

## **REFORMA DEL SECTOR DEL AZÚCAR DE LA UE: REPERCUSIONES PARA LOS PAÍSES ACP Y LAS NEGOCIACIONES DE ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA**

### **RESUMEN**

En esta nota se presenta el contexto jurídico y político de la actual reforma del sector del azúcar de la Unión Europea (UE) así como sus políticas conexas y repercusiones en los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). Se presenta asimismo una evaluación del impacto de la reforma de la UE en las importaciones de azúcar procedente de los países ACP en el marco de las negociaciones actuales de los acuerdos de asociación económica entre la UE y los Estados ACP.

Noviembre de 2007  
Ginebra, Suiza

---

El presente Documento Analítico es producido por el Programa de Comercio para el Desarrollo (TDP) del Centro del Sur para contribuir a una mejor participación de los países en desarrollo en el comercio y las negociaciones internacionales. Se autoriza la citación o reproducción del contenido del presente documento para uso personal siempre que se indique claramente la fuente. Se agradecerá el envío al Centro del Sur de una copia de la publicación en la que aparece dicha citación o reproducción.

La versión electrónica de esta y otras publicaciones del Centro del Sur pueden descargarse gratuitamente del sitio <http://www.southcentre.org>.

ÍNDICE

<b>RESUMEN.....</b>	<b>1</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>II. ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS EN EL SECTOR DEL AZÚCAR Y PREFERENCIAS CONCEDIDAS A LOS ESTADOS ACP CON ARREGLO AL PROTOCOLO SOBRE EL AZÚCAR .....</b>	<b>5</b>
A. Organización común de mercados en el sector del azúcar: situación anterior a la reforma .....	5
B. Acceso preferencial a los mercados para los Estados ACP - Protocolo sobre el azúcar .....	8
C. Exportaciones de azúcar proveniente de Estados ACP y su importancia para las economías ACP .....	9
<b>III. FACTORES DESENCADENANTES DE LA REFORMA INTERNA DE LA UE Y DENUNCIACIÓN DEL PROTOCOLO SOBRE EL AZÚCAR.....</b>	<b>12</b>
A. Solución de diferencias de la OMC: Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación del azúcar .....	12
B. Cómo impulsar las negociaciones de los acuerdos de asociación económica: expiración de la exención de la OMC relativa a las preferencias concedidas con arreglo al Acuerdo de Cotonú .....	16
C. Desencadenantes de la denuncia del Protocolo sobre el azúcar: legalidad cuestionable del Protocolo en el contexto de las normas de la OMC.....	20
<b>IV. REFORMA DEL SECTOR DEL AZÚCAR DE LA UE Y DENUNCIACIÓN DEL PROTOCOLO SOBRE EL AZÚCAR: ¿QUÉ RELACIÓN HAY ENTRE ELLAS? .....</b>	<b>24</b>
A. Reforma del sector del azúcar de la UE.....	24
B. Efectos a corto plazo de la reducción de precios (2006-2009) y de la denuncia del Protocolo sobre el azúcar (2009) sobre sus beneficiarios .....	29
C. ¿Mitigar los efectos perjudiciales de la reforma de la UE? La asistencia de la UE para el ajuste .....	34
<b>V. OFERTA DE ACCESO AL MERCADO DE LA UE PARA EL AZÚCAR EN EL CONTEXTO DE LAS NEGOCIACIONES DE ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA: ¿SE SALVAGUARDAN LOS BENEFICIOS DERIVADOS DEL PROTOCOLO SOBRE EL AZÚCAR? .....</b>	<b>37</b>
A. Oferta de acceso al mercado de la UE relativa al azúcar en el contexto de las negociaciones de acuerdos de asociación económica.....	38
B. ¿Salvaguardar los beneficios derivados del Protocolo sobre el azúcar? ..	40
C. Salvaguardar los beneficios derivados del Protocolo sobre el azúcar en las negociaciones entre los Estados ACP y la UE: conclusiones y recomendaciones.....	43
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>1</b>

## RESUMEN

Desde hace más de tres décadas, la Unión Europea (UE) mantiene un sistema de gestión de la oferta extremadamente costoso para su mercado azucarero interno, que protege a los productores de la UE de las fuerzas del mercado internacional mediante un sólido sostenimiento de precios y aranceles de importación prohibitivos. Este régimen ha generado precios internos tres veces superiores al precio del mercado mundial así como un excedente de producción que sólo puede ser exportado gracias a generosas subvenciones. Al mismo tiempo, la UE ha concedido a las antiguas colonias de algunos de sus Estados miembros un acceso a su mercado libre de derechos respecto de cantidades garantizadas, a precios garantizados. El Protocolo sobre el azúcar, que prevé estas preferencias para 18 países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), ha resultado ser altamente remunerador para los productores de los países ACP. En algunos casos, las preferencias han hecho posible que productores de azúcar que producen a altos costos permanezcan en el mercado pese a su falta de competitividad. Asimismo, las preferencias permitieron a los responsables de la formulación de políticas de los países ACP emplear las rentas adicionales derivadas del sector azucarero en la diversificación económica y en otras actividades de desarrollo.

En 2003, tres de los productores de azúcar más eficientes que carecen de acceso al muy protegido mercado de la UE (es decir, Australia, el Brasil y Tailandia) presentaron una reclamación contra la UE, en la que aducían que las exportaciones subvencionadas de la UE superaban los niveles acordados en la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales. Las medidas impugnadas incluían subvenciones a la exportación de 1,6 millones de toneladas de azúcar procedentes de los Estados ACP y de la India, volumen que la UE solía exportar a tipos subvencionados debido a una oferta excesiva de dicho producto en su mercado interno. Un Grupo Especial y el Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se pronunciaron a favor de los reclamantes, y constataron que la UE excedía su nivel de compromiso en materia de subvenciones a la exportación en 2,8 millones de toneladas exportadas. Por su parte, la UE se vio obligada a poner en conformidad su reglamentación interna en materia de mercado con las obligaciones contraídas en el marco de la OMC.

Como respuesta a esa resolución, en febrero de 2006, la UE adoptó un programa de reforma radical para el período comprendido entre 2006/2007 y 2009/2010. La reforma tiene por objeto principal reducir de forma significativa la producción interna de cerca de 20 millones a 12 millones, a fin de que la necesidad de exportar excedentes se torne obsoleta, lo que le permitirá respetar la decisión adoptada por la OMC en el marco de la mencionada diferencia. Con el fin de lograr ese objetivo, la reforma prevé una reducción del precio interno de 36% durante cuatro años al tiempo que reducirá los incentivos a la producción. Asimismo, la legislación proporciona importantes incentivos financieros a los productores de la UE que se muestran dispuestos a renunciar a su producción, e incluso a interrumpirla de forma definitiva. Sin embargo, la reducción de precios es diametralmente opuesta a los intereses de los países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar ya que el precio garantizado en virtud del Protocolo ha sido tradicionalmente similar al precio interno de la UE.

La reforma del mercado azucarero de la UE ha provocado consecuencias más severas para los signatarios del Protocolo sobre el azúcar. En septiembre de 2007, la UE denunció el Protocolo sobre el azúcar, que supondrá la eliminación de las preferencias en octubre de 2009. La denuncia responde a dos razones fundamentales. Primero, los responsables políticos de la UE se liberaron de la presión que supone un mercado interno con un exceso de oferta y que se ha resistido, en cierta medida, a los esfuerzos iniciales de reforma. La eliminación de las importaciones garantizadas completa, por lo tanto, los esfuerzos por reducir una oferta interna excesiva. Segundo, resulta más que cuestionable la posibilidad de que el Protocolo sobre el azúcar, si su vigencia fuera indefinida, pueda resistir una impugnación jurídica con arreglo a las normas de la OMC. Esto se debe a que las preferencias concedidas en virtud del Protocolo violan, por lo general, las obligaciones de no discriminación establecidas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994. La UE se ha beneficiado de una exención de esas obligaciones, otorgada por los miembros de la OMC, que le permite conceder preferencias comerciales con arreglo al Acuerdo de Cotonú, del que el Protocolo sobre el azúcar es parte constitutiva. La exención concedida por la OMC expira a finales de 2007. En 2008, es probable que las preferencias queden expuestas a una posible impugnación por parte de otros miembros de la OMC. La denuncia del Protocolo sobre el azúcar, con efecto a partir de octubre de 2009, es una forma de reparar esta vulnerabilidad de las preferencias.

Tanto la reforma de la UE como la denuncia del Protocolo sobre el azúcar conllevan efectos perjudiciales en relación con el comercio del azúcar para los países ACP signatarios del Protocolo. Es probable que algunos países ACP que producen a costos elevados cesen su producción de azúcar como consecuencia de la reducción de precios de la UE. Otros países deberán hacer frente a una reducción significativa de sus ingresos por exportación derivados de las exportaciones de azúcar a la UE. Sólo un pequeño grupo de PMA competitivos podrá continuar abasteciendo el mercado de la UE tras la reducción de precios y la eliminación de las preferencias. Es probable que estos países puedan también compensar las pérdidas en los ingresos por exportación ampliando sus exportaciones con arreglo a la iniciativa de la UE "Todo menos armas".

A fin de mitigar los efectos adversos de la reforma en los países ACP productores de azúcar, la UE ha puesto a disposición una ayuda para el ajuste de €1.284 millones. Los fondos se destinarán, durante ocho años, al financiamiento de estrategias de adaptación plurianuales de los 18 países ACP signatarios del Protocolo. Los fondos tendrán por finalidad promover una mayor competitividad, diversificación y la financiación de necesidades de ajuste más amplias que los distintos Estados puedan experimentar. Sin embargo, la asignación de fondos se realizará en función del nivel de competitividad y de dependencia de las preferencias comerciales de cada Estado. Las medidas de la UE resultan preocupantes en dos sentidos. En primer lugar, la asistencia para el ajuste parece carecer de un financiamiento adecuado ya que varios Estados productores de azúcar se verán forzados a interrumpir completamente su producción de azúcar. Segundo, pareciera que los criterios de selección colocan a los productores de azúcar competitivos, para los que las exportaciones a la UE representan una parte relativamente pequeña de su producción, en situación de desventaja. Este resultado parecería injustificado ya que los ingresos en divisas procedentes de las exportaciones de azúcar a la UE representan una importante fuente de ingresos para casi todos los

países signatarios del Protocolo sobre el azúcar, y no necesariamente para los menos dependientes de las preferencias o para los menos competitivos.

En paralelo, la UE hizo una oferta de acceso a los mercados para el azúcar a los países ACP como parte de las negociaciones que tienen lugar entre la UE y los Estados ACP en materia de acuerdos de asociación económica. Se supone que esos acuerdos sucederán las preferencias comerciales unilaterales y no recíprocas concedidas con arreglo al Acuerdo de Cotonú, y respecto de las cuales la exención de la OMC expira a finales de 2007. Se pretende que los nuevos acuerdos comerciales se asemejen a áreas de libre comercio, de conformidad con las disposiciones del artículo XXIV del GATT de 1994. Sin embargo, la oferta de acceso a los mercados de la UE relativa al azúcar deja mucho que desear en varios aspectos y coloca a los beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar en una situación menos favorable. Primero, la UE procura que las exportaciones de azúcar de los no PMA estén sujetas a una cláusula de salvaguardia que puede impedir a esos países compensar las pérdidas ocasionadas por las reducciones de precios mediante una ampliación de sus exportaciones a la UE. Segundo, el nuevo precio de referencia no estaría garantizado para los exportadores ACP. En otras palabras, los países ACP exportadores y aquéllos que exportan con arreglo a la iniciativa Todo menos armas, que representan las economías más vulnerables, deberían hacer frente a una competencia de precios para acceder al mercado de la UE, lo que resultaría en una presión a la baja de los precios y, por lo tanto, acarrearía efectos negativos en los ingresos por exportación. En el peor de los casos, uno o más países ACP exportadores podrían ser expulsados del mercado. Por lo tanto, se perderían las inversiones realizadas anteriormente en el sector del azúcar.

Este escenario es contrario a la obligación contraída por la UE en el Acuerdo de Cotonú de conceder a los Estados ACP beneficios similares a los existentes previo a la concertación de acuerdos de asociación económica. Por lo tanto, es necesario que los países ACP no pierdan firmeza en las negociaciones con el fin de evitar una cláusula de salvaguardia restrictiva y, por ende, inaceptable; conseguir un precio de exportación garantizado y obtener cuotas iniciales que sean lo suficientemente amplias como para compensar las pérdidas ocasionadas por las reducciones de precios.

## I. INTRODUCCIÓN

1. Impulsado por las decisiones recientes del mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Consejo de la Unión Europea (UE) aprobó en febrero 2006 una normativa que reforma de manera radical el sector azucarero de la UE en los próximos cuatro años y que impacta en la producción, exportación e importación de azúcar. La reforma y el alcance de las medidas conexas son de suma importancia para los Estados del África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que exportan azúcar hacia la UE y que se han beneficiado, durante los últimos 30 años, de un lucrativo acceso preferencial a los mercados con arreglo al Protocolo sobre el azúcar.

2. La reforma del mercado azucarero de la UE coincide con la exigencia impuesta a los Estados ACP de, a más tardar a finales de 2007, poner en conformidad con las normas de la OMC sus preferencias comerciales no recíprocas concedidas por

la Unión Europea. La conformidad con las normas de la OMC exige remplazar las preferencias exclusivas y no recíprocas por tratados de libre comercio recíprocos, que se negocian actualmente en el marco de los acuerdos de asociación económica entre la UE y las distintas regiones ACP. Estas negociaciones incluyen el examen de las preferencias concedidas en virtud del Protocolo sobre el azúcar, que ha sido denunciado por la Unión Europea con efecto a partir de octubre 2009.

3. El efecto combinado de la reforma interna de la UE, la denuncia del Protocolo sobre el azúcar así como la negociación de acuerdos comerciales recíprocos entre los Estados ACP y la UE supone que los Estados ACP que exportan azúcar hacia la UE se enfrentan a un cambio drástico de su larga relación comercial con la UE en materia azucarera, que ha generado ingresos importantes y estables para sus economías pequeñas y vulnerables. Como se demostrará, la reforma del sector azucarero de la UE y la pérdida, por parte de los países ACP, de preferencias exclusivas de acceso a los mercados modifica sustantivamente el entorno competitivo de los Estados ACP exportadores y, en algunos casos, supone una amenaza real no sólo para sus sectores productores de azúcar sino también para sus economías.

4. En este contexto, resulta esencial realizar un examen del valor de la nueva oferta de acceso a los mercados de la UE relativa al azúcar procedente de los Estados ACP, oferta que se dio a conocer en el marco de las actuales negociaciones de los acuerdos de asociación económica. La UE tiene la obligación moral y jurídica de ofrecer a las economías pequeñas y vulnerables un acceso a los mercados para el azúcar que sea no menos valioso que el resultante de los acuerdos comerciales anteriores y que contribuya al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza de los Estados ACP.

5. El presente documento tiene por objeto proporcionar un informe completo sobre el contexto jurídico y político de la actual reforma del sector azucarero de la UE y de las repercusiones de la reforma y de las políticas conexas de la UE en los Estados ACP. Se incluirá un examen del impacto de la reforma en las importaciones de azúcar procedentes de los Estados ACP a la luz de las prescripciones jurídicas de la OMC y del contenido de las negociaciones actuales de los acuerdos de asociación económica entre la UE y los Estados ACP.

6. El próximo capítulo presenta un panorama general de la situación de la organización común de mercados (OCM) en el sector del azúcar y del acceso preferencial a los mercados que se concede a ciertos países ACP en virtud del Protocolo sobre el azúcar. Asimismo se destaca la importancia de estas preferencias para los países ACP.

7. Posteriormente, en el Capítulo III, se explican los factores internacionales y nacionales que han ejercido presión sobre los responsables políticos europeos para que diseñen y lleven a la práctica una reforma radical de la OCM en el sector del azúcar, es decir, la necesidad de observar las decisiones adoptadas en diferencias recientes entabladas en la OMC y de preparar la aplicación de concesiones relativas a la subvención de exportaciones en el marco de la OMC. Asimismo, en el capítulo se discute el estatus legal, en virtud de la normativa de la OMC, de las preferencias concedidas por la UE con arreglo al Protocolo sobre el azúcar. Como se demostrará,

la incertidumbre sobre la legalidad del Protocolo en el contexto de la normativa de la OMC se suma a la presión ejercida sobre la UE para que ponga fin a las preferencias concedidas en relación con el azúcar a más tardar en octubre de 2009. Además, esta decisión completa los esfuerzos de la UE por reformar su sector azucarero y pasar de ser un exportador neto de azúcar a un importador neto en 2010.

8. En el Capítulo IV se definen los elementos esenciales de la actual reforma de la OCM que lleva a cabo la UE y se explica de qué manera los esfuerzos internos de reforma se corresponden con la terminación del trato preferencial acordado a las exportaciones de azúcar procedentes de los Estados ACP en virtud del Protocolo sobre el azúcar. Asimismo se destacan las medidas adoptadas por la UE que están destinadas a ayudar a los Estados ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar a afrontar los efectos perjudiciales de la reforma interna de la UE en sus ingresos procedentes de las exportaciones de azúcar a la UE. En la última sección se identifican los efectos a corto plazo de la reforma y de la eliminación de las preferencias en los Estados ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar.

9. En el Capítulo V se comparan las pérdidas y los efectos perjudiciales sufridos por los Estados ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar con las ganancias que pueden derivarse eventualmente de la materialización de la oferta de acceso a los mercados en el sector azucarero de la UE, oferta que se formuló en el curso de las negociaciones actuales entre los Estados ACP y la Unión Europea sobre los acuerdos de asociación económica. Esta comparación permitirá obtener una respuesta indicativa a la pregunta de si la nueva oferta de acceso a los mercados de la UE conlleva el potencial para salvaguardar los beneficios de los países ACP derivados del Protocolo sobre el azúcar, de conformidad con las obligaciones de la UE en virtud del artículo 36 4) del Acuerdo de Cotonú. Por último, se formulan recomendaciones en relación con la negociación de los nuevos acuerdos comerciales entre los países ACP y la UE, en particular respecto del comercio azucarero.

## II. ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS EN EL SECTOR DEL AZÚCAR Y PREFERENCIAS CONCEDIDAS A LOS ESTADOS ACP CON ARREGLO AL PROTOCOLO SOBRE EL AZÚCAR

### A. Organización común de mercados en el sector del azúcar: situación anterior a la reforma

10. El Reglamento (CE) N° 1260/2001 del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar incluye las normas fundamentales que se aplicaban al mercado del azúcar de la UE desde 1968 y representaban la política europea en materia de azúcar desde los años 2001/2002 a 2005/2006.<sup>1</sup> En el marco de este régimen, la producción, importación y exportación de azúcar por parte de la UE estaban sujetas a un sistema de gestión de la oferta costoso y complejo, que comportaba niveles elevados de sostenimiento de los precios, subvenciones a la exportación y obstáculos arancelarios.

<sup>1</sup> Reglamento (CE) N° 1260/2001 del Consejo de 19 de junio de 2001.

11. El reglamento prevé dos cuotas principales de producción de azúcar. En el régimen actual, tanto el azúcar A (14,3 millones de toneladas) como el azúcar B (3,1 millones de toneladas) reúnen las condiciones para beneficiarse del sostenimiento de precios, que debe garantizar un "ingreso justo" para los procesadores de azúcar y los productores de remolacha de la UE. El precio interno practicado está garantizado por organismos nacionales de intervención, que compran azúcar A o B si su precio desciende por debajo de un precio indicativo mínimo. Los precios indicativos de intervención para el azúcar blanco (€ 631,9 por tonelada) y para el azúcar en bruto (€523,7 por tonelada) fueron fijados a niveles aproximadamente tres veces superiores a los respectivos precios del mercado mundial durante las campañas de comercialización 2001/2002 a 2005/2006.

12. Además, la cuota de azúcar B es susceptible de subvenciones directas a la exportación, también denominadas "restituciones", que se supone deben estabilizar el mercado comunitario por medio de exportaciones subvencionadas de los excedentes de producción. La subvención equivale a la diferencia entre el precio de intervención interno y el precio del mercado mundial, lo que permite a las exportaciones de azúcar procedentes de la UE ser competitivas en el mercado mundial. A fin de encauzar una parte de los beneficios de los procesadores de azúcar procedentes del sostenimiento de precios y de las subvenciones a la exportación destinadas a los productores de remolacha, se establecen precios mínimos para la remolacha A (€ 46,72 por tonelada) y para la remolacha B (€ 32,42 por tonelada).

13. Se asignan a los Estados miembros cuotas de producción de azúcar A y B, quienes, a su vez, conceden licencias de producción a los productores de azúcar sobre la base de cantidades históricas de producción. Cabe destacar que la asignación de cuotas no limita las cantidades totales de producción de azúcar. Sin embargo, la producción que excede las cuotas A y B, denominada azúcar C, no se beneficiará del sostenimiento de precios ni de las subvenciones a la exportación. De forma similar, la remolacha C, es decir, la remolacha azucarera que se transforma en azúcar y excede la cuota, no se beneficiará de los precios mínimos establecidos para la remolacha. Además, la reorientación del azúcar C en el mercado interno está sujeta a penalidades financieras. En otras palabras, la cantidad de azúcar C producida debe trasladarse a la campaña de comercialización siguiente para beneficiarse de la inclusión en la cuota A o B, o debe exportarse al precio del mercado mundial.

14. La producción interna de azúcar de la UE está además protegida por un arancel en régimen nación más favorecida (arancel NMF) prácticamente prohibitivo de €339 por tonelada de azúcar en bruto y de €419 por tonelada de azúcar blanco mientras que los precios del mercado mundial ascienden a aproximadamente €150 para el azúcar en bruto y €200 para el azúcar blanco. Las importaciones de la UE, cuyo volumen medio es ligeramente superior a 2 millones de toneladas por año, son sólo viables en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales, que se discutirán más adelante.

15. En resumen, el régimen del azúcar de la UE establece, mediante precios altamente lucrativos y subvenciones a la exportación, importantes incentivos de producción para los productores y procesadores de la UE, y aísla la producción y el consumo internos del impacto de los precios mundiales. En consecuencia, la

producción de azúcar de la UE de los 25 alcanza niveles elevados, de aproximadamente 19 a 20 millones de toneladas, en comparación con una cuota de producción total de 17,4 millones de toneladas (cuotas de azúcar A y B) y con un consumo de alrededor de 16 millones de toneladas. Habida cuenta de la existencia de 2 millones adicionales de toneladas procedentes de importaciones preferenciales garantizadas de otros socios comerciales, el volumen de la UE logra equilibrarse a través de los aproximadamente 5 millones de toneladas exportadas (15% de las exportaciones mundiales), lo que convierte a la UE en uno de los principales exportadores junto con Australia, el Brasil y Tailandia. Esto se produce pese a que los costos de producción del azúcar en los campos y en fábrica de la UE son aproximadamente tres veces superiores a los de las economías productoras de azúcar altamente competitivas. Los altos niveles de exportación de la UE pueden explicarse, sin embargo, gracias a las importantes sumas que se conceden en concepto de subvenciones a la exportación a los productores de la UE de productos para exportación.

16. La OCM resulta extremadamente costosa para los contribuyentes y consumidores de la UE. En 2004, el presupuesto estimado para el sector azucarero era de no menos de €1.721 millones, de los cuales €1.285 millones fueron destinados a restituciones por exportación, incluidos €802 millones empleados para la exportación de un equivalente de 1,6 millones de toneladas de azúcar importada de los Estados ACP. Además, los consumidores pagan la diferencia entre el precio del mercado mundial y el precio interno practicado por la UE, que está sostenido por las posibles compras de los organismos de intervención así como mediante el prohibitivo arancel NMF a la importación.

17. Durante los últimos 30 años, la política azucarera de la UE ha producido distorsiones significativas en el comercio mundial del azúcar al proteger a productores y procesadores de azúcar mediante aranceles y precios prohibitivamente elevados así como mediante el *dumping*, en el mercado mundial, de grandes cantidades de excedentes de producción subvencionados. De hecho, la UE priva a los países en desarrollo y a los países menos adelantados (PMA), quienes tienen una ventaja comparativa en la producción del azúcar, de oportunidades de exportación e impide que perciban ingresos por exportación adicionales y, en consecuencia, la concreción de estrategias de desarrollo económico y de reducción de la pobreza en esos países.

18. A diferencia de la importancia que reviste la producción azucarera en términos de empleo e ingresos para la población rural en muchos países en desarrollo y PMA, el empleo en el sector azucarero de la Europa de los 15 es marginal y disminuye de forma creciente. En 2002, este sector contaba con alrededor de 20.000 puestos de trabajo. Se estima que el número de puestos de trabajo, que no explica el impacto de la actual reforma normativa del sector, será inferior a 15.000 en 2012 debido a una mayor racionalización y productividad.

19. Los principales productores de azúcar de la UE, y por lo tanto los principales beneficiarios de la OCM, reúnen a los miembros más grandes y poderosos de la UE,

tales como Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido. Bélgica y los Países Bajos también disponen de importantes cuotas de producción.<sup>2</sup>

#### B. Acceso preferencial a los mercados para los Estados ACP - Protocolo sobre el azúcar

20. Como se menciona antes, la UE importa azúcar sólo con arreglo a los acuerdos de acceso preferencial a los mercados. En 1996, la UE estableció un contingente arancelario de 85.000 toneladas, principalmente para el Brasil y Cuba, con un tipo arancelario aplicable de €98 por tonelada. En el período 2005-2006, los países de los Balcanes occidentales obtuvieron un contingente arancelario libre de derechos de 373.000 toneladas. En 2001, el Consejo de la UE enmendó su Sistema de Preferencias Generalizadas<sup>3</sup> a fin de conceder un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para las mercancías procedentes de PMA a partir de 2001 en el marco de la iniciativa conocida como "Todo menos armas".<sup>4</sup> Sin embargo, la enmienda prevé un trato particular de las bananas y del azúcar. El acceso libre de derechos para este tipo de productos básicos y políticamente "sensibles" sólo se aplicará a partir de julio de 2009. Hasta esa fecha, la iniciativa Todo menos armas prevé un contingente arancelario libre de derechos de 74.185 toneladas para la campaña de comercialización 2001/2002 y de hasta 197.335 toneladas para la campaña 2008/2009.<sup>5</sup>

21. Cabe también señalar un dato importante en relación con la presente nota: desde 1975, la UE mantiene un acuerdo de acceso preferencial a los mercados para el azúcar con 18 países ACP. El acuerdo incorpora preferencias concedidas por el Reino Unido a sus antiguas colonias, previo a su adhesión a las Comunidades Europeas en 1973.<sup>6</sup> El Protocolo sobre el azúcar, que prevé estas preferencias, se anexó originalmente al primer acuerdo de comercio preferencial entre 79 países ACP y las Comunidades Europeas, es decir, el Convenio de Lomé de 1975, y luego se adjuntó a su sucesor, el Acuerdo de Cotonú, concertado entre los Estados ACP y la Unión Europea.

22. Los objetivos subyacentes en la concesión de preferencias comerciales unilaterales y no recíprocas a los países ACP mediante el Protocolo sobre el azúcar y otros protocolos relacionados con los productos básicos en virtud de los Convenios de Lomé y del Acuerdo de Cotonú se presentan de forma inequívoca en el preámbulo del Acuerdo de Cotonú. La UE se compromete a contribuir a la "erradicación de la pobreza, [el] desarrollo sostenible [y a la] integración progresiva de los países ACP en la economía mundial".

---

<sup>2</sup> Comunicado de prensa de la UE: *EU Sugar Sector: Facts and Figures*, MEMO/04/177, Bruselas, 14 de julio de 2004.

<sup>3</sup> Reglamento (CE) Nº 2820/98 del Consejo de 21 de diciembre de 1998.

<sup>4</sup> Reglamento (CE) Nº 416/2001 del Consejo de 26 de febrero de 2001.

<sup>5</sup> European Commission: *Sugar*, Product Brief, TRADE Directorate General, disponible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_120339.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_120339.pdf), última consulta realizada el 19 de noviembre de 2007.

<sup>6</sup> Si bien 20 países ACP firmaron el acuerdo, sólo 18 disponen actualmente de cuotas.

23. Pese a que el Protocolo sobre el azúcar forma parte integral del Acuerdo de Cotonú, conforme se dispone en el artículo 100 del Acuerdo, el Protocolo es un acuerdo sobre productos básicos, autónomo desde una perspectiva jurídica, entre la UE y los Estados ACP. A diferencia de los Convenios de Lomé y del Acuerdo de Cotonú, su duración es indefinida.<sup>7</sup> No obstante, el Protocolo puede ser denunciado por la UE respecto de cada Estado ACP y por cada Estado ACP respecto de la UE con un aviso previo de dos años.<sup>8</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 1 2) del Protocolo sobre el azúcar, la aplicación del Protocolo se llevará a cabo en el marco de la gestión de OCM de la UE.

24. El Protocolo garantiza a los países ACP signatarios contingentes de acceso a los mercados libres de derechos, que ascienden, en total, a 1,3 millones de toneladas de azúcar en bruto o de azúcar blanco de caña. Los países beneficiarios son Barbados (42.000t), Belice (40.3000t), el Congo (10.200t), Côte d'Ivoire (10.200t), Fiji (165.300t), Guyana (159.400t), Jamaica (118.700t), Kenya (10.000t), Madagascar (10.800t), Malawi (20.800t), Mauricio (491.000t), Mozambique (6.000t), Saint Kitts y Nevis (15.600t), Swazilandia (120.000t), Tanzania (10.000t), Trinidad y Tobago (43.700t), Zambia (10.000t) y Zimbabwe (30.000t)<sup>9</sup> Es importante destacar que el precio que se paga por estas cantidades garantizadas está vinculado al precio practicado internamente por la UE, precio que resulta muy lucrativo para los países ACP exportadores de azúcar.<sup>10</sup> En la práctica, el precio preferencial equivale al precio del mercado interior de la UE. Cabe señalar que la UE tiene un acuerdo similar al Protocolo sobre el azúcar con la India (10.000t). Asimismo, la UE concede, a los países signatarios del Protocolo sobre el azúcar y a la India, un acceso a los mercados libre de derechos para una cantidad fija de azúcar por año (un promedio de 30.000t). Este azúcar recibe el nombre de azúcar preferente especial. El acuerdo sobre el azúcar preferente especial expiró en junio de 2006, fecha que coincide con la expiración de la OCM de 2001.

### C. Exportaciones de azúcar procedente de Estados ACP y su importancia para las economías ACP

25. En general, los ingresos por exportación de productos básicos agrícolas son de importancia capital para muchos países en desarrollo y PMA en los que la agricultura todavía representa una parte fundamental de su actividad económica. Las exportaciones rentables proporcionan gran parte de las divisas necesarias para importar bienes de inversión, destinados a propiciar el crecimiento económico nacional a través de la diversificación económica. Por lo general, las modificaciones en los ingresos percibidos en el sector agropecuario de las economías tienen importantes repercusiones en la reducción de la pobreza y en la concreción de estrategias de desarrollo vinculadas a áreas rurales de las que procede la mano de obra de dicho sector. En este sentido, las preferencias de acceso a los mercados

<sup>7</sup> Artículos 1 1) y 10, Protocolo 3 del Anexo V del Acuerdo de Cotonú de 2001, según consta en la Convención de Lomé de 1975 entre los Estados ACP y la Comunidad Económica Europea (en adelante, Protocolo sobre el azúcar).

<sup>8</sup> Artículo 10, Protocolo sobre el azúcar.

<sup>9</sup> Las cantidades indicadas en el Protocolo sobre el azúcar han sido revisadas en los últimos años. Los valores especificados en esta publicación reflejan las cuotas revisadas.

<sup>10</sup> Artículo 5 4) del Protocolo sobre el azúcar.

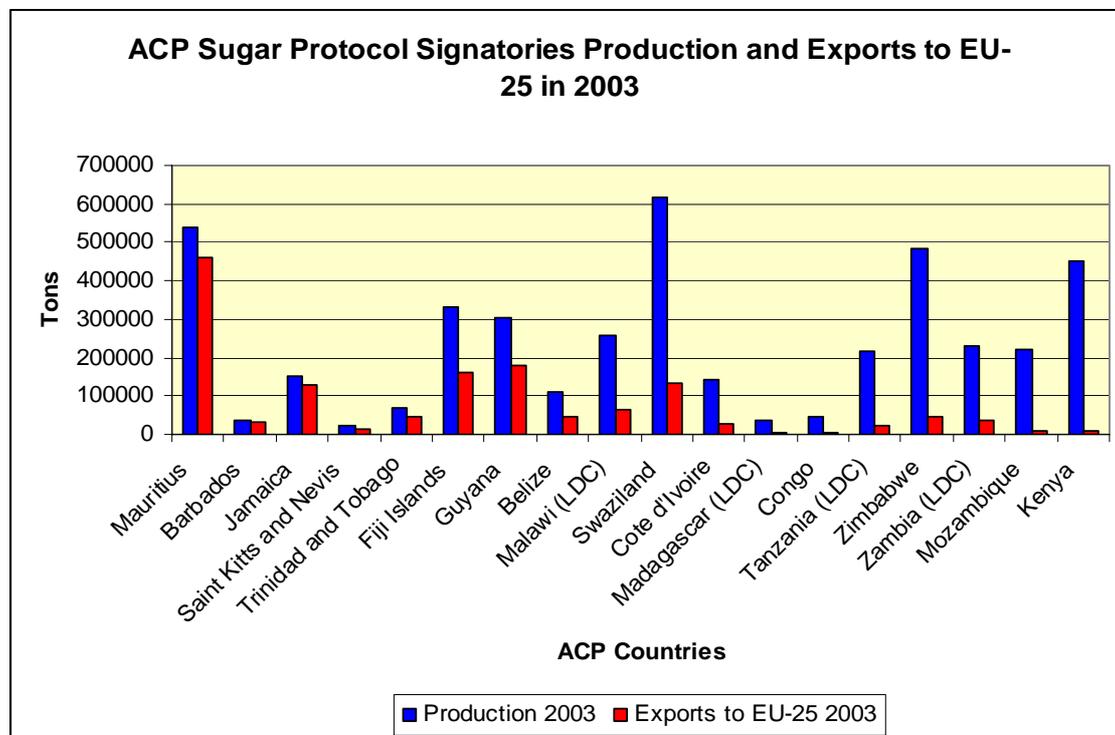
proporcionan una alternativa viable a la asistencia financiera en lo que se refiere a promover un desarrollo autónomo a largo plazo.

26. Para los Estados ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar, las preferencias concedidas por la UE respecto del azúcar han creado una fuente estable y significativa de ingresos por exportación. Una comparación entre las exportaciones de azúcar a la UE y la producción total de azúcar por año en los países beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar permite comprender la importancia del acceso preferencial a los mercados para el sector azucarero de esas economías (Véase el Gráfico 1). Para 14 de los 18 signatarios las exportaciones de azúcar a la UE representaron más del 10% de la producción nacional de azúcar en 2003. Para 8 países, ese valor superó el 40% mientras que, en 2003, 5 pequeñas economías insulares exportaron a la UE más del 60% de su producción azucarera a precios preferenciales.

27. Para 14 de los 16 países respecto de los cuales se dispone de datos de 2003, el sector azucarero representó más del 1% de la renta nacional (Véase el Recuadro 1). El sector azucarero de otros 8 países representaba entre 1% y 5% del producto interior bruto (PIB) mientras que esos valores eran incluso superiores en Mauricio (8%), Fiji (8,1%), Belice (9,5%), Guyana (15,8%), Swazilandia (24%) y Saint Kitts y Nevis (28%), donde ese sector constituye una parte fundamental de la actividad económica nacional.

28. Asimismo, el sector de azúcar en estas economías representó una parte importante del PIB agrícola total en 2003. Para 9 de los 13 países respecto de los cuales se dispone de datos, el azúcar representó más del 20% de la renta nacional procedente de la agricultura. Asimismo, la producción de azúcar domina los sectores agropecuarios en Swazilandia (51%), Belice (61,9%), Mauricio (70%), Saint Kitts y Nevis (74%) y Fiji (93%). Los datos en materia de empleo son también significativos. En general, la producción de azúcar generó no menos de 723,500 puestos de trabajo en 16 países.

Gráfico 1: Producción de azúcar de los Estados ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar y exportación de azúcar hacia la UE



Fuente: ACP Sugar Group/Comisión Europea, Dirección General de Comercio: Base de datos de acceso a los mercados)

Recuadro 1: Participación del sector azucarero en el PIB y empleo en el sector en 2003

Signatarios del Protocolo sobre el azúcar	Azúcar como % del PIB de 2003	Azúcar como % de la agricultura en 2003	Empleo en el sector azucarero en 2003
St. Kitts y Nevis	28	74	9.400
Swazilandia	24	51	93.000
Guyana	15,8	30	33.100
Belice	9,5	61,9	10.600
Fiji	8,1	93	101.600
Mauricio	8	70	51.600
Malawi (PMA)	4,9	No disponible	21.800
Madagascar (PMA)	3,9	No disponible	18.000
Tanzania (PMA)	3,1	5	52.000
Zimbabwe	2,3	17,2	162.000
Zambia (PMA)	2,3	15	62.000
Barbados	1,8	41,4	9.500
Jamaica	1	13,9	51.500
Congo	1	No disponible	1.000
Côte d'Ivoire	0,9	3,3	5.000
Trinidad y Tobago	0,6	27,8	41.400
Mozambique (PMA)	No disponible	No disponible	No disponible
Kenya	No disponible	No disponible	No disponible
<b>Total</b>			<b>723,500</b>

Fuente: ACP Sugar Group

### III. FACTORES DESENCADENANTES DE LA REFORMA INTERNA DE LA UE Y DENUNCIACIÓN DEL PROTOCOLO SOBRE EL AZÚCAR

29. El 20 de febrero de 2006, el Consejo de la UE adoptó el Reglamento (CE) N° 318/2006 por el que se estableció la organización común de mercados en el sector del azúcar, el Reglamento (CE) N° 320/2006 por el que se estableció un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad y el Reglamento (CE) N° 319/2006 por el que se establecieron disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los productores de remolacha azucarera. En su conjunto, esta legislación supone una reforma radical del sector del azúcar de la UE, que se ejecutará durante cuatro años consecutivos, entre las campañas comerciales 2006/2007 y 2009/2010.

30. Además, el 28 de setiembre de 2007, el Consejo adoptó la Decisión 2007/627/CE, decisión que comunicó a los países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar y para la que hizo uso del derecho que le confiere el artículo 10 del Protocolo sobre el azúcar de denunciar el Protocolo, con efecto a partir del 1° de octubre de 2009. En otras palabras, el Consejo anunció de forma unilateral que el acceso preferencial a sus mercados, concedido en virtud de las disposiciones del Protocolo sobre el azúcar, llegará a su fin en esa fecha.

31. Como se demostrará en este capítulo, la denuncia del Protocolo sobre el azúcar por parte de la UE en septiembre de 2007 así como la reforma global del sector azucarero de la UE son consecuencia del esfuerzo de la UE por cumplir las obligaciones impuestas por las normas de la OMC. Si bien tanto la reforma como la denuncia son necesarias para el cumplimiento de las distintas obligaciones jurídicas, la eliminación de las preferencias de acceso a los mercados en relación con el azúcar completa en gran parte los esfuerzos de reforma, que se presentan en el próximo capítulo. En este capítulo se ofrece un panorama de las obligaciones jurídicas que ejercieron presión sobre la UE para que ésta altere el entorno normativo de su sector azucarero al tiempo que, posiblemente, llevaron a la reciente denuncia del Protocolo sobre el azúcar.

#### A. Solución de diferencias de la OMC: Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación del azúcar

32. Por largo tiempo, el sector azucarero de la UE ha sido una molestia para varios exportadores de azúcar competitivos y que producen a bajo costo. Como se comenta antes, la UE retiene una parte muy importante de las exportaciones mundiales pese a que sus costos de producción son aproximadamente tres veces superiores a los costos de producción de sus competidores exportadores más eficientes así como también tres veces superiores al precio del mercado mundial.

33. Por lo tanto, la única forma de exportar el azúcar de la UE al precio del mercado mundial es mediante subvenciones a la exportación que, por lo menos, cubran la diferencia entre los costos de producción en el mercado interior y los precios del mercado mundial. Estas subvenciones se proporcionan, en cierta medida, mediante las restituciones por exportación en relación con la cuota de azúcar B, es

decir, se trata de subvenciones directas a la exportación establecidas formalmente por la OCM. Sin embargo, hasta una aclaración reciente aportada por la solución de diferencias de la OMC, no quedaba claro si los procesadores de azúcar de la UE podían además, mediante la obtención de cantidades muy elevadas de sostenimiento de los precios internos para la producción de cuotas, exportar cantidades significativas de excedentes de azúcar C al precio del mercado mundial y, por lo tanto, a un precio inferior al costo de producción en la UE.

34. El uso excesivo de subvenciones a la exportación por la UE ya fue impugnado por Australia y el Brasil a finales de la década de 1970 con arreglo al artículo XVI: 3 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947. Sin embargo, esta impugnación produjo efectos limitados en las políticas adoptadas por la UE en aquel momento.<sup>11</sup> En 2004, un Grupo Especial de la OMC adoptó una resolución respecto de un caso similar presentado por Australia, el Brasil y Tailandia con arreglo al Acuerdo sobre la Agricultura de 1995.<sup>12</sup> En el marco de esta diferencia reciente, los reclamantes sostuvieron que la UE había incumplido su compromiso de reducción de subvenciones a la exportación de azúcar conforme se dispone en el Acuerdo sobre la Agricultura, violando así los artículos 3.3 y 8 del Acuerdo.

35. La lista de compromisos de la UE, que está anexada al Acuerdo sobre la Agricultura, especifica un compromiso de subvención a la exportación de azúcar de un máximo de €499,1 millones en términos de desembolsos presupuestarios y de aproximadamente 1,3 millones de toneladas en términos cuantitativos. Además, una nota a pie de página relativa al compromiso de la UE establece lo siguiente: "No incluye las exportaciones de azúcar originario de países ACP o de la India, respecto de las cuales la Comunidad no contrae compromisos de reducción". El promedio de las exportaciones en el período comprendido entre 1986 y 1990 ascendió a 1,6 millones de toneladas. Según la UE, esa nota permite la concesión de subvenciones a la exportación respecto de 1,6 millones de toneladas de azúcar además de su compromiso original de 1,3 millones de toneladas.

36. Primero, Australia, el Brasil y Tailandia adujeron que la nota a pie de página era incompatible con las disposiciones sobre competencia de las exportaciones del Acuerdo sobre la Agricultura y que, por lo tanto, no ampliaría ni modificaría el compromiso original de 1,3 millones de toneladas. El Grupo Especial estuvo de acuerdo con esta interpretación y explicó que el artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura fija reducciones de *todas* las subvenciones a la exportación de un miembro de la OMC que guardan conformidad con el artículo 9.1. Las partes en la diferencia han acordado que las restituciones por exportación en cuestión, provistas en relación con los 1,6 millones de toneladas de azúcar originario de países ACP y de la India, constituían subvenciones directas a la exportación en el sentido del artículo 9.1 a) del Acuerdo sobre la Agricultura.

<sup>11</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *Comunidades Europeas – Reintegros por exportaciones de azúcar*, L/4833, adoptado el 6 de noviembre de 1979, BISD 26S/290; Informe del Grupo Especial del GATT, *Comunidades Europeas – Reintegros por exportaciones de azúcar*, reclamación del Brasil, L/5011, adoptado el 10 de noviembre de 1980, BISD 27S/69.

<sup>12</sup> Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación de azúcar*, reclamación de Australia, WT/DS265/R, adoptado el 19 de mayo de 2005 y modificado por el Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R.

37. El Grupo Especial estimó que existía un conflicto entre, por un lado, la exclusión de las subvenciones a la exportación de la prescripción de reducción general mediante una declaración redactada en una nota a pie de página en relación con la lista de compromisos de un miembro y, por el otro, el artículo 9.2 del Acuerdo sobre la Agricultura, que prescribe esa misma reducción. Además, el Grupo Especial observó que los compromisos de reducción, expresados como cantidades de exportación o desembolsos presupuestarios máximos después de la reducción, están sujetos a las disposiciones relativas a las listas prescritas en el artículo 3.3. Los compromisos deben expresarse en términos de desembolsos presupuestarios y de cantidades en las listas de compromisos de los miembros.

38. El Grupo especial y, seguidamente, el Órgano de Apelación sostuvieron que "...no encontramos ninguna disposición del Acuerdo sobre la Agricultura que autorice a los Miembros a desviarse, en sus listas, de las obligaciones contraídas en virtud de dicho Acuerdo." Por lo tanto, la declaración de un miembro, en su lista de compromisos, de que una cierta cantidad de exportaciones *no* está sujeta a las reducciones exigidas de manera general por el artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura carece de efecto jurídico. Incluso si se estimara que la declaración en la nota a pie de página tiene valor jurídico, ella sería incompatible con las prescripciones relativas a las listas establecidas en el Acuerdo sobre la Agricultura ya que no contempla los desembolsos presupuestarios y, por lo tanto, viola el artículo 3.3 del Acuerdo sobre la Agricultura. Por lo tanto, el Grupo Especial constató, y el Órgano de Apelación confirmó, que la UE, mediante la concesión de restituciones por exportación en relación con 1,6 millones de toneladas azúcar equivalente al de los países ACP/India por encima de su nivel de compromiso de 1,3 millones de toneladas, incumplió su compromiso en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, violando así los artículos 8 y 3.3.<sup>13</sup>

39. Segundo, habida cuenta de que el azúcar producido por encima de la cuota (azúcar C) no es susceptible de sostenimiento de precios y de que debe exportarse en el marco de la OCM, los reclamantes adujeron que el amplio sistema de gestión de la oferta de la UE, que estableció precios mínimos, fijos y elevados para la azúcar de remolacha A y B, había permitido a los productores de remolacha azucarera vender el azúcar de remolacha C a los procesadores a un costo total de producción inferior al costo promedio. Este precio reducido proporcionaría a los procesadores una subvención indirecta para la exportación del azúcar C mediante medidas gubernamentales, en el sentido del artículo 9.1 c) del Acuerdo sobre la Agricultura. Asimismo, se sostuvo que se había permitido a los procesadores de azúcar C, mediante la subvención altamente lucrativa de la producción de azúcar A y B, conceder una subvención cruzada a sus exportaciones de azúcar C así como exportar el azúcar C a un precio inferior al costo medio total de producción. En otras palabras, los reclamantes adujeron que las subvenciones extraordinariamente elevadas a la producción interna de azúcar produjeron efectos inducidos en los resultados de exportación, lo que convirtió a los productores de la UE en agentes competitivos en el mercado mundial.

---

<sup>13</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación del azúcar*, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, adoptado el 19 de mayo de 2005.

40. Las alegaciones se basaban fundamentalmente en la diferencia *Canadá - Productos lácteos*, que sentó precedente. En esta diferencia, el Órgano de Apelación aportó una aclaración respecto de la determinación de la existencia de subvenciones a la exportación en el marco de un sistema de gestión de la oferta interna que concede un sostenimiento significativo de los precios internos para la producción de cuotas y que exige la exportación de las cantidades producidas por encima de la cuota. En esta diferencia, el Órgano de Apelación sostuvo que las exportaciones que superaban la cuota *a precios inferiores al costo medio total de producción* podían beneficiarse de subvenciones a la exportación en el sentido del artículo 9.1 c) del Artículo sobre la Agricultura.<sup>14</sup> Esos pagos relativos a la exportación de productos agropecuarios financiados en virtud de medidas gubernamentales están sujetos a los compromisos de reducción, conforme a lo dispuesto en la cláusula de encabezamiento del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura.

41. En una resolución histórica, el Grupo Especial constató, y el Órgano de Apelación confirmó, que la UE, en virtud de elevados precios mínimos internos, de un significativo sostenimiento de precios así como de la prescripción de la OCM por la se exigía la exportación de toda producción por encima de la cuota, había concedido a los productores subvenciones a la exportación en el sentido del artículo 9.1 c) del Artículo sobre la Agricultura. Ello se debía a que las ventas, a procesadores, de remolacha azucarera C con fines de exportación así como las exportaciones de azúcar C se producían a precios muy inferiores al costo total medio de producción. Por lo tanto, esas subvenciones a la exportación estarían sujetas a los compromisos de reducción según se establecen en la lista de compromisos de la UE.

42. En otras palabras, se estimó que la totalidad del azúcar exportado por la UE estaba, directa o indirectamente, subvencionado. Habida cuenta de las exportaciones de 4,1 millón de toneladas en la campaña comercial 2000/2001 y del nivel de compromiso de 1,3 millones de toneladas que contrajo la UE, el Grupo Especial estimó que la UE había excedido su nivel de compromiso en no menos de 2,8 millones de toneladas y solicitó al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC que recomendara a la UE poner su régimen de azúcar en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura. Debido a la naturaleza vinculante de las decisiones del OSD, la UE no debería sorprenderse si el reclamante recurriera a medidas de retorsión en caso de que se constatará que la UE incumple estas recomendaciones. Por lo tanto, la UE estará obligada, en un futuro, a no superar un nivel de subvención a la exportación de 1,3 millones de toneladas. Debido a que el precio del mercado mundial es muy inferior a los costos de producción de la UE, las exportaciones de la UE se limitarían en general a esta cantidad.

43. El OSD de la OMC adoptó los informes del Grupo especial y del Órgano de Apelación el 19 de mayo de 2005. Se había acordado que el período razonable en el

---

<sup>14</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y la exportación de productos lácteos - Recurso de Nueva Zelanda y los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD*, WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, adoptado el 18 de diciembre de 2001, DSR 2001:XIII, 6829.

que la UE debía cumplir esa resolución expiraba el 22 de mayo de 2006. En respuesta a la resolución, el Consejo de la UE adoptó, el 20 de febrero de 2006, un programa de reforma radical de la OCM, cuya esencia se discutirá en el capítulo siguiente.

44. Posiblemente como resultado parcial de las obligaciones resultantes de la diferencia sobre el azúcar, la UE, en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005, aceptó eliminar para el año 2013 todas las subvenciones a las exportaciones de productos agropecuarios. Si la Ronda de Doha concluyera con éxito y si esta concesión se aplicara posteriormente, las exportaciones de azúcar de la UE dejarían de ser viables en 2013, lo que daría un impulso adicional a la reforma normativa del sector del azúcar.

45. Además del efecto directo que la decisión del OSD tiene en la OCM, ella entraña también repercusiones de peso en la capacidad de la UE para mantener las preferencias en materia de azúcar, en su forma actual, para los países ACP. Como se observa en el Capítulo II, el consumo interno de la UE es de 16 millones de toneladas frente a una producción interna que varía entre 19 y 20 millones de toneladas y a importaciones adicionales garantizadas de 2 millones de toneladas. Por lo tanto, el mercado del azúcar de la UE tiene un excedente anual de 5 a 6 millones de toneladas mientras que se prohíbe a los productores colocar en el mercado mundial más de 1,3 millones de toneladas de azúcar subvencionada, de conformidad con las normas comerciales en vigor. Si se deja de lado la exportación de 1,3 millones de toneladas de excedente (exportaciones compatibles con la normativa de la OMC), la UE aún dispondría de entre 3,7 y 4,7 millones de toneladas de azúcar residual que, en virtud de las normas de la OMC, está prohibido exportar y que tampoco pueden ser absorbidas por el consumo interno.

46. La eliminación de estas toneladas residuales de entre 2,7 y 4,7 millones requiere una reducción significativa de a) las restituciones por exportación al nivel acordado por la UE en su lista; b) las cuotas de producción y c) los incentivos internos de precios. La reducción de los precios del azúcar practicados internamente, que constituye una de las piedras angulares de la reforma actual, afecta a su vez los tipos preferenciales que se aplican a los países ACP en virtud del Protocolo sobre el azúcar, ya que el tipo preferencial aplicado a los Estados ACP ha sido por lo general equivalente al precio practicado internamente en la UE. Es decir, las preferencias de precios de las que se benefician los países ACP en virtud del Protocolo sobre el azúcar se verían erosionadas por las reducciones de los precios practicados en la UE.

#### B. Cómo impulsar las negociaciones de los acuerdos de asociación económica: expiración de la exención de la OMC relativa a las preferencias concedidas con arreglo al Acuerdo de Cotonú

47. El Acuerdo de Cotonú de 2000 entre la UE y los Estados ACP y, en particular, los protocolos sobre productos básicos que figuran en el Anexo V del Acuerdo prevén la concesión de preferencias comerciales no recíprocas sólo a los países ACP, con exclusión de todo otro país en desarrollo o PMA. En este sentido, el Acuerdo refleja las relaciones políticas particulares de la UE con las antiguas colonias de sus Estados miembros.

48. En general, el artículo I del GATT de 1994 sobre el Trato general de la nación más favorecida (NMF) prohíbe tal concesión de beneficios comerciales exclusivos a los miembros de la OMC en relación con el comercio de mercancías. La disposición NMF dispone que "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado".

49. La jurisprudencia de la OMC, que constituye prácticamente un precedente para las decisiones futuras del OSD, es inequívoca respecto de este tema. En la conocida diferencia *Comunidades Europeas – Bananos III*, el Grupo Especial constató y el Órgano de Apelación confirmó que la UE, al conceder ciertas preferencias comerciales a los Estados ACP excluyendo otros países, actuaba de forma incompatible con la cláusula NMF del GATT.<sup>15</sup> Por lo tanto, las preferencias comerciales exclusivas y no recíprocas que la UE concedió con arreglo al Acuerdo de Cotonú y a sus protocolos exigen una justificación jurídica o una exención en el contexto de la normativa de la OMC que remedie la violación de la cláusula NMF que se produjo mediante la aplicación de ese acuerdo comercial.

50. Una opción para proteger jurídicamente las preferencias concedidas a los países en desarrollo es la denominada Cláusula de Habilitación. La Cláusula de Habilitación es una decisión adoptada por el Consejo del GATT el 28 de noviembre de 1979 que autoriza a los países desarrollados signatarios del GATT y, actualmente, a los Estados miembros de la OMC a "conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo sin tener que conceder ese mismo trato a otras Partes contratantes".<sup>16</sup> El Consejo del GATT y actualmente el Consejo General de la OMC o la Conferencia Ministerial de la OMC tienen autoridad para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, que permitan a los Estados miembros desviarse de sus obligaciones jurídicas durante un período definido o de forma permanente.<sup>17</sup> Por lo tanto, en virtud de la Cláusula de Habilitación, los países desarrollados están autorizados, de forma permanente, a conceder preferencias a los países en desarrollo y a los PMA sin estar obligados a aplicar esas mismas preferencias sobre una base NMF. Conforme a la decisión del Consejo del GATT, los países desarrollados han establecido sistemas generalizados de preferencias (SGP) mediante los que se concede un acceso preferencial a los mercados a las exportaciones de los países en desarrollo y de los PMA.

51. Sin embargo, habida cuenta de la jurisprudencia de la OMC, las preferencias concedidas a los Estados ACP en virtud del Protocolo sobre el azúcar serían incompatibles con las disposiciones de la Cláusula Habilitante. En la diferencia *Comunidades Europeas – Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo*, el Órgano de Apelación aclaró que la concesión de preferencias a

<sup>15</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas – Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, WT/DS27/AB/R, adoptado el 25 de septiembre de 1997, DSR 1997:II, 591.

<sup>16</sup> Cláusula de habilitación, Decisión del Consejo del GATT de 28 de noviembre de 1979 sobre *Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo* (L/4903).

<sup>17</sup> Véase el artículo XXV:5 del GATT y el artículo IX 2) del Acuerdo sobre la OMC.

países en desarrollo y PMA con arreglo a la Cláusula Habilitante debía efectuarse sobre una base NMF en relación con esos países.<sup>18</sup> En otras palabras, otros países en desarrollo o PMA no deben ser excluidos de forma arbitraria de la posibilidad de beneficiarse de esas preferencias.

52. El Órgano de Apelación sostuvo que "...en virtud de la expresión 'sin discriminación', los países que conceden preferencias están obligados, al conceder ese trato arancelario diferenciado, a garantizar la posibilidad de un trato idéntico a todos los beneficiarios del SGP que se hallan en una situación similar, es decir, a todos los beneficiarios del SGP que tienen las 'necesidades de desarrollo, financieras y comerciales' a las que se pretende dar respuesta con el trato en cuestión". Debido a que el Acuerdo de Cotonú y sus protocolos conceden preferencias exclusivamente a los países ACP, este acuerdo sería incompatible con la prescripción de no discriminación de la Cláusula Habilitante, según la interpretación del Órgano de Apelación.

53. Una segunda opción que parecería más viable para remediar la violación de la cláusula NMF es obtener una exención específica respecto de las obligaciones NMF de la UE en relación con las preferencias concedidas a los países ACP. Esa exención sólo puede concederla el Consejo General de la OMC con arreglo al artículo XXI:5 del GATT de 1994 o la Conferencia Ministerial de dicha organización de conformidad con lo dispuesto en el artículo IX 3) y 4) del Acuerdo sobre la OMC. De hecho, la UE y los países ACP han solicitado y obtenido exenciones respecto de las preferencias comerciales exclusivas que se concedieron con arreglo a las Convenciones de Lomé anteriores y han hecho lo mismo con el Acuerdo de Cotonú. La exención de las obligaciones NMF, que protege las preferencias exclusivas concedidas conformemente con el Acuerdo de Cotonú y sus protocolos, fue otorgada por la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, Qatar, el 14 de noviembre de 2001.

54. Sin embargo, el camino que llevó a la concesión de la exención fue espinoso ya que la solicitud de la UE y de los Estados ACP presentada en abril de 2000 encontró, en ese momento, fuerte oposición por parte de varios miembros de la OMC. Esta oposición existió pese a que la UE y los países ACP se comprometieron a poner sus acuerdos comerciales en conformidad con la normativa de la OMC a más tardar a finales de 2007. El artículo 36 1) del Acuerdo de Cotonú pone de manifiesto esta intención: "Habida cuenta de los objetivos y de los principios anteriormente mencionados, las Partes *convienen en celebrar nuevos acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC*, suprimiendo progresivamente los obstáculos a los intercambios entre sí y reforzando la cooperación en todos los ámbitos relacionados con el comercio." (Énfasis añadido.)

55. Tras la concertación del Acuerdo de Cotonú en junio de 2000, llevó no menos de 18 meses de intensas negociaciones con miembros de la OMC que se oponían a la concesión de la exención de las obligaciones NMF (Filipinas, Tailandia y varios países latinoamericanos exportadores de banano) para obtener dicha exención de

---

<sup>18</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo*, WT/DS246/AB/R, adoptado el 20 de abril de 2004, DSR 2004:III, 925.

parte de la Conferencia Ministerial de la OMC el 14 de noviembre de 2001, en Doha, Qatar.<sup>19</sup> La oposición provino principalmente de exportadores competitivos de azúcar y bananos que producían a bajo costo y que estimaban que se verían privados de oportunidades de exportación al mercado de la UE, en parte mediante el acceso preferencial al mercado que la UE concedería a los países ACP.

56. Por ejemplo, Tailandia figura entre los exportadores de azúcar más importantes y competitivos, y podría fácilmente abastecer el mercado del azúcar de la UE a costos muy inferiores a los de la mayoría de los países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar. Sin embargo, a Tailandia y a otros productores a gran escala que producen a bajo costo, como Australia y el Brasil, se les niega el acceso al mercado de la UE mediante un arancel NMF prohibitivamente elevado. Por lo tanto, la concesión, a los países ACP, de preferencias de acceso al mercado del azúcar genera una desviación del comercio del azúcar de los exportadores más competitivos a las economías pequeñas y vulnerables de los ACP. Por esta razón, los exportadores de azúcar más competitivos del mundo tienen un gran interés en invocar los derechos que les confieren las normas de la OMC, por ejemplo en términos del trato NMF, a fin de garantizar su acceso al mercado de la UE.

57. La decisión final de la Conferencia Ministerial de Doha estipula lo siguiente: "Con sujeción a los términos y condiciones que a continuación se enuncian, se suspenderá la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General hasta el 31 de diciembre de 2007, en la medida necesaria para permitir que las Comunidades Europeas concedan el trato arancelario preferencial a los productos originarios de los Estados ACP conforme a lo exigido en el párrafo 3 del artículo 36 y el Anexo V y sus Protocolos del Acuerdo de Asociación ACP-CE, sin que estén obligadas a extender ese mismo trato preferencial a productos similares de cualquier otro Miembro." (Énfasis añadido.)

58. Así, el Acuerdo de Cotonú y sus protocolos, con inclusión del Protocolo sobre el azúcar, están jurídicamente protegidos por la exención de las obligaciones NMF adoptada en Doha hasta su expiración el 31 de diciembre de 2007. Hasta esa fecha, período referido como "preparatorio" en el artículo 36 del Acuerdo de Cotonú, las partes en el Acuerdo están obligadas a negociar tratados comerciales compatibles con la normativa de la OMC.

59. La sustitución de las disposiciones unilaterales y no recíprocas del Acuerdo de Cotonú por acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC harían de la renovación de la exención actual algo obsoleto. De todas maneras, esta renovación sería difícil de obtener debido a la oposición continua de varios miembros de la OMC.

60. El período preparatorio finalizó el 31 de diciembre de 2007, coincidiendo con la expiración de la exención de las obligaciones NMF adoptada en Doha, y conforme lo estipula el artículo 37 1) del Acuerdo de Cotonú. Se supone que los nuevos

---

<sup>19</sup> *Comunidades Europeas – Acuerdos de Asociación ACP- CE*, Decisión de la Conferencia Ministerial de 14 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/1, Cuarto período de sesiones, Doha, 9 a 14 de noviembre de 2001.

acuerdos comerciales, compatibles con la OMC, entre la UE y los Estados ACP, que se clasifican según diferentes regiones a los fines de la negociación, entran en vigor el 1º de enero de 2008.

61. Las negociaciones de estos acuerdos de asociación económica con diferentes regiones ACP tienen fundamentalmente por objeto establecer tratados de libre comercio (TLC) que guarden conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 36 1) y 37 7) del Acuerdo de Cotonú. El alcance de los acuerdos sería muy diferente del fijado por las preferencias unilaterales y no recíprocas concedidas en virtud del Acuerdo de Cotonú ya que los acuerdos conformes con el artículo XXIV del GATT deben ser recíprocos y, de hecho, deben liberalizar "lo esencial de los intercambios comerciales" entre las partes. Esto significa que, si esos acuerdos entran en vigor, los Estados ACP deberían liberalizar de forma gradual una gran parte de sus sectores a las exportaciones procedentes de la UE, lo que tendría serios efectos perjudiciales en las economías vulnerables.

62. La negociación de un acuerdo de asociación económica entre los países ACP y la UE, conforme se dispone en el artículo 37 del Acuerdo de Cotonú, está dictada por la expiración el 31 de diciembre de 2007 de la exención de las obligaciones NMF, adoptada en Doha, y por la intención de las partes, comunicada formalmente, de liberalizar en mayor medida sus intercambios comerciales, como se manifiesta en el Acuerdo de Cotonú.

#### C. Desencadenantes de la denuncia del Protocolo sobre el azúcar: legalidad cuestionable del Protocolo en el contexto de las normas de la OMC

63. El Protocolo sobre el azúcar, como se comentó en el Capítulo II, es autónomo desde una perspectiva jurídica respecto del Acuerdo de Cotonú en lo que se refiere a su duración. Las preferencias comerciales no recíprocas concedidas con arreglo al Acuerdo de Cotonú dejarán de ser aplicables al final del período preparatorio, de conformidad con los párrafos 1 y 2 de los artículos 26 y 37. No obstante, el artículo 1 1) del Protocolo sobre el azúcar establece la "duración indefinida" del acuerdo. Sin embargo, el artículo 10 establece que "el Protocolo podrá ser denunciado por la Comunidad respecto de cada Estado ACP y por cada Estado ACP respecto de la Comunidad, con un preaviso de dos años". La UE ejerció este derecho y, el 28 de septiembre de 2007, denunció el Protocolo sobre el azúcar respecto de los Países ACP beneficiarios, con efecto a partir del 1º de octubre de 2009. En otras palabras, las preferencias de acceso a los mercados para el azúcar concedidas a los signatarios del Protocolo sobre el azúcar finalizarán en esa fecha.

64. En la respectiva Decisión del Consejo (2007/672/EC), el Consejo de la UE sostiene que "[s]in embargo, no es posible seguir manteniendo los procedimientos del Protocolo sobre el azúcar. En un mercado comunitario del azúcar reformado, la Comunidad dejará de garantizar los precios a los productores europeos de azúcar, habida cuenta de la supresión progresiva del mecanismo de intervención anterior. En el proceso de transición hacia la liberalización del comercio ACP-CE no pueden coexistir unas cantidades ilimitadas con las garantías de precio y de cantidades contempladas en el Protocolo sobre el azúcar."

65. Primero, como se comenta en la Sección A de este capítulo y como se discute en el capítulo siguiente, pareciera que la eliminación de cantidades garantizadas de importación y de los precios garantizados, ambos destinados a los países ACP, es complementaria del programa de reforma del sector del azúcar de la UE. La decisión del OSD en la diferencia *Comunidades Europeas - Azúcar* ejerció presión en la UE a favor de una reducción de las subvenciones directas a la exportación y de los precios practicados internamente con el fin de que la UE disminuyera sus exportaciones subvencionadas y alcanzara un nivel compatible con las normas de la OMC. Las exportaciones de azúcar procedentes de los países ACP y destinadas al mercado de la UE son esenciales en este sentido ya que la UE reexportaba estas cantidades (hasta 1,6 millones de toneladas) sirviéndose de las restituciones por exportación, que fueron declaradas incompatibles con la normativa de la OMC en la diferencia *Comunidades Europeas - Azúcar*. Si esas cantidades no se reexportan, el azúcar procedente de los países ACP se suma a la producción interna y genera una oferta excedentaria en el mercado del azúcar de la UE, que la Unión procura reducir de forma significativa mediante sus esfuerzos de reforma. Esto equivale a decir que, en el escenario reformado, las exportaciones de los Estados ACP deberían ser absorbidas por el mercado interno de la UE a fin de que la UE pueda observar sus compromisos contraídos en la OMC. Asimismo, los esfuerzos de la UE por reducir los precios internos para así frenar las exportaciones que son objeto de subvenciones cruzadas ilegales se emprenderán a la par de la reducción de los precios fijados para los países ACP, y erosionarán de forma significativa estas preferencias de precios hasta su eliminación en 2009.

66. Segundo, habida cuenta de la expiración de la exención de las obligaciones NMF a finales de 2007 y de que es improbable que la UE logre convencer a los miembros de la OMC para que extiendan la exención a los fines del Protocolo sobre el azúcar, es posible que la notificación de denuncia se haya producido demasiado tarde. La notificación de denuncia, que pone fin a las cuotas libre de derechos de los países ACP a partir del 1º de octubre de 2009, parece suponer que, al menos desde una perspectiva técnica, la UE incumpliría su obligación NMF respecto del acceso al mercado del azúcar durante el período que transcurre entre la expiración de la exención y la fecha en que la denuncia entra en vigor.

67. Esto *podría* producirse incluso cuando la UE hubiese incluido los compromisos en materia de cuotas con los países ACP en su lista de compromisos. Si se impugnara el accionar de la UE, es probable que la Unión aduzca que sus listas forman parte del enfoque del todo único adoptado en la Ronda de Uruguay y, como tal, fue acordado por todos los miembros de la OMC. Sin embargo, en el marco de la diferencia *Comunidades Europeas - Azúcar* y en relación con la nota a pie de página en la lista de compromisos de la UE — nota incompatible con el texto del tratado aplicable —, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación sostuvieron que los compromisos de los miembros no podían modificar las obligaciones que ellos habían contraído en virtud de los acuerdos aplicables.

68. Por lo tanto, la lista de compromisos de la UE puede ser incompatible no sólo con el artículo I del GATT de 1994 sino también con las obligaciones estipuladas en el artículo XIII, respecto del cual la UE nunca ha obtenido una exención. El artículo XIII

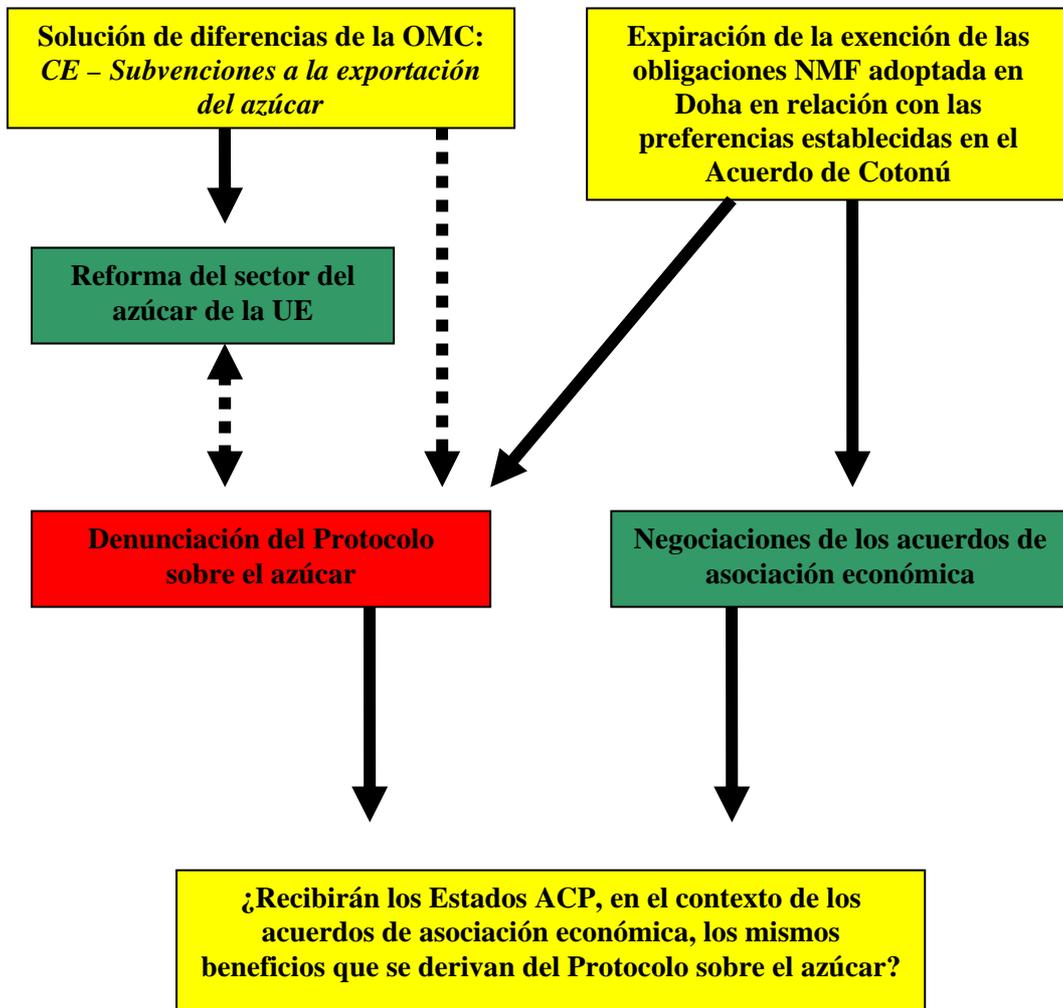
sobre la Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas estipula que “[n]inguna parte contratante impondrá prohibición ni restricción alguna a la importación de un producto originario del territorio de otra parte contratante... a menos que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación del producto similar originario de cualquier tercer país o a la exportación del producto similar destinado a cualquier tercer país.” La UE, en lo que se refiere al Protocolo sobre el azúcar, incumpliría esta disposición.

69. El incumplimiento eventual de estas obligaciones por parte de la UE no garantiza que una tercera parte miembro de la OMC impugne efectivamente el Protocolo sobre el azúcar. Por lo general, se estima que las medidas comerciales aplicadas por los miembros de la OMC son legales a menos que se las impugne con éxito en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Sin embargo, persisten rumores sobre una posible impugnación del Protocolo sobre el azúcar por parte del Brasil. Lo menos que puede decirse es que esa impugnación tiene posibilidades de prosperar. El tema central es si el grupo especial consideraría que la inclusión de las preferencias concedidas en virtud del Protocolo sobre el azúcar en las listas de la UE repararía una violación de las obligaciones NMF o del artículo XIII, o de ambos.

70. En resumen, la decisión histórica del Grupo Especial y del Órgano de Apelaciones en el caso *Comunidades Europeas – Azúcar* exige la reforma del sector del azúcar de la UE, como se explica en el capítulo siguiente. (Véase el Gráfico 2.) Además, la eliminación de las preferencias relativas al azúcar procedente de los países ACP está impulsada por la decisión del OSD en la diferencia *Comunidades Europeas – Azúcar*, ya que la decisión exige una reforma fundamental del sector del azúcar de la UE que afecta ampliamente los precios de exportación de los Estados ACP así como también las exportaciones de la UE de azúcar previamente importada desde los países ACP. Asimismo, a la luz de la expiración a finales de 2007 de la exención de las obligaciones NMF concedida en Doha, la denuncia del Protocolo sobre el azúcar por parte de la UE puede considerarse un paso necesario para evitar la vulnerabilidad de la UE a un cambio jurídico.

71. Por último, la denuncia del Protocolo sobre el azúcar coincide con las negociaciones de los acuerdos de asociación económica (tratados de libre comercio) entre la UE y los países ACP. En el contexto de esas negociaciones, la UE está moral y jurídicamente obligada a ofrecer a los países ACP exportadores de azúcar beneficios que sean equivalentes a los disfrutados previamente con arreglo al Protocolo sobre el azúcar. En el Capítulo V, se presenta una evaluación de la oferta de acceso a los mercados relativa al azúcar.

Gráfico 2: Factores que influyen la reforma del sector del azúcar de la UE, denuncia del Protocolo sobre el azúcar y negociaciones de acuerdos de asociación económica



72. En el capítulo siguiente se explica el alcance de la reforma de la UE, el carácter complementario de la denuncia del Protocolo sobre el azúcar con respecto al programa de reforma de la UE así como las políticas de la UE que acompañan la eliminación de las preferencias relativas al azúcar y que están destinadas a mitigar los efectos perjudiciales en los países ACP. En el Capítulo V se presentan y discuten las repercusiones de la denuncia del Protocolo sobre el azúcar en las economías de los Estados ACP. Se realiza también un examen del impacto económico teniendo en cuenta la oferta de acceso preferencial a los mercados de la UE en el marco de las actuales negociaciones sobre los acuerdos de asociación económica entre la UE y los países ACP.

#### IV. REFORMA DEL SECTOR DEL AZÚCAR DE LA UE Y DENUNCIACIÓN DEL PROTOCOLO SOBRE EL AZÚCAR: ¿QUÉ RELACIÓN HAY ENTRE ELLAS?

##### A. Reforma del sector del azúcar de la UE

73. El 20 de febrero de 2006, el Consejo de la UE adoptó el Reglamento (CE) N° 318/2006 por el que se estableció la organización común de mercados en el sector del azúcar, el Reglamento (EC) N° 320/2006 por el que se estableció un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad y el Reglamento (CE) N° 319/2006 por el que se establecieron disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los productores de remolacha azucarera. Como se demostrará a continuación, esta legislación prevé una reforma radical del sector del azúcar de la UE, que se aplicará durante cuatro años consecutivos, entre las campañas comerciales 2006/2007 y 2009/2010.

74. El programa de reforma, tal y como se prevé en esa legislación, apunta de forma directa y explícita a observar la decisión del OSD en la diferencia *Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación del azúcar*. Los preámbulos de los reglamentos sugieren que “debido a la evolución que se ha producido en la Comunidad y a nivel internacional, es necesario adaptar el sistema productivo para establecer un nuevo régimen y reducir las cuotas”. Asimismo, añaden que “[p]ara adaptar el régimen comunitario de producción e intercambios comerciales de azúcar a los requisitos internacionales y garantizar su competitividad en el futuro, es necesario poner en marcha un proceso de reestructuración profundo que permita reducir considerablemente la capacidad de producción comunitaria que no sea rentable”.

75. Como se observó anteriormente, la decisión del OSD exigió a la UE limitar sus exportaciones subvencionadas de azúcar a un máximo de 1,3 millones de toneladas a más tardar el 22 de mayo de 2006. El consumo interno de la UE es de 16 millones de toneladas frente a una producción interna que varía entre 19 y 20 millones de toneladas, a la que se suman las importaciones garantizadas de aproximadamente 2 millones de toneladas. Debido a la incapacidad de los procesadores de la UE de exportar a los precios del mercado mundial y a una oferta excedentaria anual de entre 5 y 6 millones de toneladas, la reforma de la UE deberá conllevar, en el corto plazo, una reducción de la producción interna de entre 4 y 5 millones de toneladas de azúcar, a fin de generar un equilibrio de mercado compatible con las normas de la OMC en términos de producción interna, consumo, importaciones garantizadas y exportaciones limitadas legalmente. Asimismo, si se llega a un acuerdo en la Ronda de Doha, dado el compromiso a largo plazo de la UE de eliminar las subvenciones a la exportación de productos agrícolas a más tardar en 2013, la reducción exigida del volumen de producción se incrementaría incluso a entre 5 y 6 millones de toneladas. Serán necesarias mayores reducciones del volumen de producción interna para acomodar las importaciones procedentes de los PMA con arreglo a la iniciativa Todo menos armas o para aumentar el acceso de los países ACP a los mercados de conformidad con los acuerdos de asociación económica.

76. Tras la adopción del programa de reforma, la UE anunció que se esperaba que la producción interna disminuyera entre 6 y 7 millones de toneladas como resultado

de la plena aplicación de la reforma.<sup>20</sup> Asimismo, la reforma reduciría drásticamente y a la larga los gastos de la UE en relación con la OCM ya que la disposición sobre restituciones por exportación sería obsoleta en 2010, año en que la UE se transformaría en un importador neto de azúcar. Las restituciones por importación ascendieron a €1.285 millones en 2004 frente al presupuesto general de la OCM de €1.721 millones. Incluso cuando parte de los ahorros están destinados a financiar costosas medidas de corto y medio plazo relacionadas con el ajuste exigido por la reforma, la reforma acomodará las presiones presupuestarias de la UE y, por lo tanto, los intereses de varios Estados miembros de la UE que abogan por una reducción significativa los gastos generales que supone la política agrícola común de la UE. Se pretende alcanzar los objetivos generales de liberalización de los mercados, conformidad con las normas de la OMC y reducción de los gastos ocasionados por la OCM mediante un conjunto de medidas que se describen a continuación.

77. Primero, las cuotas del azúcar A y B se funden en una única cuota de producción, que se mantiene formalmente a 17,4 millones de toneladas. Se deroga el precio de intervención relativo a la cuota de producción y se lo reintroduce como precio de referencia del azúcar. Respecto de los precios de intervención anteriores, según se fijaron en los reglamentos de la OCM hasta la campaña de comercialización 2005/2006, los precios de referencia para el azúcar bruto y el azúcar blanco se reducirán gradualmente en un 36% a lo largo de cuatro años (de la campaña de comercialización 2006/2007 a la campaña de 2009/2010) a fin de disminuir los incentivos a la producción. En lo que se refiere al precio del azúcar bruto, elemento muy pertinente en relación con las cantidades exportadas y garantizadas de los Estados ACP con arreglo al Protocolo sobre el azúcar, las reducciones más marcadas de precios se aplicarán en la campaña de comercialización 2008/2009. Esta fecha es posterior a la inicialmente propuesta en junio de 2005 por la Comisión europea y ofrece a los países ACP un mayor margen de maniobra para realizar los ajustes necesarios tras la reducción de precios. Además, las reducciones generales son ligeramente inferiores que las que se propusieron en un principio. (Véanse los Recuadros 2a y 2b.)

78. Segundo, se preservan los organismos nacionales de intervención durante los cuatro años de aplicación de la reforma. Estos organismos están obligados a comprar azúcar hasta una cantidad máxima establecida recientemente de 600.000 toneladas, a un precio que no debe exceder el 80% del precio de referencia de la campaña de comercialización siguiente. Las disposiciones que se resumen en este documento señalan el cambio cuantitativo que supone pasar de un mecanismo estricto de precios de intervención a un sistema de precios de referencia que permite la caída de precios por debajo del precio indicativo anual, si bien dentro de un margen de valoración.

---

<sup>20</sup> Comunicado de prensa de la UE: *Reforma de la PAC: los ministros de agricultura de la UE reforman de raíz el sector del azúcar*, IP/06/194, Bruselas, 20 de febrero de 2006.

**Recuadro 2a: Cambios en el precio del azúcar blanco    Recuadro 2b: Cambios en el precio del azúcar bruto**

Año	Precio por tonelada	Cambio en % (cumulativo)
OCM 2001	€631,90	0
2006/07	€631,90	0
2007/08	€631,90	0
2008/09	€541,50	-14,3
2009/10	€404,40	-36,0

Año	Precio por tonelada	Cambio en % (cumulativo)
OCM 2001	€523,70	0
2006/07	€496,80	-5,1
2007/08	€496,80	-5,1
2008/09	€448,80	-14,3
2009/10	€335,20	-36,0

79. Otra piedra angular de la reforma de 2006 es la concesión de importantes incentivos financieros a los procesadores de azúcar para instarlos a que renuncien de forma voluntaria a sus cuotas en cualquiera de los cuatro años del período de aplicación. En función de la campaña de comercialización de que se trate y de la medida en que los procesadores estén dispuestos, en relación con la renuncia de la cuota, a no usar, a cerrar o a dismantelar sus instalaciones de producción, los procesadores recibirían una ayuda a la reestructuración de entre €750 y €182 por tonelada de cuota renunciada. La renuncia de la cuota en los primeros años es más rentable que en los años posteriores, proporcionalmente a la disminución del precio de referencia del azúcar. Diez por ciento de los fondos está reservado para los productores de remolacha y contratistas de maquinaria. La ayuda está financiada mediante un fondo de reestructuración de carácter temporal, que se ha establecido recientemente. La medida tiene por objeto promover una reducción voluntaria y significativa de las cantidades de producción, y está principalmente destinada a los productores ineficientes, que se espera respondan a los incentivos financieros antes que los productores más rentables.

80. Cuarto, el precio mínimo de la remolacha azucarera disminuirá de forma gradual pero significativa durante el período de aplicación. Respecto del precio mínimo de la remolacha A establecido en 2001 por la OCM, el nuevo precio unitario experimentará una reducción de no menos de 44% en 2009/2010. Comparado con el precio mínimo de la remolacha B, el nuevo precio reflejará una reducción de 20%.

81. Quinto, el cumplimiento de los compromisos de reducción de subvenciones a la exportación contraídos por la UE en el marco de la OMC está garantizado a través de la concesión de licencias de exportación para cantidades que no exceden dichos compromisos. Asimismo, la producción por encima de la cuota, anteriormente denominada azúcar C, queda permitida para la transformación, en el ámbito interno, del bioetanol y de otros productos. Esto se suma a la posibilidad de trasladar esa producción a la próxima campaña de comercialización (para inclusión en la cuota) y de exportarla a un costo inferior al costo de producción. La exportación por encima de la cuota de producción está explícitamente limitada a cantidades compatibles con los compromisos contraídos en la OMC.

82. Por último, la OCM de 2006 permite “retirar” del mercado interno un porcentaje del azúcar de cuota que será común a todos los Estados miembros.<sup>21</sup> Esta opción ofrece a la UE flexibilidad para hacer frente a una disminución de las

<sup>21</sup> Las cantidades retiradas deben ser almacenadas por los procesadores a expensas suyas y se tratarán como las primeras cantidades de la cuota asignada para la siguiente campaña.

cantidades de producción y a un nivel de renuncia de cuotas inferior a lo previsto. Niveles de producción inesperadamente elevados, debido a la falta de respuesta de los productores a las medidas de reforma, supondrían una amenaza para los precios de referencia fijados y podrían llevar a exportaciones de excedentes de producción objeto de subvenciones cruzadas, lo que sería incompatible con los compromisos contraídos por la UE en la OMC en relación con la reducción de las subvenciones a la exportación. En este sentido, la retirada del azúcar de cuota proporciona a la UE un instrumento ad hoc para evitar consecuencias tales como una oferta excesiva.

83. Además de las medidas que tienen por único objetivo reducir la producción y la exportación, el programa de reforma prevé una compensación generosa para los productores y procesadores de remolacha azucarera. El Reglamento (CE) N° 319/2006 enmienda el régimen de pago único para los productores de la UE y, en esencia, compensa a los productores de remolacha azucarera con un pago directo que está disociado de la producción y que, en promedio, asciende a 64% de las reducciones de precio respectivas. Asimismo, el reglamento establece un pago asociado a valores históricos por un período transitorio de cinco años, que asciende a 30% de la reducción de precios.

84. El Reglamento (CE) N° 320/2006 estipula que se concederá una ayuda para medidas de diversificación a los Estados miembros en relación con la cuota de azúcar a la que renuncien los procesadores en cada Estado miembro durante el período de aplicación. Esa ayuda asciende a entre €109,5 (2006/2007) y €78 (2009/2010) por tonelada de cuota a la que se haya renunciado. Se ofrece también una ayuda similar para medidas de diversificación a aquellos Estados miembros que hayan renunciado a más de 50% o 75% de la cuota nacional de azúcar o a la totalidad de dicha cuota. En el caso de una renuncia total de la cuota, el Estado miembro puede aumentar dicha ayuda en 100%.

85. Pese a estas amplias medidas de reforma, las primeras repercusiones de la reforma en términos de reducción de la cantidad de producción no se dejarán sentir antes del segundo año de los cuatro años del período de aplicación. Sólo 13 días después de la adopción del conjunto de medidas de reforma en febrero de 2006, la UE puso en marcha la reforma reduciendo la cuota de azúcar en 13,6% (2,37 millones de toneladas) para la campaña de comercialización 2006/2007.<sup>22</sup>

86. Sin embargo, los efectos de los elementos estructurales de la reforma han demostrado ser insuficientes, hasta la fecha, para reducir la producción de azúcar de la UE a niveles sostenibles. En marzo de 2007, en un intento por evitar un nuevo excedente de producción, la Comisión Europea retiró del mercado 2 millones de toneladas en relación con la campaña 2007/2008, lo que refleja las difíciles condiciones de mercado.

87. Asimismo, en septiembre de 2007, el Consejo adoptó un régimen enmendado para la reestructuración del sector del azúcar, que incluye un aumento significativo de los incentivos económicos que se conceden a los procesadores de azúcar y a los

---

<sup>22</sup> Comunicado de prensa de la UE: *Los Estados miembros de la EU acuerdan reducir la producción de azúcar durante una campaña*, IP/06/261, Bruselas, 3 de marzo de 2006.

productores de remolacha para que suspendan su producción. Hasta la fecha de adopción de la enmienda, sólo se había renunciado a 2,2 millones de toneladas como respuesta a los incentivos establecidos por el fondo inicial de reestructuración. La Comisión Europea espera que la disponibilidad de fondos adicionales de reestructuración, dependientes de la renuncia de cuotas, libere otros 3,8 millones de toneladas de cuota. Asimismo, los representantes de la Comisión hicieron hincapié en que las reducciones obligatorias de cuotas se efectuaran sin compensación después de 2010 si la renuncia de cuotas fuera insuficiente hasta ese año.<sup>23</sup>

**Recuadro 3: Estimación de las repercusiones de la reforma del mercado azucarero de la UE<sup>24</sup>**

	<b>Años base- OCM 2001</b> (en millones de toneladas)	<b>Escenario posterior a la reforma 2012/2013</b> (en millones de toneladas)
<b>Total de producción de la UE de los 25</b>	<b>19,7</b>	<b>12,2</b>
Cuota	17,4	12,2 (12,9)
Producción sometida a cuota	16,7	12,2
Producción al margen de las cuotas	3	0 (0,7)
<b>Consumo</b>	<b>15,9</b>	<b>16</b>
<b>Total de importaciones</b>	<b>2,3</b>	<b>3,9 (3,1)</b>
<b>Total de exportaciones</b>	<b>3,1</b>	<b>0,4</b>

Fuentes: Comisión Europea y Napier Brown

88. Dadas las dificultades de la UE para reducir su producción interna, la denuncia del Protocolo sobre el azúcar exime el mercado interno de la UE de mayores presiones. Asimismo, como lo manifestó la UE, los precios y las cantidades garantizadas no se corresponderían con la iniciativa Todo menos armas ni con la oferta de acceso a los mercados de la UE destinada a los Estados ACP en el marco de las negociaciones de los acuerdos de asociación económica. En ambos casos, la UE promete un acceso a los mercados libre de derechos para cantidades ilimitadas después de la expiración del período de transición. En el Capítulo V se discuten en más detalle ambos escenarios.

89. En resumen, según los responsables europeos de la formulación de políticas, las cantidades y los precios garantizados en virtud del Protocolo sobre el azúcar no se corresponden con una visión de un mercado en gran parte liberalizado que, en términos de importaciones, está abastecido por los PMA y los países ACP en franquicia arancelaria pero de manera competitiva. Sin embargo, es de dudar que estas consideraciones relativamente conceptuales hayan sido decisivas para la denuncia del Protocolo sobre el azúcar. Debe recordarse que el Consejo de la UE acordó y adoptó la decisión en medio de un proceso de reforma, después de haber modificado el régimen de reestructuración en respuesta a un nivel insuficiente de

<sup>23</sup> Comunicado de prensa de la UE: *Reforma del azúcar: el Consejo aprueba el régimen mejorado de reestructuración del sector*, IP/07/1401, Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

<sup>24</sup> Las estimaciones de la Comisión se basan en una reducción del precio interno de 39%. Por su parte, Napier Brown toma como base de estimación una reducción de 36%, siguiendo la decisión del Consejo. Las desviaciones de Napier Brown respecto de las estimaciones de la UE se indican entre paréntesis.

renuncias voluntarias de cuotas por parte de los productores de la UE. Así, pareciera que la decisión de denunciar el Protocolo sobre el azúcar satisfizo la necesidad de adoptar una medida ad hoc destinada a lograr una reducción adicional y complementaria de la oferta, a expensas de los ingresos por exportación de las economías más vulnerables del mundo.

B. Efectos a corto plazo de la reducción de precios (2006-2009) y de la denuncia del Protocolo sobre el azúcar (2009) sobre sus beneficiarios

90. Hasta la eliminación, el 1º de octubre de 2009, de las preferencias en materia de azúcar de las que se benefician los Estados ACP, los signatarios del Protocolo sobre el azúcar continuarán percibiendo el precio del mercado interno de la UE para cantidades garantizadas. Sin embargo, mientras tanto, y como puede observarse en el Recuadro 2b, el precio del mercado interno de la UE para el azúcar bruto estará sujeto a una reducción en tres fases, que merma de manera significativa el valor de las cuotas asignadas a los países ACP y, por ende, conlleva efectos adversos sobre los ingresos por exportación de los países ACP procedentes de las exportaciones de azúcar a la UE.

91. En el Recuadro 4 se resumen las pérdidas totales por año experimentadas por estos países debido a las reducciones de precio aplicadas por la UE. Las cifras no tienen en cuenta el hecho de que algunos beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar, que son productores que producen a costos elevados o que deben afrontar costos elevados de transporte, abandonarán el mercado como respuesta a las reducciones anticipadas de precios.

92. En teoría, los países que tienen derecho a cuotas más elevadas deben afrontar naturalmente pérdidas más importantes. Fiji, Guyana, Jamaica, Mauricio y Swazilandia perderán un equivalente de cuota de entre €15 y €62 millones al cabo de tres años. Otros seis países, Barbados, Belice, Malawi, Trinidad y Tobago, Zimbabwe y St. Kitts y Nevis, se enfrentan a pérdidas totales de entre €2 y €5,5 millones. Además, tres PMA habrán perdido más de €1 millón en la fecha de eliminación de las preferencias en octubre de 2009. En términos relativos, sin embargo, es necesario establecer una relación entre las pérdidas de los países debido a las reducciones de precios y la importancia de la producción y exportación de azúcar para las distintas economías (véase el Recuadro 1).

**Recuadro 4: Pérdida total por año del valor de cuota de los países ACP debido a las reducciones del precio del mercado interno de la UE para el azúcar bruto en euros**

Beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar	Cuota actual (toneladas)	Valor de cuota (OCM 2001)	Pérdida del valor de cuota (2006/07 y 2007/2008)	Pérdida del valor de cuota 2008/ 2009	Pérdida del valor de cuota 2006/ 2009
<b>Mauricio</b>	491.000	257.136.700	13.113.972	36.770.548	62.998.492
<b>Fiji</b>	163.600	85.677.320	4.369.543	12.251.856	20.990.942
<b>Guyana</b>	159.400	83.477.780	4.257.367	11.937.322	20.452.056
<b>Swazilandia</b>	120.000	62.844.000	3.205.044	8.986.692	15.396.780
<b>Jamaica</b>	118.700	62.163.190	3.170.323	8.889.336	15.229.982
<b>Trinidad y Tobago</b>	43.700	22.885.690	1.167.170	3.272.654	5.560.994
<b>Barbados</b>	42.000	21.995.400	1.121.765	3.145.342	5.388.872
<b>Belice</b>	40.300	21.105.110	1.076.361	3.018.030	5.170.752
<b>Zimbabwe</b>	30.000	15.711.000	801.261	2.246.673	3.849.195
<b>Malawi (PMA)</b>	20.800	10.997.700	560.883	1.572.671	2.694.437
<b>St. Kitts y Nevis</b>	15.600	8.274.460	421.997	1.183.247	2.027.242
<b>Madagascar (PMA)</b>	10.800	5.760.700	293.796	823.780	1.411.372
<b>Congo</b>	10.200	5.341.740	272.429	763.868	1.308.726
<b>Côte d'Ivoire</b>	10.200	5.341.740	272.429	763.868	1.308.726
<b>Tanzania (PMA)</b>	10.000	5.237.000	267.087	748.891	1.283.065
<b>Zambia (PMA)</b>	10.000	5.237.000	267.087	748.891	1.283.065
<b>Mozambique (PMA)</b>	6.000	3.142.200	160.252	449.334	769.838
<b>Total</b>	<b>1.302.300</b>	<b>682.328.730</b>	<b>16.264.651</b>	<b>97.573.008</b>	<b>165.069.340</b>

93. A partir del 1º de octubre de 2009, la situación de mercado para los países ACP proveedores se deteriorará aún más. Este examen no tiene en cuenta, por el momento y para los fines de este análisis, la pérdida potencial, en esa fecha, de acceso a los mercados libre de derechos debido a la denuncia del Protocolo sobre el azúcar así como un posible aumento de acceso a los mercados libre de derechos mediante la iniciativa Todo menos armas o la conclusión de acuerdos de asociación económica.<sup>25</sup> Lo que es cierto es que, a partir del 1º de octubre de 2009, la eliminación de las preferencias concedidas con arreglo al Protocolo sobre el azúcar coincidirá con la aplicación de la reducción de 36% del precio interno del azúcar bruto, que disminuirá a €335,2 por tonelada.

94. Varios de los países que, hasta el momento, se beneficiaban del Protocolo sobre el azúcar no podrán continuar aprovisionando, a ese precio, el mercado de la UE. En el Recuadro 5 se presentan los costos de producción y de transporte hacia la UE que soportarán los países ACP en función del precio interno reducido de la UE para el azúcar bruto. Habida cuenta de estas cifras, Barbados, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagascar, St. Kitts y Nevis y Trinidad y Tobago sin duda carecerán de la capacidad para obtener beneficios en el marco del nuevo régimen de precios y tendrían que interrumpir su exportación de azúcar bruto a la UE. Los beneficios para el Congo, Jamaica y Tanzania serán sólo marginales. Por su parte, Belice, Fiji, Guyana y Mauricio deberán soportar pérdidas de rentabilidad significativas.

<sup>25</sup> Como se comentará en el Capítulo V, la UE ofrece un mayor acceso para los no PMA durante el período de aplicación de los acuerdos de asociación económica. Los países ACP PMA se beneficiarán de un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a partir de julio de 2009.

Asimismo, Swazilandia y Zambia quedarán privados de márgenes importantes de rentabilidad. Malawi, Mozambique y Zimbabwe podrán, sin embargo, continuar aprovisionando el mercado de la UE a un precio reducido.

**Recuadro 5: Costos estimados de producción y transporte (€/tonelada) y precios del azúcar en el mercado de la UE (en euros) en 2009/2010**

Beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar	Costo de producción en 2009 (€/tonelada)	Costos de transporte en 2009 (€/tonelada)	Costo total (€/tonelada)	Precio en la UE antes de la reforma (€/tonelada)	Precio de la UE en 2009/2010
Trinidad y Tobago	440	80	520	523,7	335,2
St. Kitts y Nevis	440	80	520	523,7	335,2
Barbados	352	60	412	523,7	335,2
Madagascar (PMA)	317	80	397	523,7	335,2
Kenya	264	120	384	523,7	335,2
Côte d'Ivoire	264	112	376	523,7	335,2
Tanzania (PMA)	211	120	331	523,7	335,2
Congo	229	104	333	523,7	335,2
Jamaica	264	56	320	523,7	335,2
Fiji	229	80	309	523,7	335,2
Belice	211	92	303	523,7	335,2
Mauricio	229	64	293	523,7	335,2
Guyana	211	76	287	523,7	335,2
Zambia (PMA)	141	116	257	523,7	335,2
Swazilandia	176	76	252	523,7	335,2
Zimbabwe	158	84	242	523,7	335,2
Malawi (PMA)	141	92	233	523,7	335,2
Mozambique (PMA)	141	68	209	523,7	335,2

Fuente:CTA / Agritrade

95. Estos datos no tienen en cuenta demás posibles reducciones de precios de la UE como parte del examen de la Política agrícola común de la UE, programado para 2013. Una reducción adicional, por ejemplo de hasta 50% del precio fijado por la OCM en 2001, podría poner en peligro los rendimientos de inversiones que se han efectuado en las capacidades de producción de productores de azúcar que fabrican a un costo relativamente bajo, tales como Malawi, Mozambique o Zambia.

96. Los países ACP que logren mantener las exportaciones después de la reducción de precios deberán competir con los PMA, quienes obtendrán, en julio de 2009, un pleno acceso a los mercados libre de derechos en virtud de la iniciativa Todos menos armas. Además, los países ACP que son exportadores tradicionales tendrán que identificar, por su cuenta, compradores de la UE. Por último, el nuevo precio interno de la UE, que constituirá el precio de referencia, será más flexible que el precio de intervención anterior. Una mayor competencia entre los proveedores podría ejercer una presión a la baja reduciendo el precio de importación de la UE por debajo del precio de referencia aplicable a partir de octubre de 2009.

97. Esencialmente, los países ACP, que se han beneficiado, durante tres décadas, de ingresos por exportación seguros y estables gracias a la exportación de azúcar a la UE, se ven confrontados a las secuelas de la eliminación de las preferencias, situación a la que tendrán que adaptarse durante un período de tres años para evitar efectos adversos en sus economías.

98. Sin embargo, la reforma y la denuncia del Protocolo sobre el azúcar no tendrán el mismo impacto en los distintos países ACP. A los efectos de la evaluación de dicho impacto, dividiremos los signatarios del Protocolo sobre el azúcar en tres grupos diferentes: los países ACP PMA; los Estados ACP no PMA con inclusión de diferentes alternativas y los países ACP no PMA sin incluir esas alternativas.

99. Primero, es probable que algunos países ACP PMA puedan compensar las pérdidas provocadas por las reducciones de precios de la UE aumentando sus volúmenes de exportación en el marco de la iniciativa Todo menos armas. Los productores que producen a bajo costo, como Malawi, Mozambique y Zambia, podrían beneficiarse de forma importante ampliando sus exportaciones con arreglo a la iniciativa Todo menos armas. Además, para estos países, así como también para Kenya, las exportaciones a la UE en virtud del Protocolo sobre el azúcar han representado, hasta la fecha, una proporción pequeña de sus exportaciones totales de azúcar. Lo mismo sucede con Tanzania. Sin embargo, Tanzania puede experimentar dificultades para obtener un acceso adicional a los mercados en el marco de la iniciativa Todo menos armas debido a sus costos de producción relativamente elevados y a sus costos de transporte extraordinariamente altos.

100. Asimismo, algunos países de este grupo pueden obtener beneficios como resultado de las posibles repercusiones que la reforma del azúcar de la UE pueda tener en los mercados de terceros países. A medida que las exportaciones desde la UE disminuyen, la competencia de las exportaciones podría reducirse y, en consecuencia, los precios del mercado mundial podrían aumentar. Lo que pueda suceder en relación con los precios del mercado mundial depende, en gran medida, de si Australia, el Brasil o Tailandia, que son los productores de azúcar más eficientes, con una capacidad de oferta muy flexible, intervienen para suministrar los volúmenes que previamente eran exportados por la UE. En este caso, es poco probable que los precios del mercado mundial aumenten.

101. Segundo, incluso en el escenario posterior a 2009, dominado por la concertación de acuerdos de asociación económica con un acceso a los mercados libre de derechos, la reforma afectará de forma significativa los ingresos procedentes de la exportación de azúcar de los países ACP no PMA. Una evaluación de impacto realizada por la Comisión Europea prevé que la exportación de azúcar bruto procedente de Guyana y de Mauricio también quedaría interrumpida.<sup>26</sup> Sin embargo, otros concluyen que es posible que Guyana no interrumpa sus exportaciones.<sup>27</sup> De hecho, Guyana ha invertido recientemente en una nueva azucarera, lo que puede permitirle compensar las pérdidas mediante un aumento de la producción. Guyana puede también beneficiarse de la salida del mercado de otros países ACP abastecedores, como por ejemplo Mauricio.

---

<sup>26</sup> CE: *Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea. Síntesis de las evaluaciones de impacto*. Bruselas, Bélgica. Comisión de las Comunidades Europeas, 2003.

<sup>27</sup> Gillson, I., Hewitt, A., y Page, S.: *Forthcoming Changes in the EU banana/sugar markets: A menu of options for an effective EU transitional package*. Londres: Overseas Development Institute, 2005.

102. Mauricio, el principal beneficiario del Protocolo sobre el azúcar, está reestructurando su sector azucarero para fabricar productos azucareros con valor añadido, como por ejemplo 30 millones de litros de etanol. Según el Ministro de Agroindustria de Mauricio, las “reformas permitirán a la industria de la caña de azúcar de Mauricio no sólo operar sin riesgos en un futuro sino también continuar cultivando un producto que es un activo inestimable como fuente de energía renovable y respetuosa con el medioambiente.”<sup>28</sup> Asimismo, el país procura reducir su dependencia del azúcar para desarrollar aún más sus sectores de servicios turístico y financiero. Sin embargo, es probable que la pérdida de ingresos equivalente a aproximadamente 500.000 toneladas de exportación dificulte ese ajuste.

103. En Fiji, el turismo ha reemplazado las exportaciones de azúcar como principal fuente de divisas. Fiji es menos dependiente de la exportación de azúcar a la UE que Mauricio. Asimismo, el sector azucarero de Fiji ha sido ya objeto de reforma, lo que puede proporcionarle una mayor competitividad en el futuro. Sin embargo, es probable que los pequeños agricultores de zonas rurales se vean afectados por la disminución de los volúmenes de exportación y/o de ingresos.

104. Swazilandia, que es una excepción en este grupo de países, es un productor que produce a bajo costo, por lo que podría beneficiarse de un aumento de las exportaciones a la UE. No obstante, la adaptación, a corto plazo, a la nueva realidad de mercado podría resultar particularmente onerosa para este país, en el que el sector azucarero representa alrededor de 23% del PIB. Las nuevas inversiones son decisivas para potenciar las capacidades de producción y de exportación necesarias para compensar la pérdida de ingresos mediante un mayor volumen de exportaciones. Sin embargo, en comparación con recientes inversiones privadas en varios PMA (tales como Malawi, Mozambique, Sudán, Zambia e incluso Etiopía o Tanzania), impulsadas por el acceso a los mercados previsto en virtud de la iniciativa Todo menos armas, Swazilandia, en calidad de no PMA, está dejando pasar, según se informa, influjos adicionales de capital.<sup>29</sup>

105. Tercero, la mayor parte de preocupaciones surge en relación con países que se ubican en regiones ciclónicas, donde el azúcar es el único producto que puede cultivarse y donde, por lo tanto, la diversificación agrícola no es posible. La renta agraria y las exportaciones de productos agrícolas de esos países no sólo dependen en gran medida de la exportación de azúcar a la UE sino que esos países también producen a costos elevados. En Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago y St. Kitts y Nevis, los costos medios de producción son incluso superiores al costo de producción promedio de la UE.<sup>30</sup> En estos casos, las exportaciones tradicionales de azúcar bruto a la UE cesarán en octubre de 2009, mientras que St. Kitts y Nevis suspendió la producción de azúcar en 2005.

<sup>28</sup> IPS Daily Journal: *EU assists revamp of sugar cane industry*, 28 de marzo de 2007.

<sup>29</sup> European Research Office: *The Link between Access to the EU Market and Investment Flows The Case of the Southern and Eastern African Sugar Sector*, marzo de 2007.

<sup>30</sup> Kerkela, L., y Huan-Niemi, E.: *Trade Preferences in the EU sugar sector: Winners and losers*. 358 Vatt Discussion Papers, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2005.

106. En este grupo de países, Trinidad y Tobago parece ser el país menos afectado gracias a sus recursos naturales de gas y petróleo, que le proporcionan ingresos por exportación. Barbados ha anunciado inversiones en la producción de azúcar de alta calidad, que podría exportarse de manera rentable a la UE y a otros países así como en la producción de bioetanol a fin de sustituir las costosas importaciones de combustible. Asimismo, en Barbados y en Saint Kitts y Nevis, el turismo ha reemplazado las exportaciones de azúcar como principal fuente de ingresos en divisas.<sup>31</sup> Asimismo, la economía de Jamaica goza de una diversificación relativamente elevada, pero los niveles de desempleo y de endeudamiento son extraordinariamente elevados. Es probable que el cese de la producción de azúcar se sume a estos problemas.

107. Habiéndose beneficiado durante más de 30 años de lucrativas cuotas de exportación concedidas en virtud del Protocolo sobre el azúcar, varios beneficiarios del Protocolo se enfrentan actualmente a la necesidad de reformar, reestructurar y diversificar su industria en el plazo de tres años para evitar así grandes crisis económicas.

### C. ¿Mitigar los efectos perjudiciales de la reforma de la UE? La asistencia de la UE para el ajuste

108. Junto con la adopción de la reforma del sector azucarero de la UE, el Consejo de la UE, en febrero de 2006, acordó medidas iniciales, que se aplican a la campaña de comercialización 2006/2007, destinadas a asistir a los países ACP que exportan azúcar a la UE en su adaptación a la nueva situación de mercado. Para esa campaña, la UE asignó €40 millones para financiar las estrategias nacionales de los países ACP, que deben estar formalmente destinadas a: a) mejorar la competitividad del sector azucarero nacional; b) promover la diversificación económica y c) satisfacer necesidades más amplias de adaptación que guardan relación con las repercusiones de la reforma en la pobreza y el desempleo. La asignación de fondos así como la cantidad de la asignación se decidirían, según se anunció, sobre la base de la importancia del sector azucarero nacional para cada economía y del impacto general de la reforma de la UE en los distintos países.<sup>32</sup>

109. Las medidas adoptadas en 2006 forman parte de la asistencia plurianual de la UE a los países ACP que se ven afectados por la reforma del sector azucarero. Como lo sugirió la Comisión Europea, la UE destinará hasta €1.284 millones para financiar las estrategias plurianuales de ajuste de los países ACP beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar durante 8 años (desde 2006 a 2013). Los fondos se financiarán mediante recursos del Décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED), fondos existentes de los ACP, el Banco Europeo de Inversiones así como mediante préstamos, el apoyo de donantes internacionales y del sector privado. La asignación de fondos a los gobiernos nacionales se producirá como respuesta a una solicitud del Gobierno de que se trate, que incluirá un plan estratégico de adaptación. La transferencia de

<sup>31</sup> Chaplin, H. y Matthews, A.: *Coping with the Fallout for Preference-receiving Countries from EU Sugar Reform*, 7(1) Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy 15(2006).

<sup>32</sup> *Reglamento (CE) N° 266/2006 del Consejo de 15 de febrero de 2006.*

recursos se realizará con sujeción a un cumplimiento estricto de las condiciones establecidas por la UE.

110. En 2006, 13 países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar presentaron estrategias plurianuales de ajuste mientras que las 5 restantes fueron finalizadas en 2007. Por ejemplo, para la campaña 2006/2007, la UE asignó €2.332.000 de apoyo presupuestario a Barbados y €2.845.000 a St. Kitts y Nevis. Para 2007-2010, la Comisión Europea acordó, en respuesta a la estrategia plurianual de ajuste, proporcionar asistencia al desarrollo por un valor de €34,6 millones. El plan de ajuste de Barbados se centra en la diversificación económica y en la reestructuración de su sector azucarero, es decir, el sector pasará de ser un productor de azúcar bruto de bajo valor a una industria de alto valor productora de múltiples productos. A tal efecto, Barbados procura finalizar la construcción de una fábrica con fines múltiples, con una capacidad de producción de 27.000 toneladas de azúcar de alta calidad, 30 megavatios de electricidad y 24 millones de litros de etanol para sustituir el combustible importado.<sup>33</sup>

111. Otro ejemplo que proporciona indicadores adicionales del alcance y de la naturaleza de la ayuda para el ajuste de la UE es la ayuda global de €325.460.000 que, conforme se anunció, recibirían los Estados ACP del Caribe beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar durante el período 2007-2010, con inclusión de las asignaciones para Guyana (€84.170.000), Jamaica (€77.547.000), Belice (€45.147.000), St. Kitts y Nevis (€42.286.000) y Trinidad y Tobago (€41.643.000). Las cantidades más elevadas se han destinado a apoyar los esfuerzos de ajuste de Mauricio (€301 millones para la campaña 2007-2010), país que sigue una estrategia mejorada de competitividad y diversificación similar a la de Barbados.<sup>34</sup>

112. Sin embargo, el programa de ajuste de la UE es preocupante por dos razones. Primero, los ministros de los Estados ACP así como las organizaciones no gubernamentales (ONG) han sostenido de forma permanente que las cantidades asignadas son insuficientes para evitar las crisis económicas previstas y provocadas por factores externos. De hecho, OXFAM y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) solicitaron conjuntamente un financiamiento anual mínimo de €500 millones.<sup>35</sup> En el ámbito político, los ministros de los Estados ACP beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar instaron a la "Comisión a completar las medidas de financiamiento con los fondos liberados del Noveno FDE con, al menos, €200 millones por año y a acelerar los desembolsos de forma de permitir una aplicación efectiva de las estrategias de ajuste plurianuales de los países ACP".<sup>36</sup> Asimismo, los ministros solicitaron a la Comisión que proporcionara flexibilidad para adaptar las estrategias de ajuste a las circunstancias cambiantes. De hecho, existen grandes probabilidades de que se plantee esa necesidad en el contexto de la eliminación, en

<sup>33</sup> The European Commission's Delegation to Barbados and the Eastern Caribbean, Comunicado de prensa: *EU allocates EC\$124M to Barbados for 2007-2010 Sugar Reform Assistance*, Bridgetown, 23 de mayo de 2007.

<sup>34</sup> IPS Daily Journal: *Mauricio EU assists revamp of sugar cane industry*, 28 de marzo de 2007.

<sup>35</sup> WWF y Oxfam: *Critique of the EC's Action Plan for ACP countries affected by EU sugar reform*, WWF y Oxfam Briefing Paper, junio de 2005.

<sup>36</sup> ACP Secretariat: *The Fiji Communiqué on Sugar*, adoptado en la Décima Conferencia Ministerial Especial de los Estados ACP sobre el Azúcar, del 30 de abril al 3 de mayo de 2007, Nadi, Fiji.

octubre de 2009, de las preferencias relativas al azúcar, medida que sólo fue anunciada después de la elaboración de las estrategias de ajuste.

113. Las solicitudes parecen tener debida justificación. Los agricultores de la UE reciben una generosa compensación de 64% por las reducciones de precios. Se espera que la compensación ascienda a €1.540 millones una vez que se haya aplicado la reducción total en 2010.<sup>37</sup> Por el contrario, la disponibilidad de €1.284 millones durante 8 años en mero concepto de ajuste a los cambios normativos de la UE no parece estar a la altura del compromiso verbal de la UE en materia de promoción de desarrollo económico y reducción de la pobreza.

114. En segundo lugar, los criterios de selección de los programas de ajuste de la UE son preocupantes. La UE ha hecho hincapié en su intención de proporcionar financiamiento a aquellos países “que lo necesiten”. Según el texto del Reglamento del Consejo de 2006/2007 relativo al financiamiento de las estrategias de adaptación plurianuales, los países con sectores azucareros competitivos y una baja dependencia de las exportaciones de azúcar a la UE recibirían cantidades inferiores. Esta justificación parece juzgar erróneamente las consecuencias económicas de las reducciones de precio de la UE para los países ACP.

115. Por ejemplo, Swazilandia es un productor de azúcar muy competitivo y exporta aproximadamente 20% de su producción a la UE. Una asignación de fondos relativamente baja para Swazilandia (en función de su alta competitividad y su baja dependencia de las exportaciones a la UE) haría caso omiso del hecho de que una reducción de la cuota equivalente a €15,4 millones a lo largo de tres años, sumada a pérdidas mayores debido a las reducciones de precios en 2009, generaría una profunda crisis económica. Es probable que esa crisis suponga serias consecuencias en la consecución de la reducción de la pobreza y la implementación de estrategias de desarrollo en el ámbito nacional.

116. Se necesita un sólido compromiso político de la UE que garantice que la UE asumirá su responsabilidad en términos de garantizar que las estrategias nacionales de desarrollo económico y de reducción de la pobreza de los países ACP beneficiarios del Protocolo sobre el azúcar no se verán impedidas por la reforma del sector azucarero de 2006 y por la eliminación de las preferencias en 2009. Esto supone el compromiso de proporcionar asistencia para la adaptación que supera las cantidades ofrecidas hasta el momento. Los fondos deberían ser los necesarios para compensar a los exportadores competitivos por sus pérdidas. Ese compromiso se hace aún más necesario a la luz de la incertidumbre creada por la reciente denuncia del Protocolo sobre el azúcar y la erosión de las preferencias generada por la entrada al mercado de PMA.

117. Resulta imperativo que la UE contraiga un sólido compromiso financiero respecto de la promoción del desarrollo económico y de la reducción de la pobreza en los Estados ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar, en particular en el contexto de la reforma del sector del azúcar de la UE. De hecho, en el curso de la reforma, la UE ahorrará finalmente cerca de €800 millones por año, suma que se

---

<sup>37</sup> Chaplin, H. y Matthews, A. (2006)

destina actualmente a las restituciones por exportación a fin de exportar 1,6 millones de toneladas de azúcar procedente de los países ACP y de la India. La UE está moral y políticamente obligada a asegurarse de que esos ahorros no se realizan a expensas de las economías más pobres y vulnerables del mundo. El hecho de que las sumas ahorradas, gracias a la eliminación de las restituciones por exportación de azúcar procedente de los Estados ACP, se destinen actualmente a compensar agricultores de la UE relativamente opulentos no justifica de ninguna manera que la UE proporcione a los países ACP una asistencia para la adaptación no adecuada. Por el contrario, las restituciones por exportación de azúcar procedente de los países ACP nunca han beneficiado a los agricultores de la UE y deberían usarse como parte de la asistencia para el ajuste de los Estados ACP.

**V. OFERTA DE ACCESO AL MERCADO DE LA UE PARA EL AZÚCAR EN EL CONTEXTO DE LAS NEGOCIACIONES DE ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA: ¿SE SALVAGUARDAN LOS BENEFICIOS DERIVADOS DEL PROTOCOLO SOBRE EL AZÚCAR?**

118. Como se señaló en la Sección B del Capítulo III, el Acuerdo de Cotonú prevé de forma explícita la negociación de acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC entre los Estados ACP y la UE. Es decir, esos acuerdos comerciales deben ser compatibles con el artículo XXIV del GATT de 1994 y, por lo tanto, prever la liberalización de “lo esencial de los intercambios comerciales” entre las partes.<sup>38</sup> Estos acuerdos de libre comercio, denominados acuerdos de asociación económica, se concluirían y entrarían en vigor el 1º de enero de 2008, y reemplazarían las preferencias comerciales unilaterales y no recíprocas concedidas por la UE a los Estados ACP en virtud del Acuerdo de Cotonú y de los protocolos relativos a los productos básicos.

119. Como se ha mencionado antes, la conclusión de acuerdos de libre comercio supone riesgos significativos para los países en desarrollo y los PMA, y exige la realización de estudios cabales de impacto. Estos acuerdos pueden privar a estos países, respecto de la UE, de un espacio normativo que pueda resultar necesario para el progreso sostenible de sectores agrícolas, industriales y de servicios competitivos.

120. Habida cuenta de la posibilidad de que algunos países puedan llegar a la conclusión de que no están en situación de concluir un acuerdo de libre comercio con la UE, el artículo 37 6) del Acuerdo de Cotonú prevé que “la Comunidad examinará la situación de los no PMD [países menos adelantados] que decidan, previa consulta con la Comunidad, que no están en condiciones de negociar acuerdos de asociación económica y estudiará todas las alternativas posibles, con el fin de proporcionar a estos países un nuevo marco comercial equivalente a su situación actual y conforme a las normas de la OMC”.

121. Asimismo, el artículo 36 4) del Acuerdo de Cotonú establece que “[l]as Partes reafirman la importancia de los protocolos relativos a los productos básicos, adjuntos

---

<sup>38</sup> Artículo 36 1) del Acuerdo de Cotonú.

al anexo V del presente Acuerdo. Conviene en la necesidad de reexaminarlos en el contexto de los nuevos acuerdos comerciales, en particular por lo que se refiere a su compatibilidad con las normas de la OMC, con el fin de salvaguardar las ventajas que de ella se derivan, teniendo presente el estatuto particular del protocolo sobre el azúcar.”

122. Por lo tanto, las actuales negociaciones de acuerdos de asociación económica, en particular en lo que se refiere a la oferta de acceso al mercado de la UE relativa al azúcar, deben evaluarse con consideración de esas dos disposiciones. En principio, las disposiciones imponen una obligación jurídica a la UE, quien deberá ofrecer a los países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar acuerdos comerciales que salvaguarden los beneficios que se derivan del Protocolo *independientemente de que esos países decidan o no ser parte en un acuerdo de asociación económica*.

#### A. Oferta de acceso al mercado de la UE relativa al azúcar en el contexto de las negociaciones de acuerdos de asociación económica

123. En abril de 2007, la UE presentó una oferta general de acceso a los mercados que proporcionaría acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a todos los productos de los países ACP una vez que los acuerdos de asociación económica entren en vigor, con regímenes transitorios para los bananos y el azúcar. Para el azúcar, el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes se realizará en tres fases, a lo largo de siete años. Finalmente, se concedería a los países ACP en desarrollo las mismas condiciones de acceso a los mercados que las otorgadas a los PMA con arreglo a la iniciativa Todo menos armas, además de la aplicación de una cláusula de salvaguardia en relación con las importaciones de los países ACP no PMA.<sup>39</sup>

124. En la primera fase, que se extenderá del 1º de enero de 2008 hasta el 30 de septiembre del 2009, el Protocolo sobre el azúcar continuará siendo de aplicación. A los países ACP PMA se les concede una mejora sustantiva en términos cuantitativos de acceso a los mercados para la campaña de comercialización 2008/2009, además de la cuota garantizada para ese año (197.335 toneladas) en virtud de la iniciativa Todo menos armas. Por otro lado, a los signatarios del Protocolo sobre el azúcar no PMA se les ofrece un acceso a los mercados además de la cuota establecida en el Protocolo. Los no PMA que no sean parte en el Protocolo sobre el azúcar recibirían una cuota inicial. En relación con el acceso adicional a los mercados, la oferta de la UE deja amplio margen para la especulación y hace prácticamente imposible la evaluación de la oferta. No queda claro cuánto más acceso a los mercados se ofrece además de las cuotas fijadas en el Protocolo sobre el azúcar. Desde una perspectiva positiva, esto significa que las cantidades están sujetas a negociación. En este sentido, sería aconsejable que los países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar que puedan beneficiarse de sus economías de escala, ya que sus exportaciones siguen siendo rentables incluso en el contexto de los nuevos precios internos de la UE, cuantifiquen las pérdidas que sufren debido a las reducciones de precios de la UE y exijan cuotas suficientemente amplias como para compensar esas pérdidas.

<sup>39</sup> Fautrel, V. y Makhan, D.: *EU-ACP sugar trade and the EPAs: taking the sweet with the sour*, 6(6) Trade Negotiation Insights, IDCSD/ECDPM, octubre de 2007.

125. La segunda fase se extiende desde el 1º de octubre de 2009 hasta el 30 de septiembre de 2015. Durante esta fase, la UE concedería un libre acceso a los mercados para el azúcar procedente de los Estados ACP. Este acceso a los mercados no es tan "libre" como se proclama y así lo demuestra el hecho de que las importaciones desde Estados ACP no PMA están sujetas a una cláusula automática de salvaguardia relativa a las cantidades de importación. Sin embargo, no queda claro qué volumen de importación accionaría la aplicación de la salvaguardia. Asimismo, puede resultar difícil comprender la diferencia conceptual entre una salvaguardia automática basada en cantidades y una mera limitación de cuota. Para evitar la incertidumbre, las exportaciones de los países ACP no PMA permanecerían limitadas. Si ésta sigue siendo la posición de la UE, el acceso mínimo y garantizado a los mercados significativamente *por encima de las cuotas fijadas en el Protocolo sobre el azúcar* para los países exportadores signatarios del Protocolo sobre el azúcar eficientes y no PMA sería fundamental para permitirles compensar las pérdidas sufridas en el curso de las reducciones de los precios internos de la UE.

126. Asimismo, hasta 2012, la oferta prevé que los importadores de la UE de azúcar procedente de los países ACP paguen un precio por encima de cierto nivel. Después de ese año, un sistema de información de precios proporcionaría transparencia a nivel del mercado. Esta característica de la oferta de acceso a los mercados de la UE es particularmente preocupante. Lo que la UE está proponiendo es someter el déficit de entre 3 y 4 millones de toneladas posterior a 2012 a la libre competencia de oferta de los PMA con arreglo a la iniciativa Todo menos armas, de los países ACP PMA y de los países en desarrollo conformemente con los acuerdos de asociación económica, sin prever un precio de importación garantizado.

127. En tales circunstancias de competencia sin restricciones de acceso a los mercados, los proveedores más importantes suelen, mediante precios bajos o incluso precios inferiores al precio de costo, expulsar del mercado a los pequeños competidores. Debido a que esas condiciones se aplicarían a los países más vulnerables, ese escenario sólo puede juzgarse como el peor de los casos. La incertidumbre asociada al drástico pasaje de precios garantizados a una competencia basada en un libre mercado pondría en peligro la sostenibilidad y la seguridad de las inversiones realizadas y las que se efectuarán en el sector azucarero de los países. Un escenario de competencia de precios parecería ser lo opuesto a lo que atraería las tan necesarias inversiones. Los países ACP no PMA serían particularmente vulnerables a esa competencia de precios ya que la cláusula de salvaguardia limitaría sus exportaciones y los privaría de la posibilidad de compensar los precios ya reducidos mediante la venta de mayores cantidades. Por lo tanto, de 2012 en adelante, la UE debe garantizar el pago de un precio mínimo para las importaciones, que debería ser equivalente al precio interno de la UE según lo indique el sistema de información de precios y el precio interno de referencia.

128. Asimismo, en la segunda fase, varios productos agrícolas transformados de alto valor añadido y con elevado contenido de azúcar estarían sujetos a un mecanismo de vigilancia destinado a garantizar la observancia del régimen de importación de azúcar. En este sentido, debería ser de particular preocupación para los países ACP el hecho de que sus productos azucareros de alta calidad, que son el

resultado de su reciente esfuerzo de diversificación apoyado por la asistencia de la UE, estén ahora sujetos a restricciones a la importación impuestas por la UE.

129. En la tercera fase, que se extenderá a partir de octubre de 2015, el azúcar procedente de todo país ACP se beneficiaría de un acceso libre de derechos y de cuotas, con sujeción a una cláusula de salvaguardia basada en la salvaguardia de los acuerdos de asociación económica pero que tiene en cuenta el carácter "sensible" del azúcar para la UE. Una vez más, no se especifican los detalles y pareciera que el tema queda abierto a negociación.

#### B. ¿Salvaguardar los beneficios derivados del Protocolo sobre el azúcar?

130. Para varios países ACP productores y signatarios del Protocolo sobre el azúcar, la pregunta de si sus beneficios derivados del Protocolo sobre el azúcar están salvaguardados sólo puede responderse en el contexto de la ayuda para el ajuste proveniente de la UE. Esto se debe a que estos Estados ya han interrumpido o interrumpirán en un futuro su producción azucarera debido a las drásticas reducciones del precio del azúcar en la UE. La insuficiencia de las cantidades de ayuda para el ajuste concedidas por la UE se ha abordado en la Sección C del Capítulo IV.

131. Para algunos productores que producen a costos elevados y cuyas economías dependen en gran medida de la producción de azúcar, es posible que las medidas de ajuste no se apliquen con rapidez suficiente como para evitar efectos adversos en términos de empleo y reducción de la pobreza, en particular en áreas rurales. En esas circunstancias, sería necesario mantener la producción y las exportaciones a la UE a precios preferenciales por un período de transición que se extienda más allá de la eliminación en 2009 de las preferencias relativas al azúcar a fin de garantizar una adaptación económica gradual a las nuevas condiciones.

132. En el contexto de un acuerdo de libre comercio con la UE, ésta parecería ser una opción viable y compatible con la normativa de la OMC. Por ejemplo, para que esa opción pueda preverse en un acuerdo de asociación económica, las cuotas para los países ACP que producen a costos elevados y que dependen del azúcar podrían eliminarse progresivamente hasta 2015. Hasta esa fecha, la UE podría, en relación con las cuotas sujetas a una reducción gradual, proporcionar a los proveedores un pago compensatorio por tonelada que les permita mantener la exportación al precio reducido de la UE durante el período de transición. En otras palabras, el pago compensatorio sólo cubriría la diferencia entre el precio interno de la UE que ha sido objeto de reducción y los costos de transporte y producción de los productores ACP que producen a costos elevados, con inclusión de un ligero margen de beneficio. Es probable que esa práctica guarde conformidad con un acuerdo de asociación económica compatible con el artículo XXIV del GATT ya que el comercio del azúcar quedaría completamente liberalizado al finalizar el período de transición. De hecho, la eliminación gradual de las cuotas complementaría la asistencia para el ajuste de la UE provista en relación con los esfuerzos nacionales por mejorar la competitividad y diversificar la producción. Por lo tanto, deberían efectuarse pagos

compensatorios por tonelada además de los fondos destinados a las estrategias de adaptación plurianuales.

133. El resto de los Estados ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar que, por lo general, están en situación de abastecer el mercado de la UE con azúcar bruto a un precio de €335,2 por tonelada, deberán, a partir de julio de 2009, hacer frente a la competencia de los PMA, quienes obtendrán un acceso a los mercados de la UE libre de derechos y contingentes a partir de esa fecha con arreglo a la iniciativa Todo menos armas. La erosión de las preferencias establecidas en el Protocolo sobre el azúcar se materializará, en este momento, a través de la entrada en el mercado de países como Etiopía y Sudán. Tanto Etiopía como Sudán han anunciado recientemente que está en sus planes aumentar su producción hasta un millón de toneladas.

134. La erosión de las preferencias establecidas en el Protocolo sobre el azúcar se dejará sentir particularmente en los Estados signatarios del Protocolo no PMA y que, previamente, se habían beneficiado de importantes cuotas en virtud de dicho Protocolo, como es el caso de Fiji, Guyana y Swazilandia. Si bien estos Estados procurarían aumentar de forma significativa sus exportaciones a la UE para compensar las pérdidas ocasionadas por las reducciones de precios, sus exportaciones estarían ahora sujetas a una cláusula de salvaguardia relativa a las cantidades de importación. La misma situación se aplica a Belice y Zimbabwe, quienes, sin embargo, contaban con cuotas más reducidas con arreglo al Protocolo sobre el azúcar.

135. En términos de erosión de las preferencias concedidas previamente en virtud del Protocolo, este grupo de países ACP reúne a los principales perdedores — al menos entre aquellos países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar que son capaces de mantener sus exportaciones a la UE en el nuevo contexto — de un escenario en el que, en virtud de un acuerdo de asociación económica, los países no se beneficiarían de un acceso a los mercados libre de derechos. Con excepción de Zimbabwe, todos estos Estados dependen en gran medida de la producción de azúcar como fuente de renta nacional. Sus exportaciones a la UE representan un parte fundamental de su producción. Si estos países no firmaran un acuerdo de libre comercio con la UE, recurrirían al Sistema de Preferencias Generalizadas o al Sistema de Preferencias Generalizadas Plus. Esas preferencias no son de ninguna manera tan beneficiosas como las preferencias no recíprocas establecidas en el Acuerdo de Cotonú ni como la oferta general de acceso a los mercados presentada por la UE en el contexto de la negociación de los acuerdos de asociación económica.

136. Esto se aplica en particular al azúcar. El Sistema de Preferencias Generalizadas y dicho sistema en su versión Plus no ofrecen ningún acceso preferencial en relación con las exportaciones de azúcar procedente de países en desarrollo. Por lo tanto, los países que no concluyan un acuerdo de asociación económica se verían confrontados al arancel de importación NMF de la UE para el azúcar, que se establece a un precio prohibitivo de €339 por tonelada de azúcar en bruto. Esencialmente, esto implicaría que se privaría a los países productores de azúcar no PMA pequeños y vulnerables de todo ingreso por exportación que previamente procedía de las exportaciones de azúcar a la UE.

137. Este escenario que refleja las peores circunstancias se haría realidad si la UE no asumiera su obligación jurídica, prescrita en el artículo 37 6) del Acuerdo de Cotonú, por la que se le exige que proporcione a los países ACP no PMA un marco comercial equivalente a su situación actual en caso de que esos países no estén en condiciones de concluir un acuerdo de asociación económica. Por lo tanto, pese al hecho de que las nuevas condiciones de mercado no permitirían salvaguardar los beneficios derivados del Protocolo sobre el azúcar, lo que constituye una violación del artículo 36 4) del Acuerdo de Cotonú, estos países tienen un fuerte incentivo para concluir un acuerdo de asociación económica con la UE a fin de proteger lo que queda de las preferencias de las que se beneficiaban con arreglo al Protocolo sobre el azúcar.

138. Entre los países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar, los principales beneficiarios de la nueva situación de mercado son los países PMA que producen a bajo costo y que disponían de cuotas reducidas con arreglo al Protocolo. Este grupo de países incluye Malawi, Mozambique, Zambia e incluso Tanzania. Recientemente estos países se han beneficiado de un fuerte flujo de inversiones en su capacidad de producción de azúcar e incrementarán tanto como sea posible la cantidad de toneladas para aprovechar así el libre acceso a los mercados concedido con arreglo a la iniciativa Todo menos armas a partir de julio de 2009. Zambia, tal y como suele suceder en este grupo de países, planea ampliar su producción de azúcar de 186.000 toneladas en 1999 y 250.000 toneladas en 2006 a 434.000 toneladas en 2010. Se espera que las exportaciones a la UE asciendan de 38.000 toneladas (cifra actual) a 229.000 toneladas en 2010.<sup>40</sup>

139. En general, los Estados ACP PMA tienen poco interés en concertar acuerdos de asociación económica ya que, con arreglo a la iniciativa de Todo menos armas, ya reciben lo que los países ACP no PMA tienen que pagar mediante el libre acceso a los mercados concedido en relación con las exportaciones hacia la UE después de un período de transición. Además, es probable que los países ACP PMA supongan una dura competencia en el mercado azucarero para los países ACP no PMA exportadores de azúcar. A ello se suma el hecho de que el trato diferenciado de los PMA y de los no PMA en el marco de los acuerdos de asociación económica pareciera menoscabar la solidaridad de los países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar en el curso de las negociaciones actuales de los acuerdos de asociación económica.

140. Cabe señalar que, a esta altura, no es factible realizar un examen más preciso de las ganancias y las pérdidas ya que la oferta de acceso a los mercados de la UE requiere mayor especificidad. Lo que queda claro es que las nuevas condiciones de mercado, con precios objeto de drásticas reducciones y precios posiblemente flexibles, son difícilmente comparables a las condiciones previas de mercado que establecían elevados precios garantizados y cantidades garantizadas. Los principales perdedores del nuevo escenario son los países ACP en desarrollo no PMA que dependen en gran medida de los ingresos en divisas que se derivan de las

---

<sup>40</sup> European Research Office: *The Link between Access to the EU Market and Investment Flows The Case of the Southern and Eastern African Sugar Sector*, marzo de 2007.

exportaciones de azúcar a la UE. Estos países son objeto de fuertes presiones que los fuerzan a concertar acuerdos de asociación económica a fin de garantizar una parte de sus ingresos por exportación procedentes del comercio del azúcar con la UE. Por el contrario, los países ACP PMA pueden prever la compensación de las pérdidas ocasionadas por las reducciones de precios efectuadas en el contexto de la reforma del sector azucarero de la UE mediante una ampliación de su producción y la exportación, libre de derechos, de cantidades ilimitadas.

### C. Salvaguardar los beneficios derivados del Protocolo sobre el azúcar en las negociaciones entre los Estados ACP y la UE: conclusiones y recomendaciones

141. Los países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar que negocian actualmente acuerdos de asociación económica con la UE deberían, como mínimo, salvaguardar los beneficios derivados del Protocolo sobre el azúcar de forma compatible con la normativa de la OMC. Sin embargo, lograr la compatibilidad con la normativa de la OMC a expensas de los Estados ACP, como parecer sugerir la oferta de acceso a los mercados de la UE en relación con el azúcar, contradice las obligaciones de la UE prescritas en el Acuerdo de Cotonú.

142. La adecuación de las medidas destinadas a salvaguardar los beneficios de los países ACP que se derivan del Protocolo del azúcar depende en gran medida de la situación económica de cada país beneficiario. A este respecto, es posible identificar tres grupos principales de países a los que se aplican recomendaciones distintas.

143. Primero, para varios de los países ACP no competitivos, la producción y la exportación de azúcar con arreglo al nuevo régimen de precios de la UE no son sostenibles. Este grupo debería procurar hacer máximo uso de la ayuda para el ajuste que suministrará la UE a fin de diversificar sus mercados hacia otros sectores económicos y satisfacer necesidades más amplias relacionadas con el ajuste. Los fondos de la UE para las estrategias de adaptación plurianuales parecen ser inadecuados para abordar la diversificación y las necesidades de adaptación de los países. Por lo tanto, este grupo debería tener como objetivo principal la negociación de financiamiento adicional para el período 2010-2012 sobre la base de planes amplios de estrategias de ajuste que someterán individualmente a la UE.

144. Asimismo, para algunos países de este grupo, debido a su dependencia de larga data de las exportaciones de azúcar a la UE las medidas ad hoc relativas al ajuste serán insuficientes para afrontar una importante reforma económica. A fin de evitar efectos perjudiciales a corto y mediano plazo en materia de empleo y reducción de la pobreza así como de completar la aplicación de las estrategias de diversificación, estos Estados deberían hacer hincapié en la necesidad de establecer un período de transición después de 2009. Durante este período ampliado de transición, la cuota de importación de la UE garantizada con arreglo al Protocolo sobre el azúcar se eliminaría progresivamente hasta su eliminación, por ejemplo en octubre de 2015. Con el fin de garantizar la viabilidad de estas exportaciones, la UE proporcionaría un pago compensatorio por tonelada que cubriría la diferencia entre el precio de importación de la UE y los costos de producción y transporte de cada

proveedor, con inclusión de un margen de beneficios mínimo. En el marco de un acuerdo de asociación económica conforme al artículo XXIV de la OMC, esa disposición de transición sería compatible con las normas de la OMC y con la posición mínima de negociación de la UE.

145. Por último, es importante que este grupo ponga particular atención en los planes de la UE destinados a establecer un mecanismo de vigilancia respecto de varios productos agrícolas transformados de alto valor añadido y con alto contenido de azúcar. Según las funciones que desempeñe este mecanismo, existe la posibilidad de que el mecanismo menoscabe la sostenibilidad de las exportaciones de azúcar de alto valor añadido de los Estados ACP al mercado de la UE. Debido a que varios países ACP signatarios del Protocolo sobre el azúcar han emprendido esfuerzos de diversificación destinados a la producción y exportación de productos azucareros de alto valor añadido, el mecanismo podría representar una amenaza potencial a las estrategias de diversificación de esos países.

146. Segundo, varios PMA productores de azúcar muy competitivos, que cuentan con cuotas reducidas en virtud del Protocolo sobre el azúcar, tienen la oportunidad de aumentar de forma significativa sus exportaciones de azúcar a la UE con arreglo a un posible acuerdo de asociación económica o a la iniciativa de Todo menos armas. Sin embargo, la oferta de acceso a los mercados de la UE en relación con el azúcar sugiere que los precios mínimos para estas exportaciones sólo estarán garantizados hasta 2012. En el contexto de precios flexibles, la rentabilidad y sostenibilidad de las exportaciones procedentes de países ACP PMA y no PMA pueden verse amenazadas por una creciente competencia de precios y la resultante presión a la baja de los precios de las importaciones de la UE. Esto representa un riesgo e incertidumbre insostenibles y desalienta aún más las inversiones adicionales en los sectores azucareros de los países. Por lo tanto, los Estados ACP PMA y no PMA competitivos comparten un sólido interés en negociar el mantenimiento de un precio de importación mínimo por parte de la UE después de 2015.

147. Asimismo, la oferta de un acceso a los mercados libre de derechos para cantidades ilimitadas de azúcar sólo puede materializarse en términos de ganancias de acceso a los mercados para los países ACP si la capacidad de importación de la UE, es decir, si su déficit interno de abastecimiento, permite un aumento significativo de las cantidades importadas. En la actualidad se espera que la UE importe entre 3 y 4 millones de toneladas de azúcar bruto para 2010. Debido a la reticencia de los productores de la UE a renunciar de forma voluntaria a sus cuotas, estas estimaciones sólo pueden traducirse en valores reales si la Comisión Europea reduce, forzosamente, las asignaciones de cuotas a partir de 2010 sin compensar a los productores por las pérdidas de cuotas. Esto será difícil de lograr en términos políticos. Por lo tanto, sería importante que los países ACP PMA y no PMA subrayen la necesidad de obtener un acceso a los mercados mínimo y garantizado y, posiblemente, la necesidad de ampliar la capacidad de importación de la UE más allá de la estimación actual de 3 a 4 millones de toneladas.

148. Por último, pareciera que el grupo de Estados ACP no PMA productor de azúcar y competitivo, que dispone de importantes cuotas con arreglo al Protocolo sobre el azúcar y depende en gran medida de la producción de azúcar, se encontraría

en peor situación si la oferta de acceso a los mercados de la UE se llevara a la práctica. Frente a la necesidad de ampliar la producción y las exportaciones a la UE para compensar las pérdidas generadas por la reducción de precios, la cláusula de salvaguardia propuesta por la UE establecería, de hecho, un tope a las exportaciones de los países ACP no PMA y, potencialmente, les impediría compensar las pérdidas sobre la base de su propia capacidad económica. A fin de evitar ese escenario, estos países deberían demostrar un gran interés en la eliminación de la cláusula de salvaguardia y de la cantidad mínima de importación garantizada por la UE, lo que proporcionaría la compensación económica necesaria habida cuenta de las reducciones de precios. Esas cantidades garantizadas, conforme se establecen en un acuerdo de asociación económica, serían compatibles con el artículo XXIV del GATT si la disposición es de carácter temporal, por ejemplo de una aplicación de 8 a 15 años.

## REFERENCIAS

### Legislación y jurisprudencia

Reglamento (CE) N° 2820/98 del Consejo de 21 de diciembre de 1998.

Reglamento (CE) N° 416/2001 del Consejo de 26 de febrero de 2001.

Reglamento (CE) N° 318/2006 del Consejo de 20 de febrero de 2006.

Reglamento (CE) N° 320/2006 del Consejo de 20 de febrero de 2006.

Reglamento (CE) N° 319/2006 del Consejo de 20 de febrero de 2006.

Reglamento (CE) N° 1260/2001 del Consejo de 19 de junio de 2001.

Informe del Grupo Especial del GATT, *Comunidades Europeas – Reintegros por las exportaciones de azúcar*, L/4833, adoptado el 6 de noviembre de 1979, BISD 26S/290.

Informe del Grupo Especial del GATT, *Comunidades Europeas – Reintegros por las exportaciones de azúcar*, L/5011, adoptado el 10 de noviembre de 1980, BISD 27S/69.

OMC, *Cláusula de habilitación*, Decisión del Consejo del GATT de 28 de noviembre de 1979 sobre Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (L/4903).

Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas – Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, WT/DS27/AB/R, adoptado el 25 de septiembre de 1997, DSR 1997:II, 591.

OMC, *Comunidades Europeas - Acuerdos de Asociación ACP- CE*, Decisión de la Conferencia Ministerial de 14 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/1, Cuarto período de sesiones, Doha, 9 a 14 de noviembre de 2001.

Informe del Órgano de Apelación, *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y la exportación de productos lácteos - Recurso de Nueva Zelandia y los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD*, WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, adoptado el 18 de diciembre de 2001, DSR 2001:XIII, 6829.

OMC, Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas – Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo*, WT/DS246/AB/R, adoptado el 20 de abril de 2004, DSR 2004:III, 925.

OMC, Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación de azúcar*, reclamación de Australia, WT/DS265/R, adoptado el 19 de mayo de 2005 y modificado por el Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R.

OMC, Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación del azúcar*, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, adoptado el 19 de mayo de 2005.

**Artículos e informes:**

ACP Secretariat: *The Fiji Communiqué on Sugar*, adoptado en la Décima Conferencia Ministerial Especial de los Estados ACP sobre el Azúcar, del 30 de abril al 3 de mayo de 2007, Nadi, Fiji.

Chaplin, H. y Matthews, A.: *Coping with the Fallout for Preference-receiving Countries from EU Sugar Reform*, 7(1) Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy 15(2006).

Comunicado de prensa de la UE: *Reforma de la PAC: los ministros de agricultura de la UE reforman de raíz el sector del azúcar*, IP/06/194, Bruselas, 20 de febrero de 2006.

Comunicado de prensa de la UE: *Los Estados miembros de la EU acuerdan reducir la producción de azúcar durante una campaña*, IP/06/261, Bruselas, 3 de marzo de 2006.

Comunicado de prensa de la UE: *Reforma del azúcar: el Consejo aprueba el régimen mejorado de reestructuración del sector*, IP/07/1401, Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

Comunicado de prensa de la UE: *EU Sugar Sector: Facts and Figures*, MEMO/04/177, Bruselas, 14 de julio de 2004.

Comisión Europea. *Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea. Síntesis de las evaluaciones de impacto*. Bruselas, Bélgica: Comisión de las Comunidades Europeas, 2003.

Comisión Europea. *Sugar*, Product Brief, TRADE Directorate General, disponible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_120339.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_120339.pdf), última consulta realizada el 19 de noviembre de 2007.

European Research Office. *The Link between Access to the EU Market and Investment Flows The Case of the Southern and Eastern African Sugar Sector*, marzo de 2007.

Fautrel, V. y Makhan, D. *EU-ACP sugar trade and the EPAs: taking the sweet with the sour*, 6(6) Trade Negotiation Insights, IDCSD/ECDPM, octubre de 2007.

Gillson, I., Hewitt, A., y Page, S. *Forthcoming Changes in the EU banana/sugar markets: A menu of options for an effective EU transitional package*. Londres: Overseas Development Institute, 2005.

Kerkela, L., y Huan-Niemi, E.: *Trade Preferences in the EU sugar sector: Winners and losers*. 358 Vatt Discussion Papers, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2005.

IPS Daily Journal: *Mauricio: EU assists revamp of sugar cane industry, 28 de marzo de 2007.*

WWF y Oxfam. *Critique of the EC's Action Plan for ACP countries affected by EU sugar reform, WWF and Oxfam Briefing Paper, junio de 2005.*

**Recursos electrónicos:**

ACP Sugar Group:

<http://www.acpsugar.org>

Agritrade / CTA:

<http://agritrade.cta.int>

Market Access Database (Comisión Europea):

[http://madb.europa.eu/mkacddb2/statistical\\_form.htm](http://madb.europa.eu/mkacddb2/statistical_form.htm)

ENCUESTA PARA LOS LECTORES  
Documento Analítico del Centro del Sur

REFORMA DEL SECTOR DEL AZÚCAR DE LA UE:  
REPERCUSIONES PARA LOS PAÍSES ACP Y LAS NEGOCIACIONES DE ACUERDOS DE  
ASOCIACIÓN ECONÓMICA

Un objetivo importante del Centro del Sur es proporcionar análisis concisos y oportunos sobre determinados temas clave que son objeto de negociación en la OMC y en otros foros multilaterales conexos como la OMPI. Nuestras publicaciones constituyen uno de los medios destinados a alcanzar este objetivo.

A fin de mejorar la calidad y utilidad de las publicaciones del Centro del Sur, quisiéramos conocer su opinión así como recibir sus comentarios y sugerencias sobre la presente publicación.

Nombre y dirección (opcional) \_\_\_\_\_

**Principal área de trabajo**

- Institución académica o de investigación                       Medios de comunicación  
 Gobierno                       Organización no gubernamental  
 Organización internacional                       Otro (especifique)

**Utilidad de la publicación** [Seleccione una sola respuesta]

- Muy útil     Útil     Poco útil                       Sin utilidad  
*¿Por qué?*

**Considera que el contenido de la presente publicación es** [Seleccione una sola respuesta]

- Excelente                       Muy bueno                       Adecuado                       Pobre

Otros comentarios:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**¿Desea inscribirse en nuestra lista de destinatarios de correo electrónico o envíos postales?**

- Sí  No

*Si la respuesta es afirmativa, especifique:*

- Correo electrónico - indique su nombre y dirección de correo electrónico:  
 Envío postal - indique su nombre y dirección postal:

**Confidencialidad de la información:** Sus datos personales son confidenciales y no serán comunicados a terceros. El Centro del Sur utilizará esa información exclusivamente para enviarle ejemplares electrónicos o impresos de nuestras publicaciones si usted así lo desea. Puede suspender dichos envíos en cualquier momento.

Sírvase enviar este formulario por correo electrónico, fax o envío postal a:

South Centre Feedback  
Chemin du Champ d'Anier 17  
1211 Genève 19  
Suisse  
Correo electrónico: [south@southcentre.org](mailto:south@southcentre.org)  
Fax: +41 22 798 8531



**Chemin du Champ d'Anier 17  
Case postale 228, 1211 Geneva 19  
Switzerland**

**Telephone : (41 22) 791 8050  
Fax : (41 22) 798 8531  
Email : [south@southcentre.org](mailto:south@southcentre.org)**

**Website:  
<http://www.southcentre.org>**