acordaron reducir la ayuda interna (Medida Global de Ayuda) en un 20 por ciento. Por último, se comprometieron a rebajar las subvenciones a la exportación en un 36 por ciento en valor, y en un 21 por ciento en volumen.

momento en que se alcanzó el consenso del lanzamiento de la Ronda de Doha en noviembre de 2001, el comercio agrícola se integró como uno de los capítulos de la Ronda. Este tratamiento a los intercambios de productos agrícolas supone un cambio cualitativo en el sentido de que ahora forman parte de una agenda global, lo que significa que para finalizar las negociaciones comerciales se deben conseguir acuerdos en cada uno de los temas, incluido el agrícola.

En realidad, el tema del comercio agrícola es muy importante hasta tal punto que su resultado puede condicionar el progreso en otros capítulos de la Agenda y, en conjunto, el posible éxito de ésta. La importancia de este tema reside en que de ella depende que los productos de los PVD tengan un acceso sustancial a los mercados de terceros países, en la línea del compromiso de que los acuerdos que se alcancen en la Ronda de Doha deben beneficiar a los PVD<sup>204</sup>. Esto significa que los países desarrollados tendrán que reducir los elevados aranceles que aplican a los productos externos como las ayudas internas que conceden a la producción interna. También se deberá reducir la elevada protección arancelaria en los PVD de cara a fomentar los flujos comerciales con otros países de nivel similar de desarrollo.

Las negociaciones están resultando muy difíciles por las distintas posturas defendidas. Un ejemplo de dichas dificultades fue el fracaso de la Quinta Conferencia Ministerial, celebrada en Cancún en septiembre de 2003, donde se evidenciaron las todavía alejadas posturas en materia de comercio agrícola. El intento de acercar las posiciones por parte de Estados Unidos y la CE, que presentaban una propuesta más moderada, 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 agrícola<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> A modo de ejemplo, en los años 2000 y 2001, los productos agrícolas representaron el 37 por ciento del total de las exportaciones en los PVD (Millet M., 2004).

<sup>205</sup> Para una mayor información sobre las dificultades del proceso de negociación internacional sobre el comercio agrícola, véase Millet. M., en prensa, 2004.

Finalmente, este enfrentamiento<sup>206</sup> se ha reconducido y el 1 de agosto de 2004 se acordó un nuevo programa de trabajo para la Ronda de Doha<sup>207</sup>. En el capítulo agrícola, se ha resuelto el aspecto más controvertido que bloqueaba la negociación. En concreto, ya se ha acordado que se eliminarán todas las formas directas e indirectas de las subvenciones a la exportación en un plazo todavía por definir. También se esperan importantes reducciones en ayudas internas y protección arancelaria.

La CE se ha preparado para el nuevo escenario con nuevas importantes reformas de la PAC en 2000 y 2003 que, sin embargo, no contemplan aún, la reforma del sector del azúcar que se analiza a continuación. Al final de este capítulo, se explica la propuesta que está actualmente sobre la mesa para intentar adaptar esta OCM al nuevo marco de competencia que pueda surgir de las negociaciones internacionales.

En el siguiente apartado, se analiza el contenido de la OCM del azúcar, que es un claro ejemplo del sistema intervencionista de la PAC, y en el que se sitúa el Protocolo del Azúcar CE-ACP. Como se puede comprobar, se trata de un sector donde prevalecen los sistemas originarios de intervención de la PAC. De hecho, sólo experimentó una modesta reforma en 1995 para adaptarlo a los compromisos asumidos por el Acuerdo Agrícola de 1994.

### **III.3.B- La Organización Común de Mercado del sector del azúcar: el régimen actual**

La PAC cubrió el producto del azúcar en 1968. Fue difícil la tarea de diseñar un sistema comunitario de garantía para todos los productores europeos de azúcar y que, a la vez, concediera, como mínimo, el mismo nivel de ayuda que la otorgada por cada una de las políticas nacionales del azúcar. A partir de entonces, entró en vigor la Organización Común de Mercado del azúcar en la CE, que se identifica como un conjunto de normas comunes a nivel de la

---

<sup>206</sup> Otros temas de la Agenda de Doha también han sido objeto de fuertes controversias.

<sup>207</sup> OMC, WT/L/579, 02.08.2004.

Comunidad sobre dicho producto y sus derivados, con vistas a regular la producción, el consumo y el comercio del azúcar en el territorio de la Comunidad.

La OCM del azúcar forma parte de la política de mercados de la PAC. Esta Organización es de intervención automática o con garantía total de precios<sup>208</sup>. Incluye un sistema de precios mínimos, garantizados por los organismos públicos de intervención, que se aplica a las cantidades de azúcar producidas dentro de las cuotas establecidas. Este tipo de OCM fue la más característica de la PAC antes de la reforma de 1992, pero actualmente está desapareciendo.

La política europea del azúcar está constituida por un conjunto de reglas que pretenden favorecer los intereses económicos de los agricultores, los industriales y los consumidores europeos de azúcar<sup>209</sup>. A partir de 1975, también se persigue la protección de los ingresos económicos de los países ACP exportadores de azúcar a la Comunidad, tal y como se desprende del sistema de importaciones europeas con carácter preferente. Desde el inicio del Protocolo del Azúcar CE-ACP, el azúcar originario de estos países se convierte en parte integrante de la OCM del sector del azúcar.

La actual OCM en el sector del azúcar está regulada por el Reglamento (CE) nº 1260/2001 del Consejo desde junio de 2001, que se aplicará a lo largo de las campañas de comercialización 2001/02 a 2005/06. No supone grandes modificaciones respecto a la normativa anterior (el Reglamento (CE) nº 2038/1999 del Consejo<sup>210</sup>). Recoge prácticamente todos los cambios que la Comisión Europea propuso sobre el régimen europeo del azúcar en octubre de 2000<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> Este tipo de OCM también se aplica a los productos lácteos hasta 2005.

<sup>209</sup> Más adelante, cuando se expliquen las características del régimen europeo de precios del azúcar, se verá que este último colectivo se beneficia en menor medida de esta política al tener que pagar un precio europeo por la adquisición de azúcar equivalente a más del doble del precio en el mercado mundial.

<sup>210</sup> Cuyo ámbito temporal de aplicación coincidió con el período de transición establecido para cumplir con los acuerdos alcanzados en la VIII Ronda de Negociaciones del GATT (de 1995/96 a 2000/01).

<sup>211</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar*, 2000.



En aras a facilitar su comprensión, se procede a explicar el funcionamiento actual de la OCM haciendo referencia, cuando así lo requiera, a los cambios introducidos en el Reglamento en relación a la normativa anterior. La explicación de las modificaciones más importantes respecto al régimen anterior viene justificada por la obligación de cumplir con el Acuerdo Agrícola de la OMC y, además, prepararse para las negociaciones en curso enmarcadas en la Ronda de Doha.

La actual OCM del azúcar sigue conservando los grandes pilares en base a los cuales se estructura todo el mecanismo de ayuda. Así, se han mantenido intactos el régimen de precios internos garantizados, junto al sistema de cuotas de producción, los cuales han permitido conservar la capacidad productiva de azúcar y garantizar una renta a los agricultores y los industriales del sector. Asimismo, se han mantenido las subvenciones a la exportación para una determinada cantidad de azúcar producido en la Comunidad, y las restricciones a la importación de azúcar con la excepción de un trato preferente a determinados oferentes.

#### a- Ámbito de aplicación

El mercado agrícola común en el sector del azúcar reviste distintas formas según los productos edulcorantes. Además del azúcar procedente de la transformación de la caña de azúcar o de la remolacha, se considera la isoglucosa y el jarabe de inulina como productos sucedáneos del azúcar líquido. Ante la estrecha relación existente entre dichos bienes, se regula en la misma normativa el funcionamiento de los mercados del azúcar, la isoglucosa y el jarabe de inulina, conservando las características específicas de sus respectivas producciones. La isoglucosa se incorporó a la OCM del azúcar en 1977<sup>212</sup>, mientras que la inclusión del jarabe de inulina fue en 1993<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Council Regulation (EEC) nº 1111/77 of 17 of May 1977 laying down common provisions for isoglucose.

<sup>213</sup> Reglamento (CEE) nº 1548/93 del Consejo de 14 de junio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) nº 1785/81 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar.

En concreto, el actual Reglamento (en el artículo 1) engloba los siguientes productos dentro de su ámbito de aplicación:

- a- Azúcar de remolacha o de caña y sacarosa<sup>214</sup> químicamente pura en estado sólido.
- b- Remolacha azucarera y caña de azúcar.
- c- Melaza<sup>215</sup> resultante de la extracción o del refinado del azúcar.
- d- Azúcar y jarabe de arce<sup>216</sup>.
- e- Otros azúcares y jarabes.
- f- Pulpa de remolacha, bagazo<sup>217</sup> de caña de azúcar y otros desperdicios de la industria azucarera.
- g- Isoglucosa<sup>218</sup> y jarabe de isoglucosa.
- h- Jarabe de inulina<sup>219</sup>.

Así pues, los productos afectados por la OCM del azúcar son tanto los de base como los obtenidos de la primera transformación. Para cualquiera de estos productos, la campaña de comercialización empieza el 1 de julio y acaba el 30 de junio del año siguiente.

---

<sup>214</sup> Polvo cristalino de sabor dulce que se obtiene industrialmente a partir de la caña de azúcar y de la remolacha azucarera. También se halla en algunos sorgos, arces, el néctar de las flores y diversos frutos (como los dátiles, plátanos, melocotones, albaricoques, etc.).

<sup>215</sup> Es un subproducto del refinado del azúcar de remolacha o de caña. Este líquido denso se obtiene tras finalizar la etapa de cristalización del proceso de fabricación del azúcar. En la CE se utiliza, principalmente, para la alimentación animal.

<sup>216</sup> El arce de azúcar es un árbol elevado de hojas parecidas a las del plátano. Su savia, que se recoge a principios de primavera, se usa para obtener azúcar.

<sup>217</sup> Residuo de la caña de azúcar después de triturada. Se utiliza en las mismas fábricas azucareras como combustible. Además, se emplea, sobre todo, para la producción de papel, pasta de papel y ácido aconítico.

<sup>218</sup> Ésta se obtiene a partir de la glucosa o de sus polímeros que incluyen, en peso y en estado seco, al menos el 10 por ciento de fructosa (componente básico de la sacarosa). Normalmente, la isoglucosa se utiliza en estado líquido como sustituto del azúcar, principalmente, en la producción de bebidas.

<sup>219</sup> Éste se consigue inmediatamente después de la hidrólisis (descomposición de sustancias orgánicas e inorgánicas complejas en otras más sencillas por acción de agua) de inulina o de oligofructosa (oligosacáridos derivados de la sacarosa), y debe contener, en peso y en estado seco, al menos un 10 por ciento de fructosa en forma libre o en forma de sacarosa.

## b- Régimen de cuotas

La producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina está controlada por cantidades de base que se asignan a los países de la CE y, a partir de ahí, cada Estado miembro distribuye cuotas de producción para las empresas instaladas en su territorio. Se ofrece un tratamiento diferente en función del tipo de cuotas de que se trate en lo que se refiere al precio y a la garantía de comercialización, aunque las características físicas del producto sean las mismas.

Se distinguen tres tipos de cuotas: A, B y C, para el azúcar, la isoglucosa y el jarabe de inulina (artículo 1 (2)). El azúcar A, la isoglucosa A y el jarabe de inulina A corresponden a la cantidad de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina, respectivamente, dentro de la cuota A de cada empresa. El azúcar B, la isoglucosa B y el jarabe de inulina B se refieren a la cantidad producida de cada producto que excede de la cuota A sin sobrepasar la suma de las cuotas A y B de cada empresa. Por último, se entiende por azúcar C, isoglucosa C y jarabe de inulina C cualquier cantidad producida de los tres productos que sobrepase la suma de las cuotas A y B de cada empresa, o bien, que haya sido obtenida por una empresa que carece de cuotas.

**Cuadro 11: Denominación del tipo de azúcar A, B o C según la vinculación con las cuotas asignadas a las empresas europeas fabricantes de azúcar.**

	<i>dentro cuota A</i>	<i>dentro cuota B</i>	<i>fuera cuotas A+B</i>
Azúcar A	X		
Azúcar B		X	
Azúcar C			X

Las cantidades de estos productos azucareros obtenidas dentro de las cuotas de cada empresa azucarera se dividen en cuota A y cuota B a propósito del diferente cálculo de las cotizaciones a la producción que recaen sobre ellas<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> En el régimen europeo del azúcar se fijan cotizaciones a la producción de azúcar dentro de cuotas con vistas a financiar las subvenciones a la exportación de dicho producto -véase el apartado g-.

Por lo demás, las cuotas A y B se benefician del mismo precio de sostenimiento y conservan toda la garantía de comercialización, es decir, que tanto el azúcar A como el B tienen derecho a ser adquiridos por los organismos de intervención<sup>221</sup>. Asimismo, se aplican las mismas subvenciones a la exportación para facilitar la venta de azúcar de ambas cuotas en el mercado mundial.

En contrapartida, la producción obtenida por encima de la suma de las cuotas A y B, la cuantía C, no dispone de garantía de precio ni de comercialización dentro o fuera del mercado europeo. De hecho, según el artículo 13 (1), esta última no puede comercializarse en el mercado interior de la Comunidad, y debe exportarse sin subvención y en estado natural antes del 1 de enero siguiente, una vez finalizada la campaña de comercialización<sup>222</sup>. Cuando se diseñó la OCM del azúcar, se consideró la opción del azúcar C, es decir, el azúcar producido en exceso de las cuotas nacionales asignadas, con vistas a posibilitar excedentes productivos de forma excepcional. Sin embargo, los fabricantes de azúcar en las economías de la CE, incluso en las menos competitivas, producen normalmente por encima de las cuotas asignadas, de forma que existe un exceso constante de producción que debe exportarse al precio mundial sin subvención.

Este régimen funciona inicialmente con la asignación de cantidades de base A y B de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina, a los Estados miembros de la CE (véase el cuadro 12). A partir de esas cantidades, los propios Estados atribuyen unas cuotas A y B a cada empresa productora de cualquiera de los tres productos, establecida en su territorio, que haya gozado de unas cuotas A y B durante la campaña de comercialización 2000/01 (artículo 11 (1)). Hay que tener presente que las refinerías no participan de la asignación de cuotas de producción. Sin embargo, la industria del refinado se beneficia del régimen

---

<sup>221</sup> Para una mayor información, véase el apartado d.

<sup>222</sup> Sólo en casos excepcionales y con el fin de garantizar la seguridad del abastecimiento de azúcar en el territorio comunitario, se puede comercializar la cuota C en el interior del mercado europeo.

de importaciones europeas de carácter preferente con vistas a satisfacer sus necesidades de abastecimiento<sup>223</sup>.

La cantidad de azúcar A (el 82 por ciento del total de las cantidades de base de azúcar) equivale a la producción histórica de azúcar de cada país al comienzo de la OCM del azúcar, mientras que la cantidad B (el restante 18 por ciento) pretende favorecer a los países con ventajas comparativas en la producción de remolacha para que puedan lograr una mayor especialización. Así, los Estados de la CE exportadores de azúcar, como Francia y Alemania, obtuvieron una mayor proporción relativa de cantidad de azúcar B que de azúcar A. En conjunto, Francia y Alemania son los países que disponen de la mayor cantidad de azúcar asignada (un 50 por ciento del total de las cantidades de base de azúcar A y B), a los que siguen Italia y Reino Unido (con un 10 y un 8 por ciento, respectivamente).

Respecto a las cantidades de isoglucosa (que sólo representan un 2,1 por ciento de la cantidad total de base de azúcar), España y Bélgica tienen la mayor cuota relativa. Por lo que se refiere a las cantidades de jarabe de inulina (que suponen un 2,2 por ciento del volumen total de azúcar garantizado), éstas se producen sólo en Bélgica, Francia y Holanda<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> El sistema de importaciones de la CE de azúcar con carácter preferente se explica en el apartado h.

<sup>224</sup> Existen dos fábricas en Bélgica, una en Francia y una en Holanda.

**Cuadro 12: Distribución entre los países de la CE de las cantidades de base de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina, establecidas en el actual Reglamento.**

	<b>Azúcar A<sup>(1)</sup></b>	<b>Azúcar B<sup>(1)</sup></b>	<b>Isogl. A<sup>(2)</sup></b>	<b>Isog. B<sup>(2)</sup></b>	<b>Inul. A<sup>(3)</sup></b>	<b>Inul. B<sup>(3)</sup></b>
ALEMANIA	2.612.913,3	803.982,2	28.643,3	6.745,5	-	-
AUSTRIA	314.028,9	73.297,5	-	-	-	-
BÉLGICA <sup>(4)</sup>	674.905,5	144.906,1	56.150,6	15.441,0	174.218,6	41.028,2
DINAMARCA	325.000,0	95.745,5	-	-	-	-
ESPAÑA	957.082,4	39.878,5	74.619,6	7.959,4	-	-
FINLANDIA	132.806,3	13.280,4	10.792,0	1.079,7	-	-
FRANCIA <sup>(5)</sup>	2.970.359,4	798.632,0	15.747,1	4.098,6	19.847,1	4.674,2
GRECIA	288.638,0	28.863,8	10.435,0	2.457,5	-	-
HOLANDA	684.112,4	180.447,1	7.364,6	1.734,5	65.519,4	15.430,5
IRLANDA	181.145,2	18.114,5	-	-	-	-
ITALIA	1.310.903,9	246.539,3	16.432,1	3.869,8	-	-
PORTUGAL <sup>(6)</sup>	72.428,4	7.242,8	8.027,0	1.890,3	-	-
REINO UNIDO	1.035.115,4	103.511,5	21.502,0	5.735,3	-	-
SUECIA	334.784,2	33.478,0	-	-	-	-
TOTAL	11.894.223	2.587.919	249.713	51.012	259.585	61.133

<sup>(1)</sup> Las cantidades de base de azúcar están expresadas en tm. de azúcar blanco.

<sup>(2)</sup> Las cifras correspondientes a las cantidades de base de isoglucosa (Isogl.) están valoradas en tm. de materia seca.

<sup>(3)</sup> Las cantidades de base de jarabe de inulina (Inul.) están medidas en tm. de materia seca, expresadas en equivalente de azúcar blanco/isoglucosa.

<sup>(4)</sup> Unión Económica Belgo-Luxemburguesa.

<sup>(5)</sup> Incluye las cantidades de azúcar A y B (de 463.872 tm. y 46.372,5 tm., respectivamente) producidas en los departamentos franceses de ultramar (DFU).

<sup>(6)</sup> Incluye las cantidades de azúcar A y B (de 9.048,2 tm. y 904,8 tm., respectivamente) obtenidas en la región autónoma de las Azores.

Fuente: Reglamento (CE) nº 1260/2001 del Consejo de 19 de junio de 2001 (artículo 11 (2)).

Es importante, aquí, destacar dos características del mercado europeo del azúcar. En primer lugar, todos los países miembros de la CE son productores de azúcar, con la excepción de Luxemburgo. En segundo lugar, todo el azúcar obtenido en el interior de la Comunidad deriva de la remolacha, con la excepción del azúcar de caña producido en el sur de España y en algunas regiones ultraperiféricas de la CE, como son los departamentos franceses de ultramar (DFU) y las regiones autónomas portuguesas<sup>225</sup>.

<sup>225</sup> Las regiones ultraperiféricas de la CE son los cuatro departamentos franceses de ultramar (Guadalupe, Guyana francesa, Martinica y Reunión), las regiones autónomas portuguesas (Azores y Madeira) y la comunidad autónoma española de las islas Canarias.

En la práctica, la CE ha adoptado una serie de medidas específicas para promover las producciones locales de azúcar en casi todas sus regiones ultraperiféricas. Respecto a los departamentos franceses de ultramar, la Comunidad favorece la producción de azúcar mediante la concesión de una ayuda para el transporte de las cañas de azúcar desde las plantaciones en las que se recolectan hasta los centros de recepción, y una ayuda para la transformación directa de la caña en jarabe de azúcar o ron agrícola, para una cantidad máxima anual<sup>226</sup>.

Por lo que respecta a las regiones autónomas portuguesas, en concreto Madeira, se concede una ayuda anual por hectárea a los cultivadores de caña de azúcar, como también, una ayuda para la transformación directa de la caña en jarabe de azúcar o ron agrícola. Asimismo, la CE promueve la producción de remolacha azucarera y la obtención de azúcar blanco en las Azores. Se les otorga una ayuda global por hectárea para el desarrollo de la producción de remolacha azucarera, con sujeción a una superficie máxima correspondiente a una producción equivalente de 10.000 tm. anuales de azúcar blanco. Se les da una ayuda específica para la transformación en azúcar blanco de la remolacha recolectada, bajo la misma sujeción anterior<sup>227</sup>.

La actual regulación ha establecido una reducción de las cantidades garantizadas de los productos edulcorantes de 115.000 tm. a lo largo de cada una de las campañas 2001/02 a 2005/06, en la línea de una de las principales indicaciones apuntadas por la Comisión Europea<sup>228</sup>. Estas nuevas cantidades de base representan el punto de referencia a la hora de aplicar una reducción

---

<sup>226</sup> Reglamento (CE) nº 1452/2001 del Consejo.

<sup>227</sup> Reglamento (CE) nº 1453/2001 del Consejo.

<sup>228</sup> En realidad, desde la creación de la OCM del azúcar, las cantidades de base de azúcar A y B estipuladas para cada país miembro se alteraron, anteriormente, en la reforma de 1975. El memorándum de la Comisión Europea de julio de 1973 proyectó una reducción en la cantidad de base de azúcar A, hasta alcanzar un volumen de 8,4 millones de tm., para aproximarla al consumo doméstico, una restricción sobre la cantidad de azúcar B de un 15 por ciento sobre la de azúcar A y una prohibición completa de la producción de azúcar C. Pero, en ese momento, se produjo una crisis de producción excepcional en el ámbito internacional provocando una subida significativa de los precios mundiales del azúcar. Así que, finalmente, se estableció que la cantidad de azúcar A se mantuviera alrededor de 9,5 millones de tm., además de que la cantidad de azúcar B pudiera representar hasta un 45 por ciento sobre la cuota A, y de que ninguna restricción sobre el azúcar C fuera impuesta (Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market Description*, 2003).

de las mismas en una campaña en cuestión. Ello es debido a que la OCM del azúcar está afectada por los compromisos adoptados en la Ronda de Uruguay, en concreto, por los límites que el Acuerdo de Agricultura estableció sobre la cantidad que puede ser objeto de subvención a la exportación.

Por ello, se estableció (en el Reglamento (CE) nº 1101/95 del Consejo) que cuando en una campaña de comercialización, antes del 1 de octubre, se previera un excedente exportable<sup>229</sup> superior al máximo subvencionable -de acuerdo con el cuadro 17-, se reducirían las cantidades de base A y B del azúcar, la isoglucosa y el jarabe de inulina (artículo 10 (4)). Este sistema de reducción de las cantidades garantizadas A y B de los productos del sector del azúcar se aplicó, por primera vez, en la campaña de comercialización 2000/01, durante el período de vigencia de la anterior reglamentación (Reglamento (CE) nº 2038/1999 del Consejo), en aras a cumplir con los compromisos adoptados en la Ronda de Uruguay del GATT. Así, la aplicación de dicho sistema supuso una disminución de las cantidades del sector del azúcar igual a 498.800 tm. expresadas en azúcar blanco equivalente<sup>230</sup>.

Posteriormente, las cantidades garantizadas de los productos azucareros se han reducido en 862.475 tm. y en 215.513 tm., expresadas en azúcar blanco equivalente, para las campañas de comercialización 2002/03 y 2003/04, respectivamente, debido nuevamente a la aparición de un excedente exportable de azúcar con derecho a subvención superior al permitido en el Acuerdo de Agricultura de la OMC<sup>231</sup>. El recorte de producción de azúcar para la campaña 2002/03 fue anunciado después de la época de siembra de la remolacha, así que no tuvo ningún impacto sobre la producción, a excepción de acrecentar el nivel de azúcar C. Una gran parte del aumento de dicho azúcar C fue trasladado<sup>232</sup> hacia la campaña posterior, lo que ha resultado en

---

<sup>229</sup> Equivalente a la diferencia entre la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina, dentro de las cuotas A y B, y su consumo doméstico respectivo.

<sup>230</sup> Sobre la base del Reglamento de la Comisión Europea (CE) nº 2073/2000.

<sup>231</sup> Según el Reglamento de la Comisión Europea nº 1745/2002.

<sup>232</sup> El mecanismo de traslado de azúcar a la campaña posterior, por parte de las empresas azucareras, está explicado un poco más adelante.



una reducción de la cosecha en dicha campaña<sup>233</sup>. Aún así, la campaña 2003/04 ha experimentado una nueva reducción de las cantidades A y B de los productos edulcorantes.

Con vistas a que la producción real de edulcorantes de cada Estado miembro se acerque a la cantidad que tiene asignada para cada campaña de comercialización, el Reglamento considera un mecanismo de transferencia de cuotas entre empresas, además de posibilitar que las empresas puedan trasladar determinados volúmenes a la campaña siguiente. Así, los Estados miembros pueden efectuar transferencias de volúmenes dentro de las cuotas A y B de azúcar o isoglucosa entre las empresas situadas en su territorio, teniendo en cuenta los intereses de los fabricantes y, especialmente, de los agricultores de remolacha o de caña de azúcar (artículo 12). Estas transferencias se hacen bajo la condición de que la disminución de las cuotas A y B de cada fabricante de azúcar o isoglucosa no exceda del 10 por ciento de sus respectivas cuotas asignadas inicialmente, de acuerdo con las cantidades de base correspondientes al país en cuestión<sup>234</sup>. Una vez deducidas determinadas cantidades de las cuotas A o B, el Estado las asigna a una o varias empresas que tengan, o no, una cuota y que estén establecidas en su territorio.

Asimismo, se permite a cada empresa la posibilidad de trasladar a la campaña de comercialización siguiente y a cuenta de la producción de la actual campaña, toda o una parte de la producción de azúcar de cuotas A o B que fuera a convertirse en azúcar C<sup>235</sup>. También las empresas azucareras pueden trasladar toda o una parte de su producción correspondiente de azúcar B.

---

<sup>233</sup> Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA), Agritrade, "Sugar: executive brief", 2004.

<sup>234</sup> Dicho límite no se aplica en Italia, España ni los departamentos franceses de ultramar, cuando las transferencias de cuotas forman parte de planes de reestructuración del sector de la remolacha o la caña de azúcar, en la medida necesaria para posibilitar la realización de dichos programas (artículo 12 (2)). Por su parte, Francia puede reducir las cuotas A asignadas a las empresas situadas en sus departamentos de ultramar, siempre que la cantidad total no supere las 30.000 tm. de azúcar blanco, y a partir de ahí, puede asignar dichas cantidades deducidas a una o varias empresas situadas en la metrópolis (artículo 12 (3)).

<sup>235</sup> En el Reglamento nº 2223/2000 de la Comisión de 6 de octubre de 2000, se establece que la decisión de traslado de azúcar por parte de cada empresa sólo puede afectar, como máximo, a una cantidad igual al 20 por ciento de su cuota A.

Asimismo, se permite a las empresas que puedan decidir trasladar el volumen de azúcar A y B, que fuera reclasificado como azúcar C, tras reducir las cantidades de base garantizadas en conformidad con la disposición 10 (artículo 14(1)). Las empresas que adopten dicha decisión, que es irrevocable, deben comunicarla al Estado miembro correspondiente antes del 1 de febrero<sup>236</sup>.

Además, las cantidades trasladadas de azúcar deben estar almacenadas por un período de un año. Excepcionalmente, en el caso de catástrofes naturales, como son las sequías o las inundaciones, que afecten a una determinada región de tal forma que no se asegure su aprovisionamiento normal, se permite reducir el período de almacenamiento de las cantidades trasladadas de azúcar para poder garantizar el abastecimiento normal de la zona (artículo 14 (3)). En cualquier caso, si se diera la situación de que la producción definitiva para la campaña de comercialización en cuestión es inferior a la cantidad prevista en el momento en que se tomó la decisión de traslado, el volumen trasladado se puede reajustar con carácter retroactivo, antes del 1 de agosto de la campaña de comercialización siguiente (artículo 14 (2)).

En resumen, el sistema de cuotas en el sector europeo se basa en la fijación de las cantidades de base por Estados de la CE las cuales sirven para atribuir, posteriormente, las cuotas de producción a las empresas fabricantes de azúcar en los territorios nacionales. Hay que tener presente que las cantidades de base de los países miembros se pueden reducir y, por lo tanto, las cuotas asignadas a cada empresa se verán también disminuidas. Para garantizar flexibilidad al sistema de cuotas, existe la posibilidad de que las empresas azucareras transfieran volúmenes de azúcar entre sí y que, al mismo tiempo, éstas trasladen una parte de sus cuotas a la campaña siguiente.

### c- Régimen de precios

Este sistema de cantidades de base y cuotas de azúcar A y B se establece para controlar la producción de azúcar en la CE debido a que el precio interno

---

<sup>236</sup> Esta fecha no se aplica en todos los Estados miembros de la CE, sino que se han fijado otras fechas para España, Reino Unido y los departamentos franceses de ultramar.

garantizado se encuentra en un nivel muy superior al vigente en el mercado internacional.

Previa propuesta de la Comisión Europea, el Consejo de Ministros de Agricultura ha fijado los precios indicativo y de intervención del azúcar blanco, de los que se han derivado los demás precios. Todos ellos han permanecido congelados desde la campaña de comercialización 1984/85<sup>237</sup>. A continuación, se explica brevemente cada uno de los precios garantizados por la OCM del azúcar:

- El precio indicativo del azúcar blanco representa el nivel que se desea que alcance el precio de mercado del azúcar en una situación normal. Éste es el precio óptimo a percibir por los fabricantes europeos de azúcar, que permite una remuneración equitativa a los productores de remolacha o de caña de azúcar. Este precio queda fijado en 665 euros por tm., un 5 por 100 por encima del precio de intervención.
  
- El precio de intervención del azúcar blanco de una calidad tipo, sin envasar y en posición de salida de fábrica, cargado sobre un medio de transporte a elección del comprador, es el precio al cual la CE (en base a los recursos del FEOGA) está obligada a comprar azúcar blanco de cuota mediante los organismos nacionales de intervención. Así pues, este precio de intervención actúa como un precio mínimo de mercado. Su valor corresponde a 631,9 euros por tm. hasta la campaña 2005/06 (artículo 2 (1)).

No obstante, en las zonas deficitarias<sup>238</sup>, concretamente en España, Finlandia, Irlanda, Portugal y Reino Unido, la Comisión Europea fija anualmente un precio de intervención derivado más elevado que el de intervención. Este último precio recoge la diferencia regional (*regional premium*) que se supone que va a registrar el precio del azúcar, tras considerar los gastos de transporte de dicho producto desde las zonas excedentarias a las deficitarias, para atraer

---

<sup>237</sup> Comisión Europea, "Propuesta de revisión del mercado del azúcar", *Newsletter*, nº 27, 2000.

<sup>238</sup> Reciben esta consideración por el hecho de que la producción interna de azúcar no cubre el consumo doméstico en dichas zonas para la mayoría de las campañas.

oferta en los mercados deficitarios. Para la campaña de comercialización 2003/04, éste se ha concretado en 646,5 euros por tm. (por lo tanto, el factor de regionalización es de 14,6 euros por tm.) en todas las áreas de Irlanda, Reino Unido, Portugal y Finlandia, mientras que se ha elevado a 648,8 euros por tm. (factor de regionalización de 16,9 euros por tm.) en España, y a 655,3 euros por tm. (factor de regionalización de 23,4 euros por tm.) en Italia<sup>239</sup>.

- El precio de intervención del azúcar de caña en bruto se calcula a partir del precio de intervención del azúcar blanco teniendo en cuenta determinados costes de transporte y de transformación. Hasta la campaña de comercialización 2005/06, este precio sigue establecido en 523,7 euros por tm. de azúcar en bruto (artículo 2 (2)).

Es interesante recordar que dicho precio equivale al precio garantizado para el azúcar en bruto procedente de los países ACP participantes del Protocolo del Azúcar CE-ACP y el Acuerdo del APE. En el caso de que dichas economías ACP vendan azúcar blanco a la CE, lo hacen bajo un precio garantizado correspondiente al precio de intervención derivado del azúcar blanco aplicable al Reino Unido, establecido por la OCM del azúcar.

El precio de intervención del azúcar de caña en bruto se obtiene tras aplicar el 92 por ciento al precio de intervención del azúcar blanco (631,9 euros por tm. de azúcar blanco)<sup>240</sup>, menos el coste del transporte del azúcar en bruto hasta la refinería (8,5 euros por tm. de azúcar blanco) y menos el coste del refinado del azúcar en bruto (54,2 euros por tm. de azúcar blanco)<sup>241</sup>. En el cuadro 13, se resume cómo se obtiene el precio de intervención del azúcar de caña en bruto a partir del correspondiente al azúcar blanco.

---

<sup>239</sup> Reglamento (CE) nº 1158/2003 de la Comisión de 30 de junio de 2003.

<sup>240</sup> Pues el rendimiento del azúcar de caña en bruto de calidad base (tipo estándar) es del 92 por ciento, es decir, que 1 tm. de azúcar de caña en bruto equivale a 0,92 tm. de azúcar blanco (anexo 1 (2)).

<sup>241</sup> Melé-Carné J., 2001.

**Cuadro 13: Relación entre el precio de intervención del azúcar blanco y el de azúcar de caña en bruto.**

PRECIO DE INTERVENCIÓN DEL AZÚCAR BLANCO (expresado en euros por tm. de azúcar blanco)	<b>631,9</b>
(-) Transporte del azúcar en bruto hasta la refinería	8,5
(-) Refinado del azúcar en bruto	54,2
Subtotal	569,2
PRECIO DE INTERVENCIÓN DEL AZÚCAR DE CAÑA EN BRUTO de calidad base (92%) (expresado en euros por tm. de azúcar en bruto)	<b>523,7</b>

En el régimen de precios no se establece un precio de intervención del azúcar de remolacha en bruto. Pero se menciona que si existiera la necesidad de comercializar azúcar de remolacha en bruto en una zona deficitaria podría fijarse un precio de intervención para dicho azúcar. Sin embargo, este tipo de intercambios comerciales ha tenido lugar en muy pocas ocasiones ya que la mayoría de las empresas europeas productoras de azúcar finalizan el proceso productivo en la obtención de azúcar blanco. Éstas siguen un esquema productivo de integración vertical con vistas a reducir los costes de transporte, de almacenamiento y de recalentamiento del azúcar, además de posibles pérdidas del mismo.

- El precio de base de la remolacha, establecido para una fase de entrega y una calidad tipo determinadas, se calcula a partir del precio de intervención del azúcar blanco (631,9 euros por tm. de azúcar blanco), menos los gastos de transporte correspondientes a la entrega de la remolacha a las empresas azucareras (44,1 euros por tm. de azúcar blanco), menos el margen de fabricación (243,6 euros por tm. de azúcar blanco). Finalmente, se le añade la cantidad a un tanto alzado que representan los ingresos obtenidos por la venta de melaza (22,5 euros por tm. de azúcar blanco).

Hasta la campaña de comercialización 2005/06, este precio se concreta en 47,67 euros por tm. de remolacha en el momento de entrega en el centro de recogida (artículo 3 (1)). Se debe tener presente que por 1 tm. de remolacha de calidad estándar se obtienen 130 kg. de azúcar blanco<sup>242</sup>, de modo que el precio de base de la remolacha se puede expresar, también, como 366,7 euros por tm. de azúcar blanco. De este modo, se puede observar que el 58 por ciento del precio de intervención del azúcar blanco (366,7/631,9) es apropiado por los agricultores de remolacha, mientras que los fabricantes de azúcar se quedan con el restante 42 por ciento. Sin embargo, en la práctica, los productores de azúcar obtienen un mayor porcentaje porque el precio de mercado del azúcar blanco supera el precio de intervención del mismo.

Asimismo, se fija un precio de base derivado de la remolacha con el objetivo de incentivar el cultivo de remolacha en las zonas deficitarias de producción de la CE, lo que representa un aumento de precio que debe pagar la industria azucarera por la adquisición de remolacha. En el caso de Finlandia, Irlanda, Gran Bretaña y Portugal, este precio derivado es de 49,57 euros por tm. de remolacha (factor de regionalización de 1,90 euros por tm.), y para España es de 49,87 euros por tm. (factor de regionalización de 2,20 euros por tm.)<sup>243</sup>.

- El precio mínimo de la remolacha transformada en azúcar, para una fase de entrega y una calidad tipo determinadas, consiste en un precio mínimo que los fabricantes de azúcar deben pagar a los cultivadores por la compra de remolacha destinada a ser transformada en azúcar. Este precio corresponde al precio de base menos la parte repercutida de las cotizaciones a la producción de azúcar<sup>244</sup>. Además, puede ser ajustado por bonificaciones o penalizaciones según las diferencias de calidad con relación a la calidad tipo.

---

<sup>242</sup> Este rendimiento de la remolacha equivale a un tipo de remolacha con un contenido de sacarosa del 16 por ciento en el momento de la recepción (anexo II del Reglamento (CE) nº 1260/2001 del Consejo).

<sup>243</sup> Melé-Carné J., 2001.

<sup>244</sup> En la sección dedicada al régimen de flujos comerciales entre la CE y terceros países, se define la naturaleza y la finalidad de las cotizaciones a la producción de azúcar.

En este sentido, se establece un precio mínimo de la remolacha convertida en azúcar A (dentro de la cuota A), que es igual al precio de base de la remolacha disminuido en un 2 por ciento del precio de intervención del azúcar blanco. Asimismo, se concreta un precio mínimo de la remolacha transformada en azúcar B (dentro de la cuota B) correspondiente, en un principio, al precio de base reducido en un 32 por ciento del precio de intervención del azúcar blanco aunque, en caso de necesidad, puede disminuirse hasta en un 37,5 por ciento. El precio mínimo de la remolacha A válido en la Comunidad, a lo largo de estos cinco períodos de comercialización, es de 46,72 euros por tm. de remolacha, mientras que el precio mínimo de la remolacha B equivale a 32,42 euros por tm. (artículo 4 (1)).

En las áreas deficitarias donde se fija un precio de intervención derivado del azúcar blanco, los precios mínimos de la remolacha A y de la remolacha B se incrementan en una cantidad correspondiente a la diferencia entre el precio de intervención derivado de la zona de que se trate y el precio de intervención, tras aplicarle un coeficiente de 1,3 (artículo 4 (2)). De esta manera, se pretende incentivar el cultivo de la remolacha en las zonas deficitarias<sup>245</sup>.

A modo de resumen, la vinculación existente entre el precio de intervención del azúcar blanco y el precio mínimo de la remolacha queda simplificada en el cuadro 14.

---

<sup>245</sup> En algunos casos, los gobiernos estatales o regionales complementan el precio con la concesión de ayudas.

**Cuadro 14: Relación entre el precio de intervención del azúcar blanco y el precio mínimo de la remolacha.**

PRECIO DE INTERVENCIÓN DEL AZÚCAR BLANCO (expresado en euros por tm. de azúcar blanco)	<b>631,9</b>
(-) Transporte de la remolacha a las fábricas azucareras	44,1
(-) Margen de fabricación	243,6
(+) Ingresos por la venta de melaza	22,5
PRECIO DE BASE DE LA REMOLACHA (expresado en euros por tm. de azúcar blanco equivalente)	<b>366,7</b>
PRECIO DE BASE DE LA REMOLACHA (expresado en euros por tm. de remolacha)	<b>47,67</b>
PRECIO MÍNIMO DE LA REMOLACHA CONVERTIDA EN AZÚCAR A (expresado en euros por tm. de remolacha)	<b>46,72</b>
PRECIO MÍNIMO DE LA REMOLACHA CONVERTIDA EN AZÚCAR B (expresado en euros por tm. de remolacha)	<b>32,42</b>

La razón básica sobre la que descansa este sistema de precios garantizados de la remolacha y del azúcar, es que este régimen permita cubrir las garantías necesarias a los productores de remolacha y a los fabricantes de azúcar respecto a sus empleos y sus niveles de renta. Con ello, no se impide que el mercado europeo del azúcar funcione en base a los principios de la competencia, además, se consigue que el precio de mercado sea algo superior al precio de intervención. En ningún caso el precio en el mercado comunitario puede alcanzar un valor por debajo del precio de intervención, pues los productores no aceptarían un precio de venta en el mercado inferior al que pueden obtener vendiendo el azúcar a los organismos nacionales de intervención -véase el siguiente apartado-.



El precio de la isoglucosa y del jarabe de inulina dependen de los del azúcar, por lo tanto, se benefician indirectamente de estas garantías de precio concedidas al producto del azúcar.

d- Compras por los organismos nacionales de intervención

Según el artículo 7 (1), el organismo de intervención designado por cada Estado miembro está obligado a comprar azúcar blanco y en bruto, producidos con arreglo a una cuota, a partir de la remolacha o la caña de azúcar recolectadas en el territorio de la Comunidad durante toda la campaña de comercialización. Previamente, se debe celebrar un contrato de almacenamiento entre el vendedor y el organismo de intervención. Este mecanismo de intervención no se aplica a la isoglucosa ni al jarabe de inulina. Tampoco se efectúa la compra de la remolacha mediante los organismos nacionales de intervención, sino que son los propios fabricantes de azúcar quienes están obligados legalmente a realizarla.

El valor desembolsado por dicho organismo debe estar en función del precio de intervención o el precio de intervención derivado, según los casos. Además, el precio se ajusta mediante bonificaciones o depreciaciones si la calidad del azúcar ofertado no coincide con la calidad tipo para la que se fijó el precio de intervención.

A partir de ahí, el organismo de intervención debe vender el azúcar a un precio superior al precio de intervención, excepto cuando este producto se destina a la alimentación animal o a la exportación<sup>246</sup> (artículo 9 (1)). Esta normativa no impide que, en el marco de operaciones puntuales de ayuda urgente, estos organismos puedan poner a disposición de organizaciones caritativas azúcar sin transformar para el consumo humano en el mercado comunitario, de forma gratuita o a un precio inferior al precio de intervención (artículo 9 (2)).

Desde la campaña 1981/82, casi nunca han tenido lugar operaciones de compra por parte de los organismos nacionales de intervención porque el

---

<sup>246</sup> En estado natural o en forma de productos transformados.

precio del azúcar en el mercado comunitario ha estado por encima del precio de intervención<sup>247</sup>. La opción a exportar el excedente de azúcar blanco procedente de las cuotas A y B, con el soporte de las subvenciones a la exportación, ha resultado aparentemente más atractiva que vender dicho excedente a los organismos de intervención.

Una segunda misión de los organismos nacionales de intervención se refiere a la realización de las tareas de recaudación de las cotizaciones a la producción y de pago de las subvenciones a la exportación -ambos elementos se analizan en el apartado g-.

#### e- Supresión del dispositivo de compensación de los gastos de almacenamiento

Hasta el nuevo Reglamento, el régimen de compensación de los gastos de almacenamiento del azúcar, que no era vendido en el momento de su producción, fue considerado como una característica básica de la política europea del azúcar. Su finalidad fue la de asegurar el mismo margen comercial a los productores de azúcar independientemente del momento en que se producía la venta y, al mismo tiempo, garantizar una oferta regular de azúcar a los consumidores bajo un precio estable a lo largo del año. Al ser el azúcar de remolacha un producto estacional, este dispositivo eliminaba la situación en la que todos los fabricantes quisieran venderlo durante los meses de producción de la remolacha.

Este sistema se basaba, por un lado, en la fijación anual, por parte del Consejo, de un reembolso a tanto alzado de los gastos de almacenamiento del azúcar, soportados por las empresas de fabricación de azúcar que decidieran posponer la venta de dicho producto más allá del momento de su producción. Por otro lado, la Comisión establecía la financiación de dicho reembolso por medio de una cotización dirigida a las mismas empresas, con vistas a lograr el principio de la neutralidad presupuestaria.

---

<sup>247</sup> Excepcionalmente, en 1986, una cantidad de 15.000 tm. de azúcar blanco fue adquirida por las agencias de intervención (Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market. Description*, 2003).

Así pues, la CE pretendía cubrir a los fabricantes de azúcar la compensación de los gastos de almacenamiento de cada tm. almacenada, con la percepción de cotizaciones de almacenamiento que satisficían ellos mismos por cada tm. producida (exceptuando el azúcar vendido a las agencias de intervención). Las empresas fabricantes de azúcar repercutían dicha cotización a sus clientes, de modo que el precio final en el mercado comunitario venía a ser el precio de intervención incrementado con la cotización de almacenamiento.

Hasta 1985, la cantidad de azúcar blanco obtenido a partir del azúcar de caña en bruto originario de las economías ACP y la India también se favoreció de ese esquema. Pero, en 1985, se decidió poner fin a esa práctica debido a la oferta regular de azúcar de caña a lo largo del año<sup>248</sup>.

En el actual Reglamento (CE) nº 1260/2001 del Consejo, se ha eliminado el régimen de compensación de los gastos de almacenamiento de todo el azúcar. Se estimó que la supresión de dicho régimen podría fomentar la competencia entre las empresas productoras de azúcar<sup>249</sup>, y llevar a una reducción del precio de venta en el período de finalización de la campaña productiva.

Ante una producción estacional y unas ventas regulares de azúcar a lo largo de todo el año, resulta comprensible que sin una compensación por los gastos de almacenamiento, las empresas fabricantes puedan estar dispuestas a vender el azúcar a un precio más bajo en el período de finalización de la temporada productiva que en meses posteriores. El menor precio quedaría compensado con un ahorro en la financiación (se recibe el dinero antes) y en la gestión de las existencias (alquiler de almacenes, manipulación, etc.).

Por consiguiente, dicha medida pretende contribuir a fomentar la competencia, de modo que se reduzca el precio de venta en el período de finalización de la temporada. Por otra parte, la supresión de la cotización de almacenamiento ha

---

<sup>248</sup> NEI, *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, 2000, pág. 17.

<sup>249</sup> Especialmente, en las zonas comunitarias en las que existen varios proveedores en las intermediaciones de los mercados principales.

reducido la subvención unitaria a la exportación y el arancel de importación unitario, pues ésta intervenía en el cálculo de ambos elementos<sup>250</sup>.

Por último, la eliminación de este dispositivo pone fin a la práctica de que el azúcar C trasladado a la campaña siguiente opte también al reembolso de compensación de los gastos de almacenamiento. Con ello, se ha pretendido desmotivar la producción de azúcar C (fuera de cuotas). Hay que tener presente que la existencia de un reembolso a los gastos de almacenamiento para el azúcar C incentivaba a que éste fuera reportado a la campaña siguiente, cuando el precio mundial era muy bajo.

#### f- Eliminación de un nivel mínimo de existencias

El régimen de existencias mínimas se creó en 1974, como consecuencia de la importante alza de los precios del azúcar que se estaba dando en aquellos años en el mercado mundial. El incremento de los precios hizo temer la falta de aprovisionamiento en el interior del mercado comunitario. Por ello, se fijaron unas existencias correspondientes al 10 por ciento de la cantidad de azúcar de remolacha producido por cada empresa europea durante el año anterior. De la misma manera, se establecieron también unas existencias correspondientes al 10 por ciento de la cantidad de azúcar de caña producido por las refinerías europeas durante el año anterior. Sin olvidar que las refinerías se abastecían de azúcar de caña en bruto obtenido en los departamentos franceses de ultramar y de azúcar de caña en bruto originario de los países ACP y la India. En ambos casos, dicho porcentaje ha ido reduciéndose en el paso de los años hasta situarse, desde 1996, en un 3 por ciento.

La situación de los precios de los años setenta no ha vuelto a repetirse. Además, la experiencia demuestra que los fabricantes y los refinadores de azúcar mantienen unos niveles de existencia de azúcar suficientes para cubrir el abastecimiento normal de los mercados comunitarios a lo largo de todo el

---

<sup>250</sup> Para una mayor comprensión, véase el apartado sobre el régimen de flujos comerciales con terceros países.

año. Por lo tanto, se considera que, en las últimas décadas, la situación del mercado europeo del azúcar ya no justifica la continuación del sistema de existencias mínimas. Asimismo, se debe considerar que dicho régimen suponía unos costes administrativos elevados. Por todo ello, la actual normativa ha suprimido la obligación de mantener unas existencias mínimas por parte de las empresas azucareras.

#### g- Régimen de flujos comerciales europeos con terceros países

El diseño del sistema de importaciones y exportaciones de azúcar en la CE responde a la existencia de excedentes productivos en el interior de la Comunidad y al significativo diferencial de precios interno y externo.

Formalmente, toda importación o exportación comunitaria de los productos regulados por la OCM del azúcar<sup>251</sup> requiere la presentación de un certificado para seguir constantemente los intercambios comerciales con terceros países. Este documento es proporcionado por los Estados miembros a cualquier empresa que lo solicite, con independencia de su lugar de establecimiento en la Comunidad, ya que éste es válido en todo el territorio comunitario. Pero su expedición está supeditada a la constitución de una fianza que garantice la realización de la operación a lo largo del período de validez del certificado. Así que, salvo en situaciones de fuerza mayor, la fianza se puede perder total o parcialmente si no se lleva a cabo la operación o sólo se realiza en parte (artículo 22 (1)).

Los derechos de importación sobre los productos regulados por la OCM del azúcar son los correspondientes al arancel aduanero común (artículo 23 (1)). Sin embargo, con el objeto de garantizar el adecuado abastecimiento de azúcar en el mercado comunitario, se puede suspender total o parcialmente la aplicación de los derechos de importación al azúcar en bruto para ser refinado. La suspensión puede aplicarse cuando el precio en el mercado mundial más el derecho de importación supere el precio de intervención para ese producto (artículo 23 (2)).

---

<sup>251</sup> Excepto la pulpa de remolacha y el bagazo de caña.

Históricamente, el mercado europeo del azúcar ha estado sujeto a una fuerte protección frente al azúcar de terceros Estados fundamentada en la diferencia de precios. Como resultado del Acuerdo de Agricultura del GATT (de 1995), se sustituyó la exacción reguladora variable a la importación<sup>252</sup> y las demás medidas a la importación, por un arancel específico (euros por tm.). Además, la CE tuvo que disminuir dicho arancel en un 20 por ciento<sup>253</sup> de forma escalonada durante los 6 años de vigencia (1995-2001). Para ello, el valor inicial del arancel a aplicar (524 euros/tm. para el azúcar blanco) se calculó como la diferencia entre los precios promedios, europeo y mundial, del azúcar entre 1986 y 1988<sup>254</sup> (véase el cuadro 15).

**Cuadro 15: Compromiso de reducción del arancel a la importación de azúcar blanco y en bruto alcanzado en la Ronda de Uruguay del GATT.**

	Período base (1986-88)	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	Variación 2000/01 - período base	Variación 2000/01-1995/96
Azúcar blanco (euros/tm.)	524	507	490	473	456	439	419	-20%	-17%
Azúcar en bruto (euros/tm.)	424	410	396	382	368	354	339	-20%	-17%

Fuente: ACP Sugar Group, "About ACP Sugar - Statistics", 2003.

No obstante, se permite la aplicación de un derecho de aduana adicional sobre el azúcar con la finalidad de evitar los efectos negativos que puedan generar las importaciones del mismo, siempre y cuando se reúnan las condiciones necesarias para la aplicación de la cláusula de salvaguardia especial que se derivan del artículo 5 del Acuerdo de Agricultura. Según dicha disposición, se puede introducir un derecho adicional cuando el precio mundial, a valor CIF, represente menos del 90 por ciento del precio de activación (*trigger price*) declarado por la Comunidad a la OMC (véase el cuadro 16). Este precio de

<sup>252</sup> Ésta se calculaba a partir del precio umbral (que era igual al precio de intervención más los costes de transporte del azúcar desde la zona más excedentaria a la más deficitaria de la CE) más las cotizaciones de almacenamiento y menos el precio mundial.

<sup>253</sup> Cumpliéndose, por tanto, el requisito establecido en el Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay sobre la reducción mínima de aranceles en un 15 por ciento por producto para los países desarrollados.

<sup>254</sup> Período en el que el precio mundial se mantuvo en un nivel bajo.

activación se concretó en 531 euros/tm. para el azúcar blanco, y en 418 euros por tm. para el azúcar en bruto, coincidiendo con el valor del precio CIF promedio de este producto durante el período base 1986-88.

**Cuadro 16: Cálculo del derecho arancelario adicional sobre la importación de azúcar blanco de acuerdo con lo estipulado en el artículo 5 (5) del Acuerdo de Agricultura del GATT (1994).**

(Las cifras están expresadas en euros por tm.)

Precio mundial ( $P_M$ ) del azúcar	DERECHO ARANCELARIO ADICIONAL		
	En función de $P_M$	Mínimo	Máximo
$P_M \geq 477,9$	0	0	0
$318,6 \leq P_M < 477,9$	$143,37 - 0,3 \cdot P_M$	0	47,79
$212,4 \leq P_M < 318,6$	$207,09 - 0,5 \cdot P_M$	47,79	100,89
$132,75 \leq P_M < 212,4$	$249,57 - 0,7 \cdot P_M$	100,89	156,65
$P_M < 132,75$	$276,12 - 0,9 \cdot P_M$	156,65	276,12

Fuente: Melé-Carné J., 2001.

El precio de activación que fijó la CE fue acorde con el precio garantizado al azúcar procedente de los países ACP<sup>255</sup>, que ya se ha explicado que este último se establece en función del nivel de precios garantizados a las industrias europeas productoras de azúcar. De este modo, el mercado europeo del azúcar se ha protegido de reducciones de los precios mundiales que han podido alterar el difícil equilibrio entre los compromisos de importación de "azúcar preferente" y el mantenimiento del sistema interno de ayuda al sector del azúcar.

La cláusula de salvaguardia especial se ha aplicado constantemente desde la campaña 1995/96, ante el bajo nivel relativo del precio mundial<sup>256</sup>. Así, en las últimas campañas comerciales, la protección total, que comprende tanto el arancel fijo como el arancel adicional, se ha situado alrededor de 500 euros por tm. de azúcar blanco<sup>257</sup>. En consecuencia, el grado de protección

<sup>255</sup> Sheales T. y otros, 1999.

<sup>256</sup> Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA), Agritrade, "Sugar: executive brief", 2004.

<sup>257</sup> Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market. Description*, 2003.

arancelaria casi no ha variado respecto al período de base (véase el cuadro 15) y las importaciones de "azúcar no preferente" han sido insignificantes.

Por el lado de las exportaciones, los excedentes de azúcar que se generan en el mercado europeo se exportan con subvención a los mercados exteriores. La parte de las cuotas de producción A y B que no es consumida en el interior del mercado comunitario, además de una cantidad equivalente al azúcar de caña preferente importado de los países ACP y la India<sup>258</sup>, pueden exportarse con una subvención para compensar la diferencia entre los precios en el mercado mundial y en el mercado interior.

La misma subvención se aplica en toda la área comunitaria. Sólo puede variar en función del destino cuando por la situación del mercado mundial o las características específicas de determinados mercados, se considere necesario (artículo 27 (5)). Por otra parte, dicha subvención se concede tanto para el azúcar no procesado (blanco o en bruto) como para el azúcar contenido en ciertos productos transformados<sup>259</sup>. En el caso de que la CE exporte azúcar en bruto, la subvención que se concede no puede superar a la otorgada a la exportación de azúcar blanco (artículo 27 (1))<sup>260</sup>.

Según los compromisos en materia de subvenciones a la exportación del Acuerdo de Agricultura del GATT, se determinó una reducción de las subvenciones concedidas a la exportación de azúcar, en un 21 por ciento en volumen y un 36 por ciento en valor, tomando como período de referencia el promedio anual entre 1986 y 1990 (cuadro 17). Así pues, tras las negociaciones de la Ronda de Uruguay se acordó restringir las subvenciones de

---

<sup>258</sup> Como el Protocolo del Azúcar CE-ACP y el Acuerdo entre la CEE y la India se adoptaron en 1975, fue, a partir del 1 de julio de 1976, cuando se empezaron a conceder subvenciones a la exportación de "azúcar preferente" equivalente a los volúmenes de azúcar ACP y de la India previamente importados por la CE (Reglamento del Consejo nº 1489/76 del 22 de junio de 1976).

<sup>259</sup> En 2002, las industrias agroalimentarias exportaron 680.000 tm. de azúcar como ingrediente en sus productos acabados (Committee of Industrial Users of Sugar, *Reform of the EU Sugar Regime*, 2003).

<sup>260</sup> Las exportaciones europeas de azúcar en bruto son muy poco significativas. En cada campaña de comercialización, la CE exporta pequeñas cantidades de azúcar de caña en bruto procedente, sobre todo, de los departamentos franceses de ultramar, España y las importaciones de "azúcar preferente" de los países ACP.



exportación a una cantidad de azúcar de 1.273.500 tm., por un valor de 499,1 millones de euros, para la campaña 2000/01. Estos límites afectan tanto a las exportaciones de azúcar sin procesar (capítulo 17 del anexo I del TCE), como también a las exportaciones de frutas, legumbres, hortalizas y verduras transformadas que contienen azúcar (capítulo 20 del anexo I del TCE).

**Cuadro 17: Compromiso de reducción de las exportaciones subvencionadas de azúcar alcanzado en la Ronda de Uruguay del GATT.**

	Período base (1986-90)	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	Variación 2000/01 - período base	Variación 2000/01-1995/96
Volumen máximo (miles de tm.)	1.612,0	1.555,6	1.499,2	1.442,7	1.386,3	1.329,9	1.273,5	-21%	-18%
Valor máximo (millones de euros)	779,9	733,1	686,6	639,5	592,7	549,5	499,1	-36%	-32%

Fuente: ACP Sugar Group, " About ACP Sugar - Statistics", 2003.

Por otra parte, las exportaciones de azúcar utilizado en la fabricación de todos los demás productos agroalimentarios transformados y exportados con subvención (los cuales no figuran en los capítulos anteriores del anexo I), están sujetas a otra restricción de la OMC. Este límite corresponde a unos 180 millones de euros destinados a cubrir la cantidad de azúcar contenido en dichos productos exportados<sup>261</sup>, lo que equivale a 450.000 tm. de azúcar. En el caso de que se supere dicho límite se pueden concluir contratos, bajo el llamado "tráfico de perfeccionamiento activo" (*inward processing arrangement*), para permitir a la industria europea agroalimentaria obtener azúcar desde el mercado mundial sin la carga de los aranceles. En estas condiciones, se adquirió, por ejemplo, una cantidad de 90.000 tm. de azúcar en la campaña 2002/03<sup>262</sup>.

<sup>261</sup> En la Ronda de Uruguay se asignó un montante financiero global de 415 millones de euros para subvencionar la exportación de productos transformados (fuera del anexo I) que contenían azúcar, leche, huevos y cereales, como materias primas o productos semielaborados.

<sup>262</sup> Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market. Description*, 2003.

Sorprendentemente, el compromiso de reducción de subvenciones no afectó a la exportación europea de azúcar, previamente importado, que procede de los países ACP y la India. La CE no incluyó en su Lista de compromisos de reducciones de subvenciones a la exportación el azúcar originario de las economías ACP y la India, al considerar las relaciones comerciales CE-ACP y CE-India sobre el azúcar como un instrumento europeo de cooperación en favor del desarrollo de dichos países. Por eso, las subvenciones a la exportación se conceden a la cuota total de azúcar ACP, bajo el Protocolo y el Acuerdo APE, y a la cantidad procedente de la India, sin incluir aquellas pocas tm. que se consumen en el interior de la CE, y no se computan a efectos del acuerdo de reducción detallado en el cuadro 17.

Ante esa realidad, Brasil y Australia (el 27 de septiembre de 2002) y Tailandia (el 14 de marzo de 2003) presentaron una demanda en la OMC en la que se solicitó la supresión de la anterior exclusión para la cual no se consideraba que existiera una base legal. Por consiguiente, el 23 de diciembre de 2003, se determinó la composición del panel en la OMC en aras a solucionar la disputa entre las economías demandantes y la CE con relación a la exportación de la cantidad equivalente de azúcar de los ACP y la India. Recientemente, el panel ha dado a conocer el informe final, en el que se concluye que no existe una base legal para excluir la exportación de dicha cantidad del cómputo de reducción de subvenciones -para más información, véase el apartado III.3.D-.

El coste de las subvenciones a la exportación de azúcar producido en el interior de la CE es sufragado por las empresas fabricantes de azúcar y los agricultores de remolacha, o en menor medida, cultivadores de caña. En cambio, el presupuesto comunitario financia el coste de la cantidad equivalente de azúcar ACP y de la India, que ya se ha comentado que se exporta con subvención. Así pues, el mecanismo de subvenciones a la exportación de azúcar obtenido, solamente, en el territorio de la CE, descansa en el principio de autofinanciación o neutralidad presupuestaria, en base al cual dichas subvenciones se deben financiar directamente con las cotizaciones a la producción que pagan los agricultores y los industriales.

El cálculo de las subvenciones a la exportación se realiza en base al precio de intervención representativo en la zona de la Comunidad, menos el precio del azúcar en el mercado mundial, más los gastos de transporte inherentes a la comercialización del azúcar en el mercado mundial (*fobbing costs*)<sup>263</sup>. Para conseguir la financiación de las mismas, se aplica una cotización de base a toda la producción de azúcar A y B, que no puede superar el importe correspondiente al 2 por ciento del precio de intervención del azúcar blanco (artículo 15 (3)). A la vez, se añade una cotización de hasta un máximo de 37,5 por ciento sobre dicho precio en relación únicamente a la producción de azúcar B, dependiendo del coste total de las subvenciones a la exportación (artículo 15 (5)).

El pago del conjunto de cotizaciones a la producción es realizado por las empresas fabricantes de azúcar, a pesar de que éstas repercuten el 58 por ciento de su valor a los agricultores de remolacha o caña a partir de un descuento sobre el precio de base de la remolacha<sup>264</sup>. Así que, en definitiva, el 42 por ciento de las cotizaciones inciden sobre las empresas fabricantes de azúcar y el 58 por ciento sobre los agricultores. Además, los productores de isoglucosa y jarabe de inulina participan, bajo determinadas condiciones, en dichas contribuciones.

**Cuadro 18: Mecanismo de cálculo y financiación de las subvenciones a la exportación de azúcar.**

El cálculo de la subvención a la exportación y el de su financiación se resumen en las respectivas fórmulas que se presentan a continuación:

Subvención a la exportación = precio de intervención + *Fobbing Costs* - precio mundial

Financiación a la exportación	=	cotización (cuotas de azúcar A y B) sin superar el 2% del precio de intervención del azúcar blanco	+	cotización (cuota de azúcar B) sin superar el 37,5% del precio intervención del azúcar blanco
-------------------------------	---	--	---	---

<sup>263</sup> Antes de la eliminación del mecanismo de compensación de los gastos de almacenamiento, las subvenciones a la exportación también incorporaban el valor de la cotización de almacenamiento.

<sup>264</sup> De la misma manera que el precio de base de la remolacha que perciben los agricultores representa el 58 por ciento del precio de intervención del azúcar blanco que obtienen los industriales -véase, de nuevo, la sección referente al régimen de precios-.

Por el contrario, el azúcar refinado en el territorio de la CE procedente de los países ACP y de la India no está sujeto a ningún mecanismo de autofinanciación. Por eso, el coste de las subvenciones a la exportación de azúcar blanco de esta procedencia es financiado por el presupuesto comunitario con cargo al FEOGA Garantía. Al existir sobreproducción de azúcar en el mercado europeo, la Comunidad exporta con subvención, prácticamente, toda la cantidad equivalente a las importaciones de azúcar ACP, sin estar sujeta al compromiso en el GATT sobre subvenciones a la exportación.

En consecuencia, no se ha seguido el principio de autofinanciación para todas las subvenciones a la exportación. En el cuadro 19, donde se recoge la financiación de la OCM del azúcar, se puede observar que las cotizaciones a la producción de azúcar de cuota sólo han cubierto alrededor de la mitad del valor del total de las subvenciones a la exportación, de modo que éstas han supuesto un gasto neto en el Presupuesto de la Comunidad Europea (en el FEOGA Garantía). Ello es así como resultado del coste de reexportar la cantidad equivalente a las importaciones de azúcar ACP y de la India. Según el nivel actual de la subvención unitaria de exportación, este coste se sitúa entre 750 y 800 millones de euros<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market. Description*, 2003.

**Cuadro 19: OCM del azúcar: gastos e ingresos.**

(En millones de euros. Cifras reales 1995-99 y presupuesto 2000.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>GASTOS</b>							
Subvenciones a la exportación de azúcar e isoglucosa	1.312,1	1.230,0	1.115,7	1.265,5	1.591,1	1.493,0	1.008,2
Reembolsos de costes de almacenamiento	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0	281,4
Subvenciones por utilización de azúcar en la industria química	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0	-
Medidas de ayuda para la salida al mercado de azúcar en bruto	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0	-
Otras intervenciones	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.831,0</b>	<b>1.711,3</b>	<b>1.607,8</b>	<b>1.776,7</b>	<b>2.112,8</b>	<b>1.996,0</b>	<b>1.497,1</b>
<b>INGRESOS</b>							
Cotizaciones a la producción de:							
azúcar	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3	525,1
isoglucosa	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8	4,5
jarabe de inulina	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0	3,4
Cotizaciones al almacenamiento de azúcar	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9	296,6
Gravámenes percibidos de la producción de azúcar C e isoglucosa C no exportados	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	-	0,2
Gravámenes percibidos de azúcar C e isoglucosa C sustituidos	0,8	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0
Cotizaciones complementarias a la producción	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7	10,2
<b>TOTAL</b>	<b>1.316,4</b>	<b>1.213,7</b>	<b>1.114,1</b>	<b>1.070,1</b>	<b>1.203,6</b>	<b>1.162,7</b>	<b>840,0</b>
<b>Gastos presupuestarios netos</b>	<b>514,6</b>	<b>497,6</b>	<b>493,7</b>	<b>706,6</b>	<b>909,2</b>	<b>833,3</b>	<b>657,1</b>

Fuentes: Tribunal de Cuentas, *Informe especial nº 20/2000 sobre la gestión de la organización común de mercados del azúcar*, acompañado de las respuestas de la Comisión, 2001. Comisión Europea, COM(2002) 594 final.

En el caso de que la recaudación de las anteriores cotizaciones no alcance financiar el valor de las subvenciones a la exportación se puede fijar una cotización complementaria a la producción y, de este modo, se consigue satisfacer la parte de la pérdida no cubierta con las iniciales percepciones (artículo 16 (1)). Esta cotización adicional se concreta, para cada empresa productora de azúcar, como también para cada empresa fabricante de isoglucosa y jarabe de inulina, en base a la aplicación de un determinado coeficiente sobre la suma total de las cotizaciones a la producción que afectan a cada una de ellas durante la campaña de comercialización en cuestión (artículo 16 (2)).

Las empresas productoras de azúcar pueden exigir a los cultivadores de remolacha o caña en el territorio comunitario, el reembolso de una parte de la cotización complementaria entregada. Dicha participación tiene que ser, como máximo, equivalente a su contribución en el desembolso de la cotización a la producción de base (A y B) y de la cotización a la producción de azúcar B, correspondiente a la misma campaña (artículo 16 (3)). Según el cuadro 19, se observa que, en las últimas campañas, se ha recurrido normalmente a la aplicación de cotizaciones complementarias a la producción, aunque su montante financiero no haya sido muy significativo<sup>266</sup>.

#### h- Régimen de importaciones europeas preferentes

A partir de las disposiciones del Acuerdo de Agricultura del GATT, la gran mayoría de las importaciones europeas de azúcar se incluyeron como contingentes arancelarios. Así, se acordó que un volumen de 1.304.700 tm. de azúcar blanco equivalente pudiera entrar en la CE, libre de aranceles, procedente de los países ACP bajo el Protocolo del Azúcar CE-ACP, y de la India bajo el Acuerdo CE-India. Además, como resultado de la ampliación de la CE 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 azúcar ACP bajo el Acuerdo del APE no se registró como contingente ante la OMC. Desde 2001, la CE ha abierto un nuevo contingente arancelario, sin especificar la cantidad, en favor del azúcar procedente de los países menos avanzados (iniciativa "Todo menos armas").

Los contingentes arancelarios de los productos edulcorantes, resultantes de los acuerdos celebrados en el marco de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, son gestionados por la Comisión Europea, asistida por el Comité de Gestión del

---

<sup>266</sup> Estas cotizaciones se introdujeron, por primera vez, en la campaña de comercialización 1986/87. Se acordó con la industria azucarera que el déficit resultante de la diferencia entre el coste de las subvenciones a la exportación y el desembolso de las cotizaciones a la producción de los años 1981/82 a 1985/86, se debería cubrir con las cotizaciones adicionales durante los períodos 1986/87 y 1988/89. Esto explicó el elevado nivel de las cotizaciones complementarias en esos años.

Azúcar. Se pretende evitar cualquier tipo de discriminación entre los operadores interesados, además de tener en cuenta las necesidades de abastecimiento del mercado comunitario (artículo 26 (1)).

Respecto a las cantidades establecidas en el Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP y en el Acuerdo CE-India, la normativa europea establece que estos volúmenes se deben administrar sin aranceles y con carácter preferente sobre cualquier otra importación de dicho producto. Se adquieren de acuerdo con precios garantizados, que se pueden ajustar mediante la fijación de bonificaciones o reducciones en función de la calidad del producto (artículos 35, 36 y 37).

Para incentivar la compra de las cantidades de azúcar ACP y de la India, en virtud del Protocolo del Azúcar CE-ACP y del Acuerdo CE-India, respectivamente, se otorga una ayuda de adaptación a la industria europea del refinado de azúcar de caña preferente, con recursos del presupuesto comunitario. Esta ayuda fue introducida, en 1986, para compensar la diferencia de márgenes de refinado y fabricación que habían aparecido entre las refinerías y las empresas productoras de azúcar de remolacha<sup>267</sup>. El importe de la ayuda se concreta en 0,10 euros por cada 100 kg. de azúcar blanco equivalente.

Se concede, igualmente, la misma cuantía de ayuda a las refinerías francesas que adquieren azúcar de caña en bruto de los departamentos franceses de ultramar, con la finalidad de igualar las condiciones de precios de estos azúcares con los preferentes de los ACP y la India. En cualquier caso, la ayuda que reciben las refinerías que procesan azúcar de caña en bruto originario, tanto de los DFU como de los ACP y la India, se puede ajustar en función de los márgenes de fabricación y del refinado<sup>268</sup>. Este régimen de ayuda puede ampliarse, en determinadas condiciones, al azúcar en bruto de remolacha

---

<sup>267</sup> Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market. Description*, 2003.

<sup>268</sup> A modo de ejemplo, en la campaña de comercialización 2001/02, esa ayuda aumentó a 2,92 euros por cada 100 kg. de azúcar blanco (Reglamento de la Comisión Europea (CE) nº 1646/2001 del 13 de agosto de 2001).

cultivada en el territorio comunitario, cuando sea necesario para asegurar el aprovisionamiento de las refinerías de la CE.

Dentro del régimen europeo de importaciones preferentes de azúcar, se distinguen las importaciones que se destinan a satisfacer las necesidades de las refinerías, de las que se dirigen al consumo europeo efectuado tanto por los consumidores finales como por las industrias utilizadoras de azúcar. Las importaciones orientadas a cubrir las necesidades de las refinerías se realizan en términos de azúcar de caña en bruto, mientras que las demás importaciones son, fundamentalmente, de azúcar blanco.

#### h.1- Importaciones previstas para satisfacer las "necesidades máximas de abastecimiento"

Como ya se ha detallado en el apartado III.2.C, existe una jerarquía respecto al azúcar de caña en bruto de terceros países dirigido a satisfacer las "necesidades máximas de abastecimiento" (NMA) de las refinerías de la CE. Se ha explicado que las refinerías europeas se abastecen de azúcar de caña en bruto a partir de la cantidad procedente de los DFU, las cuotas fijas establecidas en el Protocolo del Azúcar CE-ACP y en el Acuerdo con la India, las cantidades de Cuba y Brasil ("azúcar de concesiones CXL"), el contingente de azúcar de los PMA, y el volumen variable de azúcar en base al Acuerdo del APE (que está en función de la cuota anual de importación de azúcar originario de los DFU y los PMA).

Asimismo, en el Reglamento se regula la posible situación en la que dichas importaciones sobrepasen o, por el contrario, no alcancen la cifra estipulada como NMA. Así, en el caso de que el balance ponga de manifiesto que todas esas cantidades disponibles no son suficientes para satisfacer las NMA de las refinerías, el volumen que falte puede importarse en concepto de "azúcar preferente especial" (artículo 39 (3)). Por el contrario, si se da la posibilidad de que dichos volúmenes rebasan las NMA entonces, excepto en casos de fuerza mayor, el montante que corresponda al exceso se somete al derecho aduanero pleno en vigor para la campaña de que se trate (artículo 39 (4)).



En el cuadro 20, se muestra el balance realizado para cubrir las NMA de la CE durante la campaña 2002/03, es decir, que en él se presentan los orígenes y los destinos del azúcar de caña con carácter preferente a lo largo de dicho período. Según las condiciones del Protocolo del Azúcar CE-ACP, la Comunidad adquirió una cantidad de azúcar ACP en bruto correspondiente a 1.305.000 tm. (expresada en azúcar blanco equivalente), de la que 1.191.000<sup>269</sup> tm. se destinó al refinado y únicamente las restantes 114.000 tm. se consumieron sin transformación alguna<sup>270</sup>.

**Cuadro 20: Balance comunitario de aprovisionamiento de azúcar de caña en bruto para satisfacer las necesidades de las refinerías en la campaña de comercialización 2002/03.**

(Las cifras están expresadas en miles de tm. de azúcar blanco equivalente.)

PAÍSES DE DESTINO	DFU	ORÍGENES				TOTAL
		Protocolo del Azúcar CE-ACP	Azúcar de concesiones CXL	Azúcar de PMA	Azúcar preferente especial	
<b>Reino Unido</b>	0	1.091,6	0	3,9	25,1	1.120,6
<b>Francia</b>	204	59	14	9,4	8,1	294,5
<b>Portugal</b>	0	25,3	68	58,2	138,1	289,6
<b>Finlandia</b>	0	0	0	13,8	45,7	59,5
<b>TOTAL</b>	204	1.175,9 <sup>(2)</sup>	82	85,3	217 <sup>(2)</sup>	1.764,2 <sup>(1)</sup>
<b>Arancel (euros/tm.)</b>	0	0	98	0	0	

<sup>(1)</sup> Las NMA se redujeron en 12.588,2 tm. de azúcar blanco equivalente para la campaña de comercialización 2002/03 (Reglamento de la Comisión Europea nº 1745/2002).

<sup>(2)</sup> Se incluyen 10.000 tm. de azúcar blanco equivalente originarias de la India.

Fuente: Comisión Europea, *Bilan Communautaire du sucre brut pour la campagne de commercialisation 2002/2003*, 2003.

En la campaña de comercialización 2002/03, se redujeron las "necesidades máximas de abastecimiento" de las refinerías. Ello es así porque el actual

<sup>269</sup> Aunque la cantidad realmente encaminada al refinado fue de 1.175.900 tm. debido a que Finlandia importó, en julio de 2001, 15.100 tm. de azúcar de Swazilandia bajo el Protocolo (por falta de APE) a cuenta de la campaña 2002/03 (Comisión Europea, *Bilan Communautaire du sucre brut pour la campagne de commercialisation 2002/2003*, 2003).

<sup>270</sup> En el artículo 39 (3) del Reglamento nº 1261/2001, se establece que las cantidades de azúcar en bruto de los DFU y de los países ACP bajo las condiciones del Protocolo, destinadas al consumo directo, que se contabilizan en cada balance comunitario de previsión de aprovisionamiento de azúcar en bruto, deben coincidir con los volúmenes registrados en la campaña de comercialización 1994/95.

Reglamento ha disminuido las NMA a la cifra de 1.776.766 tm. de azúcar para cada uno de los seis años de aplicación, de 2001/02 a 2005/06, a la par de las cantidades de base de azúcar A y B producidas en el interior de la Comunidad (cuadro 21)<sup>271</sup>.

**Cuadro 21: Las "necesidades máximas de abastecimiento" de las refinerías de azúcar de caña de la CE para cada una de las campañas desde 2001/02 a 2005/06, establecidas en el actual Reglamento.**

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente.)

Finlandia	59.925
Francia (metrópolis)	296.627
Portugal (continental)	291.633
Reino Unido	1.128.581
TOTAL	1.776.766

Fuente: Reglamento (CE) nº 1260/2001 del Consejo de 19 de junio de 2001 (artículo 39 (2)).

Además, las NMA de las refinerías se han rebajado en las campañas que se ha aplicado el sistema de reducción<sup>272</sup> de las cantidades de base A y B de azúcar<sup>273</sup>. Así, las NMA de azúcar por parte de la industria del refinado, cuantificadas en 1.776.766 tm., se han reducido en 8.365 tm, en 12.588,2 tm. y en 2.691,5 tm., respectivamente, para las campañas de comercialización 2000/01, 2002/03 y 2003/04<sup>274</sup>.

<sup>271</sup> En la anterior normativa, las NMA se habían concretado en 1.779.000 tm. de azúcar blanco equivalente para cada una de las campañas de comercialización desde 1995/96 hasta 2000/01 - véase, de nuevo, el cuadro 7-.

<sup>272</sup> Para más información puede consultarse, nuevamente, el apartado de régimen de cuotas.

<sup>273</sup> La disminución de las NMA se debe calcular a partir de la diferencia entre las necesidades máximas estimadas para un determinado período y el volumen de "azúcar preferente especial" necesario para cubrir las, después de aplicar a dicho volumen el mismo porcentaje de reducción que el correspondiente a la suma de las cantidades de base A para el azúcar comunitario (artículo 39 (5)).

<sup>274</sup> Reglamentos de la Comisión Europea nº 2073/2000, nº 1745/2002 y nº 1739/2003.

## h.2- Acuerdo especial con los PTU.

A diferencia de los países ACP, los PTU no son Estados independientes, sino que están constitucionalmente vinculados a cuatro Estados miembros de la CE: Dinamarca, Francia, Holanda y Reino Unido<sup>275</sup>.

La cooperación europea con los PTU está regulada por la correspondiente Decisión del Consejo de Ministros 2001/822/CE del 27 de noviembre de 2001, y por un apartado específico en el Tratado de Amsterdam (en su Parte IV). Ambas regulaciones establecen, en el ámbito de la cooperación comercial, que los productos originarios de los PTU dirigidos a la CE no están sujetos a derechos de aduana ni restricciones cuantitativas, siguiendo el principio de no reciprocidad. Además, se posibilita que los PTU se favorezcan de la acumulación de origen, la cual estipula que un producto exportado a la CE desde un PTU, pero compuesto de productos de un país ACP (o de otro PTU o de la CE), se pueda beneficiar del régimen preferente CE-PTU.

En las relaciones específicas sobre el azúcar, los PTU producen muy pocas cantidades, si bien, en últimos años, algunos han importado azúcar originario de la Comunidad o de las economías ACP y, después de un mínimo procesamiento para obtener la acumulación de origen PTU<sup>276</sup>, el azúcar elaborado ha sido exportado a la CE. En consecuencia, el mercado europeo se ha visto seriamente perturbado tras la llegada de significativos volúmenes de azúcar ACP y de la propia CE, aunque mínimamente procesado y exportado desde los PTU, por lo que la CE ha tenido que aplicar medidas de salvaguardia contra dichas importaciones<sup>277</sup>. De ahí que la actual regulación sobre los PTU

---

<sup>275</sup> Los PTU son un grupo de 25 territorios insulares dispersados del Océano Ártico al Océano Pacífico -recogidos en el anexo 3 del capítulo II-.

<sup>276</sup> Como es la elaboración de azúcar en terrones o molido.

<sup>277</sup> En realidad, se configuró un circuito comercial a partir de azúcar originario de la CE dirigido hacia los PTU con subvenciones a la exportación, que volvía a entrar a la Comunidad tras alguna operación de bajo valor añadido, sin limitación cuantitativa y libre de aranceles. Por su parte, los países ACP podían ampliar su cantidad de venta de "azúcar preferente" a la CE, establecida en el Protocolo del Azúcar CE-ACP, a partir de destinar volúmenes de azúcar hacia los PTU con vistas a conseguir el *status* de azúcar de origen acumulado en los PTU y, finalmente, dirigirlos a la Comunidad bajo las mismas condiciones preferentes.

(la Decisión del Consejo 2001/822/CE) prevé la eliminación gradual de la posibilidad de la acumulación de origen para el azúcar, de manera que ya no será posible aplicarla más tarde de enero de 2011.

En esta línea, se adoptó, en un primer momento, la Decisión del Consejo (97/803/EC) del 24 de noviembre de 1997, la cual estableció que la acumulación de origen ACP/PTU se admitiría para una cantidad anual de 3.000 tm. de azúcar (blanco o en bruto) (artículo 108). Posteriormente, en la actual regulación -la Decisión del Consejo (2001/822/CE)- se ha ampliado la cantidad anual a 28.000 tm. de azúcar (blanco o en bruto) y mezclas de azúcar y cacao, de origen acumulado ACP/PTU y CE/PTU (artículo 6 (4), anexo III). El ámbito temporal de aplicación de dicha disposición abarca desde el 1 de febrero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2007. A partir de principios de 2008, dicha cuota se irá reduciendo progresivamente hasta desaparecer el 1 de enero de 2011<sup>278</sup> (artículo 6 (4)).

Entre los resultados de la aplicación de la normativa que regula el acceso a la CE de azúcar y mezclas de azúcar y cacao procedentes de los PTU, destaca el hecho de que las importaciones europeas de azúcar procedente de Aruba hayan disminuido de 70.000 tm. en la campaña 1999/2000, a menos de 7.000 tm. en 2001/02. Respecto al mismo período, las importaciones de chocolate originario de Aruba se redujeron de 27.000 tm. a 10.000 tm.<sup>279</sup>.

### h.3- Régimen especial con algunas regiones ultraperiféricas de la CE

La Comunidad Europea establece un régimen específico de abastecimiento de azúcar (blanco o en bruto) para las regiones ultraperiféricas de Azores, Madeira y las islas Canarias. Las cantidades de azúcar que se benefician de este régimen son originarias de terceros países o de la CE y se importan sin la aplicación de aranceles, en tanto no se rebasen los volúmenes determinados en el plan de previsiones. La finalidad es satisfacer las necesidades de

---

<sup>278</sup> De la siguiente forma: 21.000 tm. en enero de 2008, 14.000 tm. en enero de 2009, 7.000 tm. en enero de 2010 y 0 tm. en enero de 2011, teniendo en cuenta que no se permite trasladar cantidades de un año en cuestión al siguiente.

<sup>279</sup> Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market. Description*, 2003.

abastecimiento de azúcar destinado al consumo directo o a la industria de transformación en las citadas regiones. Por eso, se prohíbe que estos volúmenes de azúcar sean reexportados a terceros países o a la CE, a no ser que dichas cantidades se sometan a transformación en dichas regiones ultraperiféricas. Pero nunca se concederán subvenciones a la exportación<sup>280</sup>.

La Comisión establece el plan de provisiones de abastecimiento de azúcar para cada campaña, que se ha concretado en las siguientes cantidades expresadas en toneladas de azúcar blanco: 6.500 tm. para Azores, 6.800 tm. para Madeira y 61.000 tm. para Canarias<sup>281</sup>. Dichas provisiones se refieren a azúcar blanco para el consumo directo en las Canarias y Madeira, y se incluyen, también, cantidades de azúcar de remolacha en bruto para ser refinado en las Azores.

#### h.4- La iniciativa de los Balcanes Occidentales

Bajo la llamada iniciativa de los Balcanes, la CE eliminó, a finales de 2001, todos los derechos de aduana para los productos originarios de Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, la antigua república yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro, con vistas a ayudarles en su proceso de recuperación económica. En consecuencia, las importaciones europeas de azúcar de remolacha blanco originario de este grupo de países, las cuales habían sido nulas anteriormente, alcanzaron una cantidad de 240.886 tm. en el año 2002 (320.000 tm. durante la campaña de comercialización 2002/03), según el cuadro 22. Ante la diferencia de precios entre ambos mercados, la concesión comercial ha sido muy atractiva para dichos países, por lo que el desarrollo de la producción de azúcar está siendo apoyada por las autoridades locales, especialmente en Croacia, Serbia y Montenegro.

---

<sup>280</sup> Reglamentos (CE) nº 1453/2001 y nº 1454/2001 del Consejo.

<sup>281</sup> Reglamentos de la Comisión nº 679/2002 y nº 2225/2002.

**Cuadro 22: Relaciones comerciales entre la CE y los países de los Balcanes respecto al producto del azúcar.**

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco.)

<b>Años</b>	<b>Importaciones europeas desde los Balcanes</b>	<b>Exportaciones europeas hacia los Balcanes</b>
1999	1	207.635
2000	618	237.313
2001	70.171	353.114
2002	240.886	298.604

Fuente: Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market. Description*, 2003.

Desde el punto de vista del mercado europeo, esta oferta adicional de azúcar ha conllevado una reducción equivalente en la producción de azúcar de cuotas (A y B). Al mismo tiempo, las exportaciones de azúcar de la Comunidad a los países de los Balcanes han incrementado, de modo que para evitar un *carousel* de azúcar entre la CE y los Balcanes, motivado por las subvenciones a la exportación, la Comisión ha tenido que excluir el derecho a la subvención al azúcar exportado hacia dichos países. Por lo tanto, solamente el azúcar C se dirige hacia los mercados de los Balcanes.

Recientemente, la Comisión Europea ha propuesto la introducción de un contingente arancelario para cada uno de los países de los Balcanes Occidentales, con vistas a proporcionar un marco sostenible para el sector del azúcar en dichas economías. Se pretenden, pues, preservar los flujos comerciales de azúcar entre los países de los Balcanes y la CE teniendo en cuenta el balance entre producción y consumo en dichos Estados<sup>282</sup>.

i- Ayudas nacionales

La actual OCM del sector del azúcar (artículo 46 (1)) autoriza a Italia a conceder una ayuda de adaptación, cuyo valor no puede superar 5,43 euros por 100 kg. de azúcar blanco, a los productores de remolacha azucarera para producir las cuotas A y B de cada empresa productora de azúcar. Se deben

---

<sup>282</sup> Comisión Europea, "Sugar Imports from Western Balkans: Commission proposes quotas to make trade more sustainable", 2004.

tener en consideración los planes de reestructuración del sector del azúcar que estén en curso en determinadas regiones<sup>283</sup>.

También, España está autorizada a otorgar una ayuda de adecuación, cuyo importe no puede ser superior a 7,25 euros por 100 kg. de azúcar blanco, a los cultivadores de caña de azúcar que se destina a la producción de azúcar dentro de las cuotas A y B de cada empresa (artículo 46 (2)). De la misma manera, se permite a Portugal que conceda una ayuda de adaptación, por un valor no superior a 3,11 euros por 100 kg. de azúcar blanco, a los productores de remolacha azucarera en su territorio continental que se utiliza para la producción de azúcar dentro de las cuotas A y B de cada empresa de dicho territorio (artículo 46 (3)).

Aunque dichas ayudas fueron concebidas de forma temporal, se han ido renovando bajo condiciones más estrictas.

Hasta aquí, se puede concluir que la OCM del azúcar es muy compleja, pues está compuesta por una gran variedad de instrumentos de política económica vinculados entre sí. El control de la producción mediante un sistema de cuotas, la existencia de precios garantizados y el régimen de protección exterior, formado por aranceles, cuotas a la importación y subvenciones a la exportación, son los ejes principales de la política europea del azúcar.

Su gran finalidad es la de asegurar el aprovisionamiento a partir de la producción interna y, al mismo tiempo, garantizar una renta a los agricultores y los industriales del sector europeo del azúcar. En particular, destaca el régimen especial de abastecimiento de azúcar en bruto para el sector del refinado en la CE, el cual permite que la actividad del refinado sea rentable, y se transfiere una renta a los exportadores de azúcar de terceros países que reciben el trato preferente en el mercado comunitario, especialmente a los Estados ACP participantes del Protocolo del Azúcar CE-ACP.

---

<sup>283</sup> Éstas son: Los Abruzos, Molisa, Pulla, Cerdeña, Campania, Basilicata, Calabria y Sicilia.

### **III.3.C- Funcionamiento del mercado europeo del azúcar: sus controversias**

En este apartado, se exponen las consecuencias básicas de la reglamentación comunitaria relativa al sector del azúcar sobre el funcionamiento de su mercado. En este sentido, se estudia el comportamiento de la producción, el consumo, el precio y el comercio interno y externo, del azúcar en el mercado europeo, haciendo especial mención a las relaciones comerciales CE-ACP sobre el azúcar.

En síntesis, la oferta de azúcar en el mercado europeo, formada por las cantidades de azúcar de todos los conceptos (A, B y C) producidas por las empresas europeas fabricantes de azúcar, más los volúmenes de azúcar obtenidos por las refinerías europeas que se abastecen de azúcar de caña en bruto importado<sup>284</sup>, es muy superior al consumo interno. La Comunidad genera cada año un excedente productivo, de entre 4 y 6 millones de tm., que exporta a los mercados internacionales, en gran parte con subvenciones.

Como se recoge en el cuadro 23, la CE ha producido entre 15 y 17 millones de tm. de azúcar blanco cada año a lo largo de las últimas campañas de comercialización. La producción de azúcar de cuotas A y B asciende a 14 millones de tm. y, por el contrario, el consumo interno en la Comunidad permanece estable alrededor de 13 millones de tm.. Por su parte, la producción de azúcar C se mantiene entre 2 y 4 millones de tm.. Por lo tanto, no existe la necesidad de importar azúcar para cubrir parte del consumo doméstico. Por eso, si la CE importa azúcar luego tiene que exportar más cantidad y esto desestabiliza los gastos a cargo del FEOGA.

---

<sup>284</sup> Éstos se detallan en el apartado III.3.B.h, donde se analiza el régimen europeo de importaciones preferentes.



**Cuadro 23: Balance de suministros de azúcar en el territorio de la CE.**

(La campaña de comercialización va de octubre a septiembre. Los datos están expresados en 1.000 tm. de azúcar blanco equivalente.)

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
<b>SUMINISTROS</b>					
<b><i>Producción de azúcar de remolacha y de caña cultivadas en la CE</i></b>	<b>15.859</b>	<b>16.767</b>	<b>17.740</b>	<b>16.396</b>	<b>17.312</b>
dentro de cuotas	14.128	14.166	14.338	14.218	14.259
en exceso de cuotas (azúcar C)	2.266	3.286	4.319	3.373	4.393
(-) Azúcar C trasladado a la campaña en cuestión	685	917	1.195	1.340	1.389
Existencias iniciales	1.638	1.715	2.150	2.396	2.623
Existencias finales	1.715	2.150	2.396	2.623	2.824
<b><i>Variación en las existencias</i></b>	<b>77</b>	<b>435</b>	<b>246</b>	<b>227</b>	<b>201</b>
<b><i>Importaciones</i></b>	<b>1.797</b>	<b>1.809</b>	<b>1.725</b>	<b>1.806</b>	<b>1.793</b>
Protocolo del Azúcar CE-ACP	1.324	1.335	1.225	1.305	1.305
Acuerdo del AEP	385	255	300	324	305
Concesiones CXL	0	123	82	82	82
Azúcar para el suministro de Azores, Madeira y Canarias	60	62	69	69	75
Otras importaciones	28	34	49	26	26
<b>EMPLEOS</b>					
<b><i>Consumo</i></b>	<b>12.576</b>	<b>12.691</b>	<b>12.705</b>	<b>12.700</b>	<b>12.700</b>
<b><i>Exportaciones</i></b>	<b>4.339</b>	<b>5.069</b>	<b>6.428</b>	<b>4.985</b>	<b>5.904</b>
Azúcar de cuotas y azúcar ACP equivalente exportados con subvenciones	2.758	2.700	3.304	2.952	2.900
Azúcar C producido en exceso de cuotas	1.581	2.369	3.124	2.033	3.004
Límite de exportaciones subvencionadas adoptado en la Ronda de Uruguay	1.555,6	1.499,2	1.442,7	1.386,3	1.329,9
Exportaciones con subvenciones notificadas a la OMC	856,6	276	1.699,1	1.546,1	970,6

*Nota* : No coincide la suma de los suministros con la de los empleos de azúcar.

Fuentes: ACP Sugar Group, "ACP-EU Sugar Statistics", 2003. OMC, TN/AG/S/8, 2002.

### a- Características del mercado interno del azúcar

No existe un único mercado del azúcar en el territorio comunitario debido a la escasa competencia entre los oferentes, que se atribuye al establecimiento de cantidades fijas nacionales y al grado de concentración de la industria azucarera en la CE. En general, la mayoría de los países miembros producen todas las cantidades asignadas. De hecho, una gran parte de ellos obtienen siempre un volumen sustancialmente mayor al asignado, salvo en situaciones

excepcionales, como puede ser por circunstancias meteorológicas (Bélgica en 1998, Dinamarca en 1992, Irlanda en 1993, y Holanda en 1998)<sup>285</sup>.

Por otra parte, se observa un proceso general de concentración empresarial en el sector europeo del azúcar, en el que las compañías azucareras buscan aumentar sus beneficios a partir de la adquisición de otras empresas. Desde la campaña 1992/93 hasta la de 2001/02, el número de empresas azucareras<sup>286</sup> y el conjunto de fábricas de procesamiento de azúcar se han reducido en un tercio en la CE. En nueve de los catorce Estados miembros productores de azúcar<sup>287</sup>, el mercado nacional de azúcar de remolacha tiene carácter monopolístico o duopolístico, al ser una o dos empresas las que producen la cuota entera de azúcar de remolacha asignada al país (véase el cuadro 24). De ahí que, en determinadas situaciones, las empresas azucareras hayan sido multadas por abusos en materia de competencia<sup>288</sup>.

**Cuadro 24: Número de empresas y fábricas azucareras en el territorio de la CE.**

Estados miembros	Nº de empresas de fabricación y refinerías de azúcar		Nº de fábricas de azúcar	
	1992/93	2001/02	1992/93	2001/02
<b>Alemania</b>	14	11	52	30
<b>Austria</b>	1	1	3	3
<b>Bélgica</b>	9	5	9	8
<b>Dinamarca</b>	1	1	4	3
<b>España</b>	5	3	22	13
<b>Finlandia</b>	1	2	3	2
<b>Francia</b>	30	16	48	34
<b>Grecia</b>	1	1	5	5
<b>Holanda</b>	2	2	6	5
<b>Irlanda</b>	1	1	2	2
<b>Italia</b>	12	9	25	20
<b>Portugal</b>	2	1	-	1
<b>Reino Unido</b>	2	2	10	7
<b>Suecia</b>	1	1	5	2
<b>CE-15</b>	<b>82</b>	<b>56</b>	<b>194</b>	<b>135</b>
<b>Reducción (%)</b>		<b>32%</b>		<b>30%</b>

Fuente: Comité Européen des Fabricants de Sucre (CEFS), "Sugar Statistics", 2004.

<sup>285</sup> NEI, *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, 2000, pág. 48.

<sup>286</sup> Incluidas las seis refinerías de azúcar de caña situadas en cuatro Estados miembros (Finlandia, Francia, Portugal y Reino Unido).

<sup>287</sup> Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Holanda, Irlanda, Portugal, Reino Unido y Suecia.

<sup>288</sup> Como es el caso de *British Sugar* en 1997, e *Irish Sugar* en 1999 (Informe nº 20/2000 del Tribunal de Cuentas).

La demanda de azúcar en la CE es muy estable debido al nivel prácticamente invariable del ratio producción-población, a las pocas variaciones de la demanda de productos azucareros per cápita y al control de la oferta de edulcorantes alternativos en el mercado europeo mediante la fijación de cuotas<sup>289</sup>. El azúcar se consume directamente o, sobre todo, como bien intermedio en la elaboración de productos transformados. Las industrias europeas agroalimentarias que producen dulces, chocolates, bebidas, bollería y helados consumen alrededor de 9 millones de tm. de azúcar y, por lo tanto, absorben más del 60 por ciento de la producción de azúcar de cuota<sup>290</sup>.

A pesar de que el precio garantizado del azúcar es elevado, éste no ha generado un efecto negativo sobre su demanda. Según los cálculos de la Organización Internacional del Azúcar (OIA), la elasticidad precio-demanda para el azúcar en los países desarrollados es casi nula, lo que significa que las variaciones del precio del azúcar no tienen prácticamente ningún impacto sobre la demanda de dicho producto. Asimismo, la elasticidad renta-demanda es baja, como también es pequeño el porcentaje de participación del consumo de azúcar en el gasto de las familias en las economías desarrolladas<sup>291</sup>.

No obstante, hay que tener presente que para mantener el consumo de azúcar, el régimen europeo limita la producción de los dos edulcorantes alternativos: la isoglucosa y el jarabe de inulina<sup>292</sup>. Por eso, la sustitución de

---

<sup>289</sup> El consumo de azúcar per cápita sólo ha aumentado modestamente, como consecuencia de los efectos nocivos sobre la salud de un consumo elevado de azúcar (caries dental, obesidad, diabetes, problemas de circulación y del corazón, principalmente).

<sup>290</sup> Committee of Industrial Users of Sugar, *Reform of the EU Sugar Regime*, 2003.

<sup>291</sup> En el conjunto de la CE, el consumo de azúcar representa entre el 0,1 y el 0,3 por ciento del consumo doméstico familiar y entre el 0,5 y el 1,5 por ciento del consumo doméstico familiar de alimentos (NEI, *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, 2000, pág. 50). En realidad, el ser humano no necesita comer azúcar para sobrevivir porque éste puede ser extraído de otros alimentos. La mayor parte de azúcar se consume mediante alimentos procesados, pues los consumidores europeos gastan alrededor de 75.000 millones de euros al año en la adquisición de alimentos dulces, más que en ningún otro tipo de producto alimenticio (Vaughan A., 2000).

<sup>292</sup> La OCM del azúcar tienen un claro impacto sobre el uso de la isoglucosa al restringir su oferta en el mercado europeo mediante el sistema de cuotas. En el caso de no aplicar dichas restricciones, probablemente, una mayor cantidad consumida de azúcar habría sido sustituida por isoglucosa porque los costes productivos de isoglucosa son notablemente inferiores al precio de intervención del azúcar. Igualmente, la OCM del azúcar limita la oferta de jarabe de inulina a

azúcar por edulcorantes alternativos es relativamente limitada en la CE, en comparación con otras economías del mundo, especialmente en EE.UU. y Japón. En el territorio de la CE, el consumo de azúcar representa el 80 por ciento del consumo total de edulcorantes<sup>293</sup>. Así pues, es apreciable el impacto de la OCM del sector azucarero sobre la composición de la demanda europea de edulcorantes en favor del azúcar.

Respecto a los precios, la OCM del azúcar dispone de un sistema que garantiza unos precios mínimos en los intercambios de azúcar en la Comunidad. En concreto, el precio de intervención del azúcar blanco se ha mantenido estable, en términos nominales, desde la campaña 1984/85, con la consiguiente estabilidad del conjunto de precios en el mercado comunitario del azúcar.

El precio de mercado del azúcar es algo superior al precio de intervención del azúcar blanco, consiguiendo que los productores de azúcar de cuota reciban un precio final entre dos y tres veces superior al precio promedio en el mercado mundial -como se verá en el siguiente capítulo-<sup>294</sup>. La escasa competencia entre las industrias productoras de azúcar conlleva a que los precios del azúcar en el mercado de la CE sean artificialmente altos, situándose alrededor de un 10 y un 20 por ciento por encima del precio de intervención en el caso de ser adquirido por las industrias agroalimentarias y los consumidores finales, respectivamente.

Ante el elevado precio vigente en el mercado europeo, no existe incentivo a reducir los costes productivos en la CE. En realidad, los costes que soportan la mayoría de Estados miembros de la CE son muy superiores a los costes correspondientes a las economías más competitivas en la producción de azúcar de caña blanco (como Australia, Brasil, Colombia, Malawi, Guatemala y Zambia) -tal y como se analiza en el próximo capítulo-.

---

través de cuotas, a pesar de que este límite no es efectivo ya que los productores no utilizan la cuota entera.

<sup>293</sup> Schmitz A., 2002.

<sup>294</sup> Sólo en Japón y Suiza los precios del azúcar son superiores a los de la CE (Informe nº 20/2000 del Tribunal de Cuentas).

Respecto a los flujos comerciales, se observa que la OCM del azúcar desestimula el comercio interno entre los Estados miembros. El principal motivo es que desde el inicio del régimen europeo del azúcar se atribuyó a cada país una cantidad de base de azúcar en función de su producción histórica. Como esas cantidades establecidas para cada economía fueron muy similares a su demanda nacional, el comercio interno de azúcar entre los Estados miembros ha sido muy limitado.

**Cuadro 25: Oferta, consumo y comercio interno y externo de azúcar para cada uno de los Estados miembros de la CE durante el período promedio 1999/00-2000/01.**

(Miles de tm. de azúcar en bruto equivalente.)

	<b>Producción</b>	<b>Import. Extra-CE</b>	<b>Import. Intra-CE</b>	<b>Oferta</b>	<b>Consumo</b>	<b>Export. Extra-CE</b>	<b>Export. Intra-CE</b>
<b>Alemania</b>	4.773,5	37,80	246,40	5.057,70	3.182,75	1.201,45	441,85
<b>Austria</b>	496	4,90	9,85	510,75	335,90	125,75	23,90
<b>Bél./Lux.</b>	1.104,5	115,05	1.037,10	2.256,65	591,20	1.464,65	124,40
<b>Dinamarca</b>	589,5	2,95	16,10	608,55	266,35	305,35	41,25
<b>España</b>	1.192	41,90	345	1.578,90	1.345,05	200,90	3,90
<b>Finlandia</b>	173	61,45	2,10	236,55	202,85	18,05	2,60
<b>Francia</b>	4.758	668,30	197,65	5.623,95	2.322,45	1.910,25	1.377,95
<b>Grecia</b>	326	2,55	40,80	369,35	333,75	-	-
<b>Holanda</b>	1.185	44,05	47,35	1.276,40	704,10	261,95	57,65
<b>Irlanda</b>	236,5	0,40	27,25	264,15	148,90	20,50	50,30
<b>Italia</b>	1.769	71,10	315,35	2.155,45	1.796,65	302	62
<b>Portugal</b>	68,5	282,20	7,55	358,25	281,85	55,30	41,80
<b>Reino Unido</b>	1.561,5	1.367	136,40	3.064,90	2.390,50	618,60	93,20
<b>Suecia</b>	457,5	2,80	29	489,30	376,50	103,10	16,36
<b>TOTAL</b>	18.690,5	2.702,45	2.457,90	23.850,85	14.278,80	6.592,39	2.335,61

*Nota 1:* Las cifras se refieren tanto al azúcar blanco como en bruto. Así pues, las importaciones extra-CE incluyen, sobre todo, los volúmenes de azúcar de caña en bruto destinados a cubrir las necesidades de las refinerías europeas.

*Nota 2:* Los datos estadísticos proporcionados por F.O. Licht no coinciden con los presentados por los organismos comunitarios. Por eso, algunas de estas cifras no son coherentes con las recogidas en el cuadro 23.

Fuentes: F.O. Licht, *World Sugar Statistics 2003*. Elaboración propia.

Del cuadro 25, se desprende que el comercio intra-CE de azúcar sólo ha representado cerca de un 13 por ciento de la producción total de azúcar (incluido el azúcar C) como promedio de las campañas 1999/00 y 2000/01. La mayor parte corresponde a un excedente de producción de azúcar de cuota de Francia y Alemania, el cual se exporta al mercado mundial a través de Bélgica, principalmente. Más de la mitad y cerca de un 20 por ciento de las exportaciones intracomunitarias tienen lugar en Francia y Alemania,

respectivamente. Por su parte, el 40 por ciento de las importaciones intra-CE se declaran en Bélgica.

En conjunto, solamente Bélgica, Luxemburgo, España e Italia son economías importadoras netas de azúcar a nivel comunitario. Sin embargo, el nivel de déficit de dichos países se puede compensar fácilmente con los excedentes de otros Estados miembros, ya que existe suficiente disponibilidad de azúcar en todo el territorio de la CE. El único impacto de un déficit es que el precio del azúcar en las áreas deficitarias tiende a ser más alto que en las áreas donde existe exceso de producción<sup>295</sup>.

En la mayoría de los Estados miembros, el mecanismo de traslado a la campaña siguiente de azúcar de cuota que va a convertirse en azúcar C, por parte de cada empresa, no es realmente un instrumento clave para asegurar un determinado nivel de la oferta en los países de la CE (véase el cuadro 26). Esto es así por el hecho de que, en general, los déficits productivos nacionales se satisfacen sencillamente con importaciones de otros Estados miembros. Sólo algunos Estados recurren al sistema de traslado de azúcar para hacer un mejor uso de la producción de cuota asignada en cada una de las campañas.

---

<sup>295</sup> La diferencia de precio corresponde básicamente a los costes de transporte del azúcar desde un área de exceso a otra de déficit (lo que se conoce por factor de regionalización en el régimen de precios de la OCM del azúcar).

**Cuadro 26: Clasificación de la producción comunitaria de azúcar disponible en la campaña 2000/01 entre azúcar A, B y C, sin olvidar el azúcar trasladado a la temporada siguiente.**

(Las cifras están expresadas en miles de tm. de azúcar blanco.)

Estados miembros	Producción disponible		Desglose			
	Cantidad trasladada de 1999/00	Cosecha del 2000/01	Producción de azúcar A	Producción de azúcar B	Producción de azúcar C no trasladado	Cantidad de azúcar trasladada a 2001/02
<b>Alemania</b>	220	4.383	2.530	778	1.219	76
<b>Austria</b>	63	411	306	71	67	30
<b>Bél./Lux.</b>	82	942	658	141	177	48
<b>Dinamarca</b>	43	533	315	93	145	23
<b>España</b>	152	1.104	947	39	130	140
<b>Finlandia</b>	18	153	131	13	8	19
<b>Francia<sup>(1)</sup></b>	508	4.494	2.719	729	1.346	208
<b>Grecia</b>	-	368	284	28	-	56
<b>Holanda</b>	80	1.063	665	175	303	-
<b>Irlanda</b>	18	219	178	18	26	15
<b>Italia</b>	261	1.552	1.281	241	11	280
<b>Portugal</b>	5	57	62	-	-	-
<b>Reino Unido</b>	115	1.325	1.019	102	282	37
<b>Suecia</b>	37	412	329	33	62	25
<b>TOTAL</b>	1.602	17.016	11.424	2.461	3.776	957

<sup>(1)</sup> Se incluye la producción de los departamentos franceses de ultramar (DFU).

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Agricultura, "Agriculture in the European Union - Statistical and Economic Information 2001", 2002.

El comercio intracomunitario se centra prácticamente en azúcar blanco, debido a que el proceso productivo de las empresas azucareras europeas se inicia con la adquisición de remolacha<sup>296</sup> y finaliza con la obtención de azúcar blanco. En cambio, a nivel extracomunitario, hay un claro predominio de importaciones de azúcar en bruto sobre la base de los acuerdos comerciales preferentes, mientras que sobresalen las exportaciones de azúcar blanco<sup>297</sup>. Ello dificulta la comparación entre las cifras, recogidas en el cuadro 25, correspondientes a las importaciones y las exportaciones de azúcar de cada país miembro de la CE y el resto del mundo.

<sup>296</sup> Las fábricas productoras de azúcar están situadas cerca de los campos de cultivo de remolacha con vistas a reducir los costes de transporte de la misma hasta el centro de fabricación.

<sup>297</sup> Después de que las empresas europeas fabricantes de azúcar finalicen la última etapa del proceso de elaboración del producto, y de que las refinerías realicen su propia actividad centrada en el refinado del azúcar.

Por todo lo anterior, el sistema europeo del azúcar consigue proporcionar unas rentas estables a los cultivadores de remolacha azucarera y a los productores y los refinadores de azúcar en la CE, en un sector caracterizado por una notable volatilidad de los precios en los mercados mundiales -tal y como se comenta en el capítulo IV-. En cambio, es muy cuestionable el cumplimiento del objetivo de la PAC sobre el logro de precios razonables para los consumidores europeos de azúcar.

Los costes que soportan los consumidores se consideran altos por el elevado precio del azúcar operativo en el mercado europeo. Ante la poca elasticidad de la demanda-precio del azúcar, los fabricantes pueden repercutir una parte, como mínimo, de las cotizaciones de producción en el precio de mercado, por lo que, finalmente, son los consumidores quienes se hacen cargo de las mismas. Además, el mercado comunitario está protegido del mercado mundial debido al uso de los aranceles y de la cláusula de salvaguardia. En definitiva, los consumidores finales son el colectivo menos beneficiado del funcionamiento de la OCM.

La industria europea agroalimentaria utilizadora de azúcar soporta, también, precios elevados de adquisición de azúcar, pero recibe subvenciones a la exportación de sus productos en base a la cantidad de azúcar utilizado, con el objetivo de no poner en peligro la competitividad de sus productos fuera de las fronteras comunitarias. Con la misma finalidad, las industrias química y farmacéutica de la CE que adquieren azúcar se benefician de subvenciones a la producción para hacer frente a la competencia de las empresas no europeas dentro y fuera del territorio de la CE.

#### b- Las relaciones comerciales con terceros países

Las exportaciones de azúcar de la CE se dirigen a cualquier comprador interesado, bajo el precio promedio mundial, gracias al mecanismo de las subvenciones para una gran parte de las mismas. En principio, no existe discriminación en las ventas de azúcar europeo a terceros Estados, al no establecerse acuerdos preferentes de exportación.



La tendencia del volumen de las exportaciones comunitarias a países terceros es distinta en función de si éstas se refieren al azúcar de cuotas (A y B) o al azúcar C. La cantidad de azúcar blanco exportado por la CE con subvención, correspondiente al excedente de azúcar A y B y la cantidad equivalente al azúcar ACP y de la India, se mantiene bastante estable, en una cifra alrededor de los 3 millones de tm., lo que representa alrededor de un 20 por ciento sobre la producción anual de cuota -véase el cuadro 23-.

Por otro lado, a los productores europeos de azúcar les resulta rentable producir y exportar azúcar C, siempre que los costes marginales no superen el precio promedio del mercado mundial. Esta actividad es posible porque el elevado precio de mercado para el azúcar de cuotas permite a los productores europeos de azúcar cubrir los costes fijos y, al mismo tiempo, alcanzar un ingreso razonable. Además, los costes marginales correspondientes a la producción de azúcar C son inferiores a los de azúcar de cuotas (A y B), por el hecho de que los fabricantes de azúcar compran la remolacha a un precio mucho menor para producir azúcar fuera de cuotas. Los agricultores aceptan ese menor precio porque la remolacha ya está producida y no puede almacenarse hasta la campaña siguiente. Ambos argumentos posibilitan que el azúcar C se comercialice en mercados exteriores bajo el precio mundial vigente.

Ello explica que, en las campañas de comercialización 1997/98 y 1999/2000, el volumen de azúcar C ha ido aumentando, situándose en un nivel similar al de azúcar de cuotas A y B -véase, de nuevo, el cuadro 23-. Probablemente, si el precio de intervención no hubiera sido tan elevado en comparación con el mundial, se habría producido y vendido menos cantidad de azúcar C en el mercado internacional. Así pues, la OCM del azúcar estimula la existencia de un determinado nivel de exportaciones, tanto de azúcar de cuotas como de azúcar C, a pesar de que la CE se caracteriza por elevados costes de producción de azúcar -tal y como se analiza en el siguiente capítulo-. En realidad, la CE dejó de ser una de las principales economías importadoras netas de azúcar en el mercado mundial a mediados de la década de los años setenta, para convertirse en la segunda mayor economía exportadora de azúcar (detrás de Brasil) en el ámbito internacional desde principios de los

ochenta<sup>298</sup>. A principios de los setenta, la CE era importadora neta de alrededor de 2,5 millones de tm. en comparación con sus actuales exportaciones netas entorno a 4 millones de tm.<sup>299</sup>.

A diferencia de las exportaciones, casi la totalidad de las importaciones europeas de azúcar proceden de vendedores determinados en régimen preferente. Éstas se centran en azúcar de caña en bruto y van dirigidas, casi en su totalidad, a satisfacer las necesidades de abastecimiento de las refinerías europeas, siendo el Protocolo del Azúcar CE-ACP el ejemplo de acuerdo de importación más relevante. Dichas importaciones preferentes de azúcar ACP representan casi un 10 por ciento de la producción europea de azúcar de remolacha dentro de cuotas -cuadro 23-. En cambio, las importaciones de "azúcar no preferente" son muy limitadas, manteniéndose alrededor de unas 30.000 tm. de azúcar blanco. Éstas no varían mucho de año en año al estar sometidas a elevados aranceles y contingentes arancelarios -cuadro 23-<sup>300</sup>. Por eso, se considera que los acuerdos especiales tienen un efecto discriminatorio respecto a países terceros no beneficiarios de los mismos, al impedir el acceso al mercado europeo.

En conjunto, el mercado europeo del azúcar está fuertemente protegido frente a las importaciones de azúcar de carácter no preferente. Ante el exceso de oferta de azúcar en el mercado interno, teniendo en cuenta tanto la producción doméstica como las entradas de azúcar en régimen preferente, la única salida a mayores importaciones europeas es la de reexportarlas al mercado mundial. Pero como la CE se ha comprometido ante la OMC a reducir las exportaciones de azúcar con subvención, se impide la entrada en el mercado doméstico comunitario de volúmenes de azúcar no estipulados en los acuerdos preferentes. Sin olvidar que si fueran posibles las importaciones no preferentes se podría poner en duda el principio de la preferencia comunitaria, ya que dicho azúcar importado competiría con el producido en el interior de la CE.

---

<sup>298</sup> Roney J.C., 1991.

<sup>299</sup> Mitchell D., 2004.

<sup>300</sup> NEI, *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, 2000.

Se concluye, después de todo, que la OCM del azúcar promueve la existencia de un excedente estructural de producción de azúcar en el mercado europeo, es decir, la aparición de un constante exceso de producción respecto al consumo a lo largo de las campañas de comercialización. Por un lado, la producción de azúcar que se obtiene dentro de cuotas es muy estable ya que se beneficia de un elevado precio de venta en el mercado interior o, en el caso de exportarse al mercado mundial, se favorece de subvenciones a la exportación que compensan la diferencia entre el precio interno y el externo. Hay que tener en cuenta la escasa competencia que existe entre los oferentes europeos de azúcar en el mercado, debido a que hay una clara segmentación del mercado por países, un elevado grado de concentración empresarial en el sector del azúcar y escasos flujos comerciales de azúcar entre los Estados miembros. Además, ante el elevado soporte que recibe la producción de azúcar A y B, se incentiva la producción de azúcar C. Por otro lado, el consumo se mantiene también constante en un nivel inferior al correspondiente a la producción debido, especialmente, a la limitación real de sustituir azúcar por edulcorantes alternativos.

En consecuencia, no existe la necesidad de importar azúcar en el mercado europeo. De ahí que las importaciones de azúcar, sin carácter preferente, sean prácticamente nulas al estar gravadas por elevados aranceles. Sin embargo, la normativa que regula el sector europeo del azúcar establece cuotas de importación, en muchos casos libres de aranceles, destinadas a cubrir, principalmente, el exceso de capacidad productiva de las refinerías europeas. En este sentido, destaca el contingente arancelario correspondiente al azúcar ACP en virtud del Protocolo del Azúcar CE-ACP.

### **III.3.D- La propuesta de reforma del régimen europeo del azúcar y sus implicaciones para los países ACP beneficiarios del Protocolo**

Las páginas anteriores han servido para poner de manifiesto los problemas que supone la regulación del marco para el azúcar tanto para el funcionamiento del mercado de la CE como para las relaciones derivadas del Protocolo nº 3 sobre el azúcar.

Ahora todos esos elementos se encuentran en revisión. Las actuales negociaciones de liberalización del comercio agrícola de la OMC, en el marco de la Ronda de Doha, están tratando esas cuestiones, así como algunas de las contradicciones sobre el marco mundial del azúcar que se analizan en el capítulo IV, con el ánimo de profundizar en la reducción de las distorsiones sobre el comercio de productos agrícolas.

En este sentido, las implicaciones previstas sobre el futuro acuerdo de comercio agrícola en la OMC han sido decisivas de cara a plantear la necesidad de una reforma europea de la OCM del azúcar. Ello es así porque se prevén reducciones considerables en las ayudas internas y los aranceles, además de acabar con las exportaciones subvencionadas, por lo que la CE se verá forzada a disminuir tanto los precios de intervención como las cuotas de producción. Por consiguiente, los principales instrumentos que configuran la OCM del azúcar resultarán afectados ante la conclusión de las actuales negociaciones multilaterales. Todo esto tendrá, evidentemente, consecuencias sobre algunas de las conclusiones de esta tesis.

Además, el hecho de que determinados aspectos del régimen europeo del azúcar hayan sido formalmente cuestionados en la OMC, es un factor clave en favor de la reforma del régimen europeo del azúcar. Brasil, Australia (el 27 de septiembre de 2002) y Tailandia (el 14 de marzo de 2003) presentaron una demanda a la Organización en contra de que la cantidad de azúcar ACP y la India, tras ser adquirida y transformada en la CE, quede exenta del compromiso de reducción de las exportaciones europeas subvencionadas de azúcar alcanzado en la Ronda de Uruguay del GATT. La demanda presentada afectó, también, a la existencia de exportaciones europeas de azúcar C.

La supresión de la excepción al compromiso de reducción de las subvenciones que se conceden para reexportar el azúcar procedente de los países ACP y la India podría acarrear, pues, una reducción suplementaria del volumen exportable con subvención de alrededor de 1,6 millones de tm.. Asimismo, la prohibición de exportar azúcar C supondría dejar de vender en el exterior un volumen de azúcar que se aproxima, actualmente, a los 3 millones de tm., presionando el excedente europeo.

Ante esta disputa presentada en la OMC, el órgano de solución de diferencias de la Institución estableció un panel (grupo de expertos) sobre las exportaciones comunitarias de azúcar el 29 de agosto de 2003 y determinó su composición el 23 de diciembre de 2003. Casi todos los países ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar CE-ACP participaron como terceras Partes en el caso<sup>301</sup>. Ante la complejidad de la cuestión a resolver, se consideró que no sería posible que el panel finalizara su trabajo en el período general de seis meses y se estableció que su actividad continuaría hasta septiembre de 2004. Recientemente, el panel dio a conocer públicamente los informes finales del caso en contra de las subvenciones europeas a la exportación de azúcar el 15 de octubre de 2004<sup>302</sup>.

El grupo de expertos ha concluido que el programa de subvenciones a la exportación de azúcar de la CE viola los compromisos internacionales sobre comercio (en concreto, los artículos 3.3 y 8 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC). El panel ha asegurado que la CE ha superado el límite del valor de las subvenciones a la exportación de azúcar y de la cantidad máxima subvencionada de azúcar, por año desde 1995. Se ha determinado que la excepción de la exportación con subvenciones de origen ACP e India, recogida en una nota a pie de página, no tiene ningún efecto legal.

---

<sup>301</sup> Éstos fueron: Barbados, Belice, Costa de Marfil, Fiji, Guyana, Jamaica, Madagascar, Malawi, Mauricio, Saint Kitts y Nevis, Swazilandia, Tanzania y Trinidad y Tobago.

<sup>302</sup> El 4 de agosto de 2004, el panel distribuyó los informes provisionales a las Partes implicadas. El 17 de agosto de 2004, el grupo de expertos recibió los comentarios realizados por las Partes. El 24 de agosto de 2004, las Partes aportaron comentarios adicionales a los entregados el 17 de agosto. Finalmente, el 8 de septiembre de 2004 el panel proporcionó los informes finales a las Partes.

Por ese motivo, el panel ha afirmado que el sistema europeo de subvenciones a la exportación de azúcar ha perjudicado al comercio de azúcar de Brasil, Australia y Tailandia. Por ello, el grupo de expertos ha recomendado que el Órgano de Solución de Diferencias solicite a la CE que adecue el Reglamento (CE) nº 1260/2001, como las demás medidas que implementan el régimen europeo del azúcar, en conformidad con sus obligaciones respecto a las subvenciones a la exportación bajo el Acuerdo sobre Agricultura.

Asimismo, el panel ha sugerido que los Estados miembros de la CE orienten su producción de azúcar al mercado doméstico y que continúen respetando, al mismo tiempo, sus compromisos internacionales de importación de azúcar, en especial con los PVD. A este respecto, el panel ha anotado la declaración de la Comisión Europea del 14 de julio de 2004, en la que se afirma que la CE cumplirá con los compromisos asumidos con los países ACP y la India<sup>303</sup>.

La presión de los agricultores europeos por mantener el actual "statu quo" hace que la CE haya anunciado que apelará los informes elaborados por el panel<sup>304</sup>. El período del procedimiento de apelación será de 90 días, al final del cual los informes del panel y el informe del Órgano de Apelación deberán ser, finalmente, adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias durante los 30 días siguientes. Por lo tanto, los resultados finales no se implementarán antes de marzo de 2005.

Por otra parte, el régimen europeo del azúcar ha permanecido al margen de las reformas más significativas de la PAC emprendidas desde 1992. Ni siquiera fue abordado en la última reforma, aprobada en junio de 2003, que prepara la PAC para afrontar, precisamente, las negociaciones comerciales de Doha. En dicho acuerdo, se modificaron los mecanismos de intervención en el arroz, los productos lácteos, frutos secos, algunos cereales y carnes. Posteriormente, en

---

<sup>303</sup> OMC, WT/DS266/R, WT/DS265/R, WT/DS283/R, 2004. 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", 2004.

<sup>304</sup> Comisión Europea, "WTO Dispute Settlement - Commission appeals against WTO sugar ruling", 2004.

abril de 2004, se aprobaron las reformas del tabaco, algodón y aceite de oliva. Así pues, el sector del azúcar es el único que todavía no ha sido objeto de una reforma destacada.

A pesar de lo anterior, la CE es consciente de que debe reformar la OCM del azúcar, sobre todo en el actual contexto de las negociaciones agrícolas internacionales, donde se reclama insistentemente la abolición total de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas<sup>305</sup>. Actualmente, se ha abierto un debate en el seno de las instituciones comunitarias sobre la posible reforma para este sector. Es evidente que cualquier opción planteada debe seguir los principios fundamentales y los objetivos de la reforma de la PAC aplicados a otros sectores.

Además, la reforma del régimen europeo del azúcar debe examinar detenidamente sus efectos en el contexto internacional, especialmente su impacto en los países en desarrollo, entre los que se encuentran los países ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar CE-ACP. El funcionamiento del mercado europeo del azúcar muestra más claramente que cualquier otro sector, porque la reforma del régimen del azúcar no puede tratarse únicamente como un asunto interno de la CE. Atendiendo al importante lugar que ocupa la CE como productora, exportadora e importadora de azúcar, las decisiones que se tomen en las instituciones comunitarias para reformar la OCM del azúcar tendrán implicaciones directas sobre los PVD, con especial énfasis sobre los países más pobres. La CE debe tener un sentido de responsabilidad internacional a la altura de su poder comercial.

A pesar de los retrasos, la Comisión Europea considera que es necesario reformar el sistema europeo del azúcar y, en esta línea, en 2003, elaboró un documento de trabajo<sup>306</sup> y presentó una comunicación<sup>307</sup> al Consejo y al

---

<sup>305</sup> Después de la Conferencia Ministerial de Cancún (en septiembre de 2003), quedó claro que los PVD no aceptarían un acuerdo agrícola que no contemplase la supresión total de las subvenciones a la exportación. El Acuerdo en la OMC de 1 de agosto de 2004 en el marco de Doha incluye explícitamente la eliminación de las exportaciones subvencionadas, si bien el calendario para realizar dicha supresión todavía no ha sido pactado (OMC, WT/L/579).

<sup>306</sup> *Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea. Síntesis de las evaluaciones de impacto*, SEC(2003) 1022, 2003.

Parlamento Europeo, en los que se describen las opciones de reforma posibles de la OCM del azúcar (recogidas en el recuadro 2).

**Recuadro 2: Familia de opciones de reforma del régimen europeo del azúcar.**

La opción de "statu quo" corresponde a la prórroga del régimen actual más allá del 30 de junio de 2006, es decir, que consiste en mantener inalterada la actual OCM del azúcar, basada en cuotas flexibles e intervención en los precios. El mercado de la CE estaría abierto a la importación y a la exportación de las cantidades de azúcar de acuerdo con los compromisos internacionales que se alcanzaran en la Ronda de Doha en materia de liberalización del comercio agrícola. En ese caso, los derechos de aduana, los precios internos y las cuotas de producción se reducirían en consonancia con los acuerdos internacionales pactados.

La opción de "reducción de precios" pretende que el mercado europeo del azúcar consiga una situación de equilibrio en la que la producción y las importaciones preferentes no se encuentren en déficit ni superávit, a través del seguimiento de dos fases. En la primera fase (2006-2011), se suprimiría el precio de intervención, de modo que el precio de mercado del azúcar blanco en la CE se reduciría, desde el principio, entre un 15 y un 20 por ciento. Esto permitiría una disminución de los derechos de aduana en un 36 por ciento, incluidos los aranceles adicionales en base a la cláusula de salvaguardia. Se mantendría el actual régimen de cuotas variables en función del equilibrio del mercado, mientras que las exportaciones con subvenciones se irían reduciendo progresivamente de acuerdo con los imperativos del futuro acuerdo de la OMC.

En la segunda fase (2012-2015), el precio de mercado experimentaría una nueva disminución situándose en algo menos de un 40 por ciento respecto del nivel inicial. Esta evolución del precio iría en consonancia con el descenso gradual del precio de entrada del azúcar no preferente y, por lo tanto, de los derechos de aduana (una reducción del 60 por ciento con relación al nivel actual). Las subvenciones a la exportación se suprimirían, y las cuotas de producción se reducirían en función del equilibrio de mercado, como en el régimen actual. Las cuotas se eliminarían cuando, al final del período, el precio de mercado del azúcar permitiese alcanzar la situación de

<sup>307</sup> *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, 23.09.2003.



equilibrio deseada. Con la eliminación de cuotas se reforzarían la competencia y los intercambios intracomunitarios, en beneficio de los productores más competitivos.

Para compensar en la medida necesaria los efectos de la reducción del precio de la remolacha, podría introducirse una ayuda directa a la renta de los agricultores, siguiendo el modelo aplicado de reforma de mercado de otros productos agrícolas, como los cereales. En el ámbito externo, el mercado comunitario sería menos atractivo para los exportadores ACP de azúcar, especialmente para aquellos caracterizados por costes de producción elevados. De ahí que sería necesario elaborar y aplicar progresivamente medidas financieras de apoyo para facilitar que las economías ACP beneficiarias del Protocolo del Azúcar pudieran adaptarse a las nuevas condiciones del mercado. Así pues, la sustitución de la ayuda vía precios por la ayuda directa afectaría al presupuesto comunitario (aumento de los gastos) para poder compensar tanto a los agricultores europeos de remolacha como a los productores de azúcar ACP.

Por último, la opción de "liberalización plena" del régimen actual consistiría en la supresión del sistema de sostenimiento interno de los precios comunitarios, el abandono de las cuotas de producción, y la desaparición de las restricciones cuantitativas y arancelarias a los intercambios. Al no existir instrumentos de regulación, la reducción de las capacidades de producción afectaría, sobre todo, a las instalaciones de los fabricantes menos competitivos. En este caso, el coste presupuestario de las ayudas directas resultaría muy elevado, dada la magnitud de la disminución de los precios.

Asimismo, serían necesarias medidas encaminadas a compensar la pérdida de ingresos de los agricultores, en consonancia con la lógica de la PAC reformada, y a atenuar los efectos de la drástica caída de los ingresos de exportación obtenidos por los países ACP y los PMA, al suprimir las importaciones de carácter preferente a precios garantizados.

Fuente: Comisión Europea, SEC(2003) 1022, 2003. COM(2003) 554 final, 2003.

Finalmente, el 14 de julio de 2004, la Comisión comunicó el plan seleccionado de reforma del régimen europeo del azúcar<sup>308</sup>. A continuación, se presentan sus principales características, que se basan 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.

La reforma empezaría desde la campaña 2005/06 y se implantaría durante un período de tres años (hasta el 2008), en el caso de que fuera aprobada por el Consejo y el Parlamento Europeo. Entre los principales cambios, la Comisión propone la supresión del precio de intervención del azúcar y el establecimiento de un precio de referencia, un tercio inferior al nivel del actual precio de intervención a lo largo de las campañas 2005/06 a 2007/08. También propone la eliminación del mecanismo de compras de azúcar por los organismos públicos. Según el nivel del precio de referencia, se establecerían el precio mínimo de la remolacha azucarera, el nivel de activación del almacenamiento privado<sup>309</sup>, el nivel del arancel y el precio de garantía de las importaciones preferentes de azúcar.

Asimismo, se fusionarían las dos cuotas nacionales de azúcar (A y B), se disminuiría la cuota total resultante de la fusión en 2,8 millones de tm. (de 17,4 a 15,1 millones de tm.) desde la campaña 2005/06 hasta la de 2007/08, y se permitiría la posibilidad de traspasar las cuotas entre los Estados miembros de la CE, como medida de reestructuración del sector. Se mantendrían tanto las disposiciones referentes al azúcar C como el mecanismo de traslado de azúcar a la campaña siguiente.

Los principales resultados derivados de los cambios de los sistemas de precios y de cuotas serían una caída del 37 por ciento del precio mínimo de la remolacha azucarera y una reducción de la producción total de azúcar de 3

---

<sup>308</sup> *Implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada - la reforma del sector del azúcar*, 14.07.2004.

<sup>309</sup> El mecanismo de almacenamiento privado se crearía para retirar azúcar del mercado europeo cuando el precio de mercado en la CE se situase por debajo del precio de referencia. La Comisión Europea lo aplicaría mediante licitaciones.

millones de tm. (de 20,5 a 17,5 millones de tm.). Se espera que haya regiones productoras de la CE que dejarán de cultivar remolacha.

Como el recorte de los precios supondría una disminución significativa de los ingresos de los agricultores de remolacha azucarera, se implantaría 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)<sup>310</sup>. Al mismo tiempo, se establecería una red de seguridad para las fábricas de producción de azúcar que dejarasen de ser viables económicamente ante la reducción de los precios y que no tuviesen la posibilidad de traspasar su cuota. Este régimen de reconversión consistiría en ayudar a soportar los costes de rehabilitación ambiental de la fábrica y de reconversión del personal.

Asimismo, ante la disminución de la producción comunitaria de azúcar, se prevé una caída de unos 2 millones de tm. de las exportaciones subvencionadas de azúcar. Por otra parte, ante la bajada de precios internos del azúcar y la mejora esperada de competitividad del azúcar producido en la CE, se explica que las importaciones de azúcar con carácter preferente aumentarían sólo en 0,5 millones de tm.. Ese aumento de las importaciones obedecería, sobre todo, al régimen de exención de aranceles establecido en la iniciativa "Todo menos armas" en favor de los PMA.

En definitiva, la reforma propuesta por la Comisión Europea pretende mejorar la competitividad del sector europeo del azúcar mediante la disminución significativa de los precios institucionales y la simplificación del régimen actual de cuotas, en aras a lograr una base de producción sostenible económicamente. En el cuadro 27, se recogen los principales cambios resultantes de la propuesta de reforma de la Comisión.

---

<sup>310</sup> Se prevé que si se aplicasen las medidas propuestas en su totalidad, el sistema de ayuda directa a la renta tendría un coste anual de 1.340 millones de euros con vistas a compensar el 60 por ciento de las pérdidas de cada agricultor.

<b>Cuadro 27: Principales cambios derivados de la propuesta de reforma del régimen europeo del azúcar.</b>		
	<b>Año de base (2004/05)</b>	<b>2007/08</b>
Precio de referencia del azúcar (euros/tm.)	632	421
<i>Reducción acumulativa (%)</i>		-33%
Precio mínimo de la remolacha azucarera (euros/tm.)	43,6	27,4
<i>Reducción acumulativa (%)</i>		-37%
Producción de azúcar de cuota (millones de tm.)	17,4	15,1
Producción total de azúcar (millones de tm.)	20,5	17,5
Exportaciones subvencionadas de azúcar (millones de tm.)	2,4	0,4
Importaciones preferentes de azúcar (millones de tm.)	1,9	2,4

En particular, se mantendría el acceso preferente al azúcar originario de los países ACP y la India en el mercado comunitario, aunque éste sería menos atractivo para los exportadores ACP de azúcar debido al menor precio garantizado. De ahí que sería necesario elaborar y aplicar progresivamente medidas financieras de apoyo para facilitar que las economías ACP beneficiarias del Protocolo pudieran adaptarse a las nuevas condiciones de mercado. Con este fin, la Comisión Europea iniciaría un diálogo con los países ACP afectados sobre la base de un plan de acción, que plantearía antes de que finalice el año 2004, para determinar las medidas de acompañamiento pertinentes de índole comercial y de ayuda al desarrollo.

Al igual que los agricultores europeos no están por el cambio, los Estados ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar CE-ACP declaran estar satisfechos con la OCM actual, especialmente el régimen europeo de importaciones preferentes, y desean el mantenimiento de sus principios. Su gran preocupación es que la liberalización del régimen europeo del azúcar beneficie únicamente a los grandes PVD a sus expensas<sup>311</sup>. Estos países aceptan la revisión de los

<sup>311</sup> Tal y como se deriva de los documentos: *ACP Response to Australia, Brazil and Thailand's Request for a Panel in the EU Sugar Regime Challenge in WTO, 2003*; *Declaration of ACP Sugar Producers after the First Meeting of the WTO Panel on the Claims by: Brazil / Thailand / Australia, 2004*.

compromisos sobre el azúcar ACP, pero piden el mantenimiento de los beneficios derivados de su aplicación. Justifican su postura en el carácter plurifuncional de su producción azucarera y en los beneficios sociales directos e indirectos de la misma, que no podrían ser asumidos por los presupuestos públicos. Algunos aducen el papel insustituible de la caña de azúcar para la preservación del medio ambiente, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Otros señalan la falta de alternativas de diversificación realistas, ya que sus economías se hallan en una situación de dependencia respecto del sector azucarero<sup>312</sup>.

Claro está que la opción de reforma del régimen europeo del azúcar planteada supone un cambio radical para el funcionamiento del sector del azúcar en los países ACP del Protocolo. A partir de un proceso de liberalización en el mercado internacional y europeo del azúcar, el precio garantizado para el azúcar ACP caería, por lo que disminuirían los actuales ingresos de exportación de azúcar de las economías ACP. Sin embargo, también se debe considerar que el precio mundial crecerá, por lo que tanto la producción como la exportación de azúcar ACP podrán aumentar<sup>313</sup>.

A pesar de la bajada prevista del precio europeo de referencia (alrededor de un 35 por ciento según la propuesta de reforma) y la ligera subida esperada del precio mundial del azúcar<sup>314</sup> (de acuerdo con las previsiones de la OCDE<sup>315</sup>), se prevé que, en 2008, el precio interno en la CE aún sea superior al

---

<sup>312</sup> Todos estos argumentos se hacen constar, especialmente, en la Declaración de la Cuarta Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno ACP, celebrada el 21-24 de junio de 2004, y en las Conferencias Ministeriales ACP sobre el azúcar de julio de 2003, abril de 2001, septiembre de 1999 y junio de 1998.

<sup>313</sup> La subida del precio internacional del azúcar dependerá de la profundidad de la reforma y del número de países participantes. En particular, según el estudio de Wohlgenant M.K. (1999), un escenario de liberalización completa del comercio, junto a la eliminación de las transferencias implícitas del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP, conllevaría una disminución de un 8 por ciento en los ingresos de exportación de azúcar de dichas economías (véase el cuadro 21, cap. IV, pág. 298). A nivel individual, se espera que las pérdidas de ingresos que soporte alguno de estos países ACP participantes del Protocolo podrán ser elevadas en función de su nivel de costes productivos.

<sup>314</sup> Aunque ya existen presiones por reformar algunos regímenes nacionales sobre el sector del azúcar, la reducción sustantiva de las distorsiones del mercado mundial del azúcar dependerán del alcance del Acuerdo final de la Ronda de Doha.

<sup>315</sup> *OECD Agricultural Outlook: 2004-2013*, 2004.

precio vigente en el mercado mundial<sup>316</sup>. Ante esa situación, la política europea azucarera estará sometida a presiones, principalmente externas, que influirán en la continuidad de la reforma del sector.

Por una parte, se espera que aumenten las importaciones europeas de azúcar originario de los PMA al no quedar sujetas a contingentes arancelarios a partir de 2009. Por otra parte, la aplicación de los acuerdos de asociación económica con los 78 países ACP, podrá significar un acceso al mercado europeo del azúcar, exento de barreras comerciales, desde 2008. Asimismo, la reciente ampliación de la UE en mayo de 2004, con diez nuevos Estados miembros, podrá añadir presiones por avanzar la reforma de la regulación del sector del azúcar pues algunos de ellos, especialmente Polonia, son productores de azúcar de remolacha<sup>317</sup>. Otros tres países adicionales (Bulgaria, Rumania y Turquía), también productores de azúcar de remolacha, accederán a la UE posteriormente. Una vez todos ellos formen parte de la Unión, se prevé que la producción y la exportación de azúcar en la CE puedan crecer considerablemente. Por todo ello, la Comisión Europea aconseja que se reexaminen los precios y las cuotas de producción de la reforma propuesta en 2008, momento en el que se espera empezar a afrontar dichas cuestiones.

En definitiva, existe una clara necesidad por reformar la OCM del azúcar debida, principalmente, a los compromisos que la CE asume en el marco de la OMC como a los acuerdos de la Comunidad con terceros Estados. Ante esta situación, la propuesta de reforma del régimen europeo del azúcar, planteada por la Comisión Europea en julio de 2004, pretende reducir conjuntamente los precios y las cantidades de base de producción con el ánimo de conseguir que el sector europeo del azúcar sea más competitivo. A pesar de que este plan de reforma no consiste en una liberalización plena del sector, sí que se espera que, en el caso de ser aprobada, implique cambios sustanciales en el

---

<sup>316</sup> Cabe destacar que, a lo largo del período 1975-2000, el precio europeo garantizado para el azúcar ha sido el doble del precio mundial (véase el cuadro 4 del capítulo V).

<sup>317</sup> Se ha acordado conceder una cuota de producción de azúcar de 2,9 millones de tm. de azúcar blanco al conjunto de estos diez nuevos países miembros de la Comunidad (alrededor del 95 por ciento de la cuota corresponde a azúcar A) (Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market. Description*, 2003).

funcionamiento del mercado europeo del azúcar y en las relaciones comerciales de tal producto con países terceros. En particular, tal reforma de la OCM del azúcar conllevará una considerable disminución de los ingresos de exportación de azúcar de los países ACP beneficiarios del Protocolo.

#### **III.4- Conclusiones de la aplicación de la OCM del azúcar sobre las relaciones comerciales preferentes CE-ACP**

Los compromisos especiales sobre el azúcar ACP se empezaron a aplicar en 1975, bajo la entrada en vigor del Primer Convenio de Lomé. Éstos no resultaron ser novedosos, en el sentido de que significaron la continuidad del anterior Acuerdo del Azúcar de la *Commonwealth*, formalizado entre Gran Bretaña y sus antiguas colonias en 1951. Las condiciones de aplicación de los compromisos sobre el azúcar ACP, en cuanto a las cantidades, los precios y la duración se recogieron en el Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP.

Desde su origen, la Comunidad se ha comprometido a adquirir, y los países ACP beneficiarios se han obligado a vender, unas cantidades determinadas en el Protocolo a un precio garantizado, libre de aranceles, a lo largo de cada campaña comercial. El conjunto de dichos volúmenes se ha mantenido invariable con el paso del tiempo, y es el mayor contingente arancelario establecido en el régimen europeo del azúcar. En cualquier momento, la compra-venta de azúcar ACP en la CE se ha realizado a un precio ligeramente superior al precio de intervención, el cual es muy superior a los precios operativos en el mercado mundial.

La mayor parte del azúcar ACP comercializado en el interior de la CE es en términos brutos con vistas a satisfacer la demanda de azúcar de la industria europea del refinado. En realidad, la refinería *Tate and Lyle* consigue abastecerse regularmente de azúcar ACP. En conjunto, el Protocolo del Azúcar representa la principal fuente de suministro de azúcar de carácter preferente para la CE. Se trata, por lo tanto, de una pieza fundamental dentro del régimen de importaciones europeas con carácter preferente, por lo que está claramente inserto en la OCM del azúcar.

La especial relevancia del Protocolo reside en el hecho de que éste permite garantizar unos elevados y estables ingresos de exportación de azúcar a determinadas economías ACP en cada campaña, a pesar de que se basa en uno de los productos agrícolas más protegidos por la PAC. En esta línea, la actual propuesta de reforma del sector europeo del azúcar pretende mantener el acceso preferente al azúcar originario de los países ACP bajo el Protocolo, compensando la caída de los ingresos de exportación de azúcar, debido al menor precio garantizado, con la concesión de ayuda financiera. Así, una característica principal que distingue la actual, y posiblemente futura, OCM del azúcar de las demás, dentro de la PAC en su conjunto, es el establecimiento de claros vínculos económicos con un determinado grupo de países ACP productores y exportadores del producto en cuestión.

La salida al mercado mundial del exceso de producción de azúcar de cuotas (A y B), como del azúcar ACP y de la India tras ser refinado, con subvención a la exportación, además del volumen producido de azúcar C no trasladado a la campaña posterior, implica que la CE exporte significativos volúmenes a mercados exteriores. La actuación de la CE en mercados externos puede presionar, por tanto, a la baja el precio mundial del azúcar, de modo que se podrá acusar al régimen europeo del azúcar de realizar *dumping* en las exportaciones de azúcar de cuotas y de la cantidad equivalente de azúcar ACP y de la India -tal y como se demuestra en el próximo capítulo-.

En esta línea, se muestra en el capítulo siguiente que, hoy en día, la CE es una región principal de producción, consumo, y sobre todo, es la primera área exportadora de azúcar blanco en el mercado mundial. Se considera que el importante exceso de oferta de azúcar en la CE a precios no competitivos que se destina al exterior con subvenciones distorsiona el funcionamiento del mercado internacional del azúcar. Esto es así porque la actuación externa de la CE altera las pautas de la producción y los flujos comerciales de azúcar en el ámbito mundial, impidiendo una subida del precio internacional, y en especial, el entorpecimiento del crecimiento de la industria azucarera en algunos PVD, en particular en determinados países ACP.



## **Anexo del capítulo III**

**Anexo 1: Los compromisos alcanzados en la iniciativa europea "Todo menos armas" respecto al azúcar de caña en bruto procedente de los PMA.**

<b>Reducción del arancel (en %)</b>	<b>Fecha máxima</b>
20	1 de julio de 2006
50	1 de julio de 2007
80	1 de julio de 2008
100	1 de julio de 2009

<b>Campañas comerciales</b>	<b>2001/02</b>	<b>2002/03</b>	<b>2003/04</b>	<b>2004/05</b>	<b>2005/06</b>	<b>2006/07</b>	<b>2007/08</b>	<b>2008/09</b>
<b>Contingentes arancelarios</b>	74.185	85.313	98.110	112.827	129.751	149.213	171.595	197.335

Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente.

**Distribución del azúcar de caña en bruto entre los PMA que han firmado un acuerdo con la CE, bajo la iniciativa "Todo menos armas", para las campañas comerciales 2001/02 y 2002/03.**

<b>Países</b>	<b>2001/02</b>	<b>2002/03</b>
Bangladesh	0,0	0,0
Burkina Faso (ACP)	7.073,3	7.237,5
Burundi (ACP)	0,0	0,0
Congo, Rep. Dem. del (ACP)	0,0	0,0
Etiopía (ACP)	14.298,0	14.689,3
Madagascar (ACP)	0,0	0,0
Malawi (ACP)	10.402,2	10.661,3
Mozambique (ACP)	8.331,4	8.384,2
Nepal	0,0	8.970,1
Sudán (ACP)	16.256,7	17.036,1
Tanzanía, Rep. del (ACP)	9.065,4	9.317,2
Uganda (ACP)	0,0	0,0
Zambia (ACP)	8.758,0	9.016,7
<b>Total</b>	<b>74.185,0</b>	<b>85.313,0</b>

Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente. Entre paréntesis se especifica si el país en cuestión pertenece al área ACP.

Fuente: Reglamento (CE) nº 416/2001 del Consejo de 28 de febrero de 2001.