
LOS BENEFICIARIOS AFRICANOS DEL PROTOCOLO DEL AZÚCAR UE-ACP

M^a ELISA CASANOVA DOMENECH*

RESUMEN

El mercado mundial del azúcar está profundamente distorsionado por las prácticas proteccionistas que han puesto en marcha las principales potencias económicas mundiales (la Unión Europea, Estados Unidos y Japón). Estas prácticas no sólo afectan a sus relaciones comerciales exteriores, sino también a sus niveles de producción interna. El presente artículo trata de explicar las contradicciones del régimen mundial del azúcar hasta ahora en vigor, teniendo en cuenta que los compromisos multilaterales en materia de comercio agrícola obligarán a cambiar muchos de sus parámetros. Se hace especial referencia a los países africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar previsto en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea (UE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

ABSTRACT

The world sugar market is deeply distorted by the protectionist practices that the main world-wide economic powers (the European Union, the United States and Japan) have started up. These practices not only affect their outer commercial relations, but also at their levels of internal production. This article tries to explain the contradictions of the world sugar regime in force, bearing in mind that the multilateral commitments in agricultural trade will obligate to change many of its

* Investigadora en el Departamento de Derecho y Economía Internacionales de la Universitat de Barcelona y profesora de economía en la Escuela de Turismo ESMA.

parameters. It is carried out a special reference to the African countries beneficiaries of the Sugar Protocol included in the Partnership Agreement between the European Union (EU) and the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP).

RÉSUMÉ

Le marché mondial du sucre est profondément dénaturé par les pratiques protectionnistes qui ont mis en marche les principales puissances économiques mondiales (l'Union Européenne, les Etats-Unis et le Japon). Ces pratiques non seulement touchent ses relations commerciales extérieures, mais aussi leurs niveaux de production interne. Le présent article essaye d'expliquer les contradictions du régime mondial du sucre jusqu'à présent en vigueur, en tenant compte du fait que les compromis multilatéraux en matière de commerce agricole obligeront à changer beaucoup de leurs paramètres. L'auteur fait référence spéciale aux pays africains bénéficiaires du Protocole du Sucre prévu dans l'Accord d'Association entre l'Union Européenne (UE) et les pays ACP.

Características básicas del mercado internacional del azúcar

Existe un entramado de políticas proteccionistas en muchos países que conforma un círculo vicioso de difícil solución, porque esas políticas van en contra del libre funcionamiento del mercado internacional. En particular, las políticas azucareras diseñadas en las tres grandes potencias económicas, la Unión Europea (UE), Estados Unidos y Japón, crean importantes distorsiones en el mercado mundial. En dichas economías se conceden determinadas medidas de soporte y protección a los productores de azúcar con el ánimo de mantener la producción de azúcar de remolacha¹. En conjunto, la ayuda gubernamental dirigida al sector representa el 40% de los ingresos de los productores de azúcar, en el caso de la UE y Estados Unidos, y dicha ayuda alcanza el 60% de la renta de los productores japoneses de azúcar².

1. La producción de azúcar derivado de la remolacha representa casi la totalidad de la producción en la UE, el 80% de la producción en Japón y la mitad del volumen de azúcar producido en Estados Unidos (MITCHELL, Donald. 2004).

2. SHEALES, Terry y otros (1999).

Entre las principales medidas, esos países garantizan a los productores azucareros un precio interno que equivale, como mínimo, al doble del precio mundial. Al definir un precio tan elevado para sus mercados domésticos se desincentiva el consumo, siendo los consumidores finales quienes soportan la mayor parte del coste de la aplicación de las políticas de azúcar, y se motiva la producción de edulcorantes alternativos (a excepción de la UE al estar controlada su producción por pequeñas cuotas). Estos Estados protegen a sus industrias azucareras de los bajos precios mundiales mediante considerables barreras comerciales a la importación (en base a elevados aranceles y/o contingentes arancelarios), y además, en el caso de la UE, se utilizan las subvenciones a la exportación.

Los contingentes arancelarios, con aranceles nulos o bajos, regulan las importaciones de azúcar en bruto para cubrir las necesidades de abastecimiento de sus refinerías, que transforman el azúcar en bruto en azúcar blanco³. Fuera de tales contingentes, se aplican aranceles muy elevados lo que, prácticamente, impide la adquisición de azúcar. El mayor contingente arancelario de azúcar de la UE corresponde al azúcar originario del grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) bajo las condiciones del Protocolo del Azúcar UE-ACP —que se analiza en el próximo apartado—.

Curiosamente, no existe una necesidad de suministro de azúcar externo hacia las refinerías europeas porque la producción de azúcar de remolacha supera al consumo en el territorio comunitario. Sin embargo, para mantener la actividad del refinado en la UE se necesita de un abastecimiento permanente de azúcar originario de terceros países ya que las refinerías disponen de una capacidad productiva de azúcar blanco muy superior a la oferta europea disponible de azúcar de remolacha en bruto.

Como consecuencia de ello, las políticas aplicadas en la UE, Estados Unidos y Japón han deprimido los precios mundiales de modo considerable. Además, la elevada protección del mercado interno aplicada en estos países explica que hayan dejado de ser importadores netos de azúcar comercializado en el ámbito mundial y que se hayan convertido en exportadores netos a lo largo de los últimos veinte años⁴.

3. El azúcar blanco o refinado es un edulcorante de origen natural, sólido, sin aromatizar y sin adición de colorantes u otras sustancias, constituido esencialmente por cristales sueltos de sacarosa con un contenido estándar del 99,5%, en peso seco. En cambio, el azúcar en bruto o terciado suele contener un 92% de sacarosa, en peso seco. En cualquier caso, su contenido de sacarosa es siempre inferior al del azúcar blanco.

4. MITCHELL, Donald (2004).

La UE es la principal región exportadora de azúcar blanco. La salida al mercado mundial del exceso de producción de azúcar de cuotas, como de azúcar ACP tras ser refinado, con subvención a la exportación, además del volumen producido de azúcar C no trasladado a la campaña posterior, implica que la Unión exporte significativos volúmenes a mercados exteriores⁵. Esto explica que su participación en dichos mercados presione a la baja el precio mundial del azúcar. Por eso, se acusa al régimen europeo del azúcar de realizar *dumping* en las exportaciones de azúcar de cuotas y de la cantidad equivalente de azúcar ACP⁶.

Las empresas europeas venden azúcar blanco en el mercado mundial a una serie de países clientes. Estos clientes pertenecen principalmente a las regiones de la ribera del Mediterráneo, Oriente Medio y el resto de Europa. Como promedio a lo largo de las campañas 1998/99 a 2000/01, Argelia, Siria e Israel adquirieron casi un 30% de las exportaciones europeas de azúcar al mercado mundial. Entre los 15 principales países de destino de azúcar de la UE destacan algunos Estados de Oriente Medio (Israel, los Emiratos Árabes Unidos, Iraq y Jordania), de África (Argelia, Egipto, Libia y Nigeria), y dos países de la Asociación Europea de Libre Comercio (Noruega y Suiza)⁷.

Ante esta realidad, en los últimos años, se han elaborado estudios cuantitativos sobre los efectos que la liberalización del comercio mundial de azúcar supondría para el conjunto de la economía mundial y para cada una de las economías domésticas⁸. Todos estos estudios concluyen que ante un entorno de mayor liberalización comercial, el precio mundial aumentaría y que incluso sería menos inestable. Por consiguiente, surgirían beneficios económicos derivados del uso más eficiente de los recursos en la producción de azúcar a favor de los países competitivos, y de un mayor excedente del consumidor en Estados actualmente protegidos. Los recursos ahorrados por la producción caracterizada por menores costes productivos podrían ser utilizados en otras actividades económicas para generar ingreso adicional. Los consumidores que actualmente pagan elevados precios domésticos, podrían comprar más

5. La denominación de azúcar C se refiere a la cantidad de azúcar producido en exceso a las cuotas (A y B) de las empresas europeas fabricantes de azúcar. A diferencia del azúcar de cuotas, la cuantía C no dispone de garantía de precio ni de comercialización dentro o fuera de la UE. De hecho, el azúcar C no puede comercializarse en el mercado europeo, sino que debe exportarse sin subvención. Así pues, se ofrece un tratamiento diferente en función de si se trata de azúcar dentro o fuera de cuotas, en lo que se refiere al precio y a la garantía de comercialización, aunque las características físicas del producto sean las mismas.

6. Tal y como se afirma en Oxfam International (2002) y VAUGHAN, Alexis (2000).

7. Según la información estadística del *Sugar Yearbook 2001* de la Organización Internacional del Azúcar (OIA).

8. Los principales estudios son BORRELL, Brent y PEARCE, David (1999); SHEALES, Terry y otros (1999); y WOHLGENANT, Michael K. (1999).

cantidad de azúcar y, a la vez, disponer de una mayor renta real que podrían gastar en la adquisición de otros productos.

Además, cuanto más amplias, completas y coordinadas fuesen las reformas emprendidas, mayores serían dichos beneficios. De ahí que se incida en la importancia de las actuales negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la liberalización del comercio agrícola, ya que podrían desembocar en una aproximación global de reforma de las políticas azucareras aplicadas en los países miembros.

A partir de aquí, es interesante mostrar que la producción, el consumo, el comercio y la eficiencia productiva de azúcar en el mercado internacional presentan unos rasgos característicos, antes de entrar en el análisis específico del papel que desempeñan los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar.

En este sentido, hay que destacar que muchos países son productores de azúcar. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), alrededor de 130 países elaboran uno o los dos tipos de azúcares naturales existentes: el derivado de caña y el extraído de la remolacha azucarera. Alrededor de 90 países producen azúcar de caña y los demás obtienen azúcar de remolacha.

La producción mundial de azúcar oscila entre 110 a 136 millones de tm. según la campaña, de acuerdo con la información estadística proporcionada por F.O. Licht⁹. Se observa una clara tendencia expansiva de la producción de azúcar de caña, mientras que el derivado de la remolacha se mantiene estable. En la campaña 2001/02, un 75,5% del azúcar obtenido era de caña, y el restante 24,5% de remolacha.

El azúcar de caña se produce principalmente en países de clima tropical, mientras que el de remolacha se obtiene en climas templados. La India y Brasil son los principales Estados productores de azúcar de caña, mientras que la UE y Estados Unidos encabezan la lista de países productores de azúcar de remolacha. Sólo Estados Unidos y China figuran entre las principales economías productoras de azúcar derivado de ambas materias primas.

Respecto al consumo mundial de azúcar, todos los países lo consumen. Unos 50 Estados satisfacen parte de su consumo doméstico con azúcar producido

9. Referida al decenio 1992/2002.

fuera de sus fronteras nacionales. La mayoría de ellos se encuentran en los continentes africano y asiático¹⁰. Aproximadamente el 90% del consumo mundial se realiza en forma de azúcar blanco (tanto el derivado de la caña como de la remolacha, pues el producto resultante es el mismo). El restante 10% se realiza por azúcar en bruto, especialmente en países del sudeste asiático y de América Latina¹¹.

Los grandes países productores de azúcar son los mismos que los principales consumidores de dicho producto. Un poco más del 60% de su consumo global se efectúa en los países en desarrollo¹². En general, el consumo se distribuye entre los países en función de su peso demográfico. La India y la UE son las principales economías consumidoras de azúcar.

Así como el azúcar de la remolacha se comercializa en su práctica integridad como azúcar blanco, una gran parte del derivado de caña se intercambia en bruto. Al mismo tiempo, el comercio mundial está distribuido, más o menos, al 50% entre el azúcar en bruto y blanco.

Una gran parte de los flujos comerciales de azúcar en bruto se lleva a cabo en condiciones preferentes, como es el caso de los compromisos especiales de la UE a favor del azúcar ACP. En cambio, la mayoría de los intercambios de azúcar blanco se efectúa en condiciones de mercado libre, atendiendo a la siguiente diferenciación. Ya sea porque se obtiene y exporta, principalmente, a partir de refinar azúcar de caña en bruto, previamente importado en el país en cuestión. O bien, porque el azúcar blanco comercializado se produce directamente en el interior del país. En particular, las exportaciones de azúcar blanco de la UE se engloban en las dos categorías anteriores, pues la Unión vende en los mercados exteriores tanto azúcar blanco de remolacha producido en el territorio comunitario, como azúcar de caña en bruto importado tras ser refinado dentro de sus fronteras.

Por un lado, Brasil y Rusia son las principales economías exportadora e importadora, respectivamente, de azúcar en bruto. La UE ocupa la tercera

10. De los 141 países analizados por la OIA en el *Sugar Yearbook 2001*, alrededor de unos 25 Estados satisfacen íntegramente sus necesidades de consumo a partir de importaciones. Dichos países son: Estonia, Luxemburgo, Noruega e Islandia, en Europa; Argelia, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Libia, Mauritania, Namibia y República Centroafricana, en África; Afganistán, Arabia Saudita, Armenia, Azerbaiyán, Hong Kong, Iraq, Kampuchea, República de Corea, República Democrática de Corea, Singapur, Tayikistán, Turkmenistán y Yemen, en Asia; y Nueva Zelanda, en Oceanía.

11. MITCHELL, Donald (2004).

12. FAO, "Apoyo de la FAO a las negociaciones en el marco de la OMC - Productos básicos importantes en el comercio agropecuario: el azúcar" (2003).

posición, después de Estados Unidos, en la jerarquía de las economías importadoras de azúcar en bruto. Por otro lado, la UE e Indonesia se sitúan en la primera posición entre las economías exportadoras e importadoras, respectivamente, de azúcar blanco. También son muy significativas las cantidades de azúcar blanco de Brasil que son vendidas en el mercado internacional, por lo que dicha economía es una gran exportadora tanto de azúcar en bruto como blanco.

Por último, es importante analizar el nivel de eficiencia productiva de las economías participantes en el mercado mundial del azúcar. Se utilizan los costes como indicador de competitividad en vez de los precios mundiales vigentes, por dos motivos fundamentales. En primer lugar, como el azúcar se comercializa mayoritariamente en los mercados domésticos, los precios mundiales del azúcar no reflejan correctamente los costes medios de producción que soportan las economías exportadoras. En segundo lugar, cobra especial relevancia la consideración de los efectos de las políticas en el sector del azúcar ya que éstas pueden incitar a producir y exportar en aquellos países sin realmente ventajas comparativas. Ambos motivos contribuyen a que los precios mundiales sean bajos y volátiles.

En conjunto, la producción de azúcar de remolacha soporta mayores costes que los referentes al de caña, de ahí que se apliquen políticas proteccionistas, especialmente en la UE, Estados Unidos y Japón, especializados en el azúcar de remolacha —tal y como se ha comentado anteriormente—. Los costes asociados al azúcar de remolacha son mucho mayores que los de caña en el ámbito tanto de las principales economías exportadoras como del conjunto de países productores a bajo coste¹³. Este hecho es debido, especialmente, a que las empresas fabricantes de azúcar de caña consiguen producir un mayor volumen de azúcar que las que se dedican a procesar la remolacha azucarera. De esta forma, estas empresas soportan menores costes medios de producción, pues los costes variables tienen poco peso relativo en la estructura de costes.

Algunas economías principales en la producción y la exportación de azúcar de caña, como Brasil y Australia, soportan bajos costes productivos. Pero también, varios países de África subsahariana: Etiopía, Kenya, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, producen y exportan azúcar de

13. Entre los principales trabajos centrados en este análisis, merece destacar: HALEY, Stephen L. (2004, 2001 y 1998); HANNAH, Anthony y SPENCE, Donald (1996) (citado en Netherlands Economic Institute, 2000); HAZELEGER, Barend (2001); y Pontificia Universidad Católica de Chile (2003).

caña, en pequeñas cantidades, a bajo coste. En cuanto al azúcar de remolacha, principales economías productoras y exportadoras, como Reino Unido y Francia, se caracterizan por ser eficientes. Chile produce, sin embargo, bajo menores costes, a pesar de que no exporta grandes volúmenes de azúcar.

La participación de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo en el mercado europeo

Las cantidades de azúcar ACP vendidas en el mercado europeo bajo las condiciones del Protocolo representan la principal fuente de suministro de carácter preferente para la UE. Se trata, pues, del mayor contingente, libre de aranceles, dentro del régimen especial de importaciones europeas, por lo que está claramente inserto en la Organización Común de Mercado del azúcar. La aplicación de dicho Protocolo permite asegurar el abastecimiento de azúcar de caña en bruto a las refinerías europeas y, al mismo tiempo, transferir una renta a los exportadores de azúcar de los Estados ACP participantes.

Fue en el primer Convenio de Lomé de 1975, que la Comunidad Económica Europea, por una parte, y los países de África, el Caribe y el Pacífico, por otra parte, adoptaron unos compromisos especiales sobre los intercambios comerciales de azúcar, cuyas condiciones de aplicación fueron contenidas en el protocolo del Azúcar UE-ACP. Estos compromisos supusieron el traslado del pacto británico con los países productores de azúcar del *Commonwealth Sugar Agreement* (CSA, 1951-1974) al acuerdo comunitario respecto al azúcar procedente de los países ACP.

Desde entonces, el Protocolo ha seguido manteniendo su vigencia más allá de la expiración de los Convenios de Lomé. En el actual Acuerdo de Asociación UE-ACP (Acuerdo de Cotonú), vigente desde abril de 2003, este instrumento sigue aplicándose en el ámbito de la cooperación comercial.

Su carácter especial reside en las condiciones que contiene respecto a las cantidades acordadas para cada país beneficiario, el precio garantizado y su duración, bajo las que ambas Partes se comprometen a realizar los intercambios comerciales relativos al azúcar en cada campaña de comercialización. Así, se establece una cantidad global prácticamente invariable de 1,3 millones de tm. de azúcar ACP con una asignación específica para cada Estado participante (en el cuadro 1 se recogen los volúmenes correspondientes a la región africana ACP).

Cuadro 1: Asignación de cantidades a los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar UE-ACP. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente)

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

Mauricio	487.200
Swazilandia	116.400
Malawi	20.000
Madagascar	10.000
Congo, Rep. del	10.000
Tanzania	10.000
Kenya	5.000
Uganda	5.000

Mediante un Acuerdo en forma de canje de notas entre la UE y los países ACP beneficiarios (anexo al Protocolo), se incluyen a Zimbabwe (en 1981) y Costa de Marfil (en 1983) en el artículo 3(1) del Protocolo con unas cantidades de:

Zimbabwe	25.000
Costa de Marfil	2.000

Fuente: elaboración propia a partir de ECDPM (2003) y Comisión Europea (2004)

Han sido 19 los Estados ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar. Además de los 12 países que habían participado en el CSA y que se convirtieron en Estados ACP¹⁴, participaron, desde un principio, otros cuatro países ACP africanos: Madagascar, la República del Congo, Tanzania y Suriname. Desde entonces, solamente Zimbabwe (en 1981), Costa de Marfil (en 1983) y Zambia (en 1995) se han añadido en la lista de Estados ACP beneficiarios.

En determinadas situaciones, se han redistribuido las cantidades de azúcar asignadas entre las demás economías beneficiarias o se han otorgado a los nuevos países participantes. Desde 1975, Kenya y Uganda, en la región de África subsahariana, perdieron su derecho a suministrar azúcar a la UE por el incumplimiento del compromiso de entrega de la cantidad establecida para cada campaña de comercialización. Por consiguiente, para los demás períodos comerciales, las cantidades asignadas inicialmente a dichas economías han sido concedidas, especialmente, a Costa de Marfil y Zimbabwe. En cambio, Zambia que se adhirió al Protocolo el 1 de enero de 1995, no se ha beneficiado de la mencionada redistribución de cantidades, al no asignarle una cuota.

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

Pero a este país le ha interesado ser una economía participante del Protocolo ya que ello le ha permitido entregar, desde un principio, cantidades de azúcar bajo el Acuerdo del “azúcar preferente especial” (APE)¹⁵.

Además, se garantiza un precio de compra para la comercialización del azúcar ACP en el mercado europeo en consonancia con el precio vigente en el territorio comunitario, el cual se sitúa entre dos y tres veces por encima del precio mundial. Se tiene, por tanto, como referencia el precio interno del azúcar en la UE, al ser los compromisos especiales sobre el azúcar ACP parte integrante del régimen europeo del azúcar.

Por otra parte, el Protocolo se ha caracterizado por una duración indefinida. Asimismo, la gestión del régimen europeo del azúcar no ha afectado a los compromisos especiales contraídos por la UE en relación al azúcar ACP. Así pues, el funcionamiento del mercado europeo no ha perjudicado las obligaciones de la Comunidad con respecto a importar cantidades específicas de azúcar ACP a precios garantizados por un período indefinido.

No obstante, el panel constituido en la OMC ha condenado, con la confirmación del Órgano de Apelación, las subvenciones europeas a la exportación de azúcar por el incumplimiento de los compromisos a este respecto alcanzados en la Ronda de Uruguay, lo que pone seriamente en cuestión la continuidad de las condiciones del Protocolo¹⁶. Ello es debido a que la supresión de la excepción al compromiso de reducción de las subvenciones de exportación de azúcar (alcanzado en la Ronda de Uruguay) que se conceden para reexportar el azúcar procedente de los países ACP podría acarrear una caída del volumen exportable con subvención de alrededor de 1,5 millones de tm.¹⁷

Esas características fundamentales sobre las que descansa el trato preferente que la UE concede a favor del azúcar ACP han permitido que los países ACP participantes obtengan beneficios económicos, en términos de transferencias monetarias y de estabilización de los ingresos de exportación de azúcar. Por

15. Este Acuerdo, que se firmó en 1995, permite, actualmente, la libre entrada de una cantidad global de alrededor de 250.000 tm de azúcar de caña en bruto originario de las economías ACP participantes del Protocolo para cada campaña, con el ánimo de satisfacer las necesidades de abastecimiento de las refinerías europeas de azúcar. Este Acuerdo tiene sus propias características en cuanto al reparto de la cantidad global, el precio y la garantía de continuidad.

16. El 15 de octubre de 2004, el panel concluyó que el programa de subvenciones a la exportación de azúcar de la UE viola los compromisos internacionales sobre comercio (en concreto, los artículos 3.3 y 8 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC). A partir de ahí, el Órgano de Apelación elaboró y presentó públicamente su informe el 28 de abril de 2005, reafirmando las mismas consideraciones que las del panel.

17. Esta cantidad corresponde a la suma del volumen global de azúcar ACP bajo el Protocolo (1.300.000 tm.) y de la cantidad de azúcar ACP bajo el Acuerdo del “azúcar preferente especial” (250.000 tm.).

una parte, aquellos países que han entregado las mayores cantidades de azúcar a la UE, como Mauricio y Swazilandia, en la región de África subsahariana, son los que han recibido las mayores transferencias.

Por otra parte, la mayor variabilidad del precio mundial del azúcar de caña en bruto respecto a la del precio europeo garantizado para el azúcar ACP explica la existencia del impacto estabilizador derivado de la aplicación del Protocolo. Pero se detectan diferencias en el efecto de estabilización percibido por cada economía ACP beneficiaria, debido al distinto nivel de variabilidad de sus cantidades de azúcar suministradas al mercado europeo. En conjunto, las economías africanas, a excepción de Costa de Marfil, la República del Congo y Zimbabwe, se caracterizan por un significativo efecto de estabilización de sus ingresos de exportación de azúcar¹⁸.

La participación de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo en el mercado internacional

En todos los ámbitos del mercado mundial referentes a la producción, el consumo y el comercio, se analiza, en este apartado, cuál ha sido la participación de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar UE-ACP, en aras a valorar su relevancia. Se estudia, también, el nivel de eficiencia productiva de sus sectores azucareros.

La producción y el consumo de azúcar ACP africano

Los países ACP africanos incluidos en la lista de beneficiarios del Protocolo no tienen un peso significativo ni en la producción ni en el consumo mundial de azúcar. Según las estadísticas de la Organización Internacional del Azúcar (OIA), el total de producción de azúcar de las nueve economías ACP africanas incluidas en el Protocolo representa casi un 2% de la producción mundial, y el consumo doméstico de azúcar en dichos Estados se sitúa en un 1% del consumo global, a partir de datos promedio del período 1994-2001 (véase el cuadro 2).

La mayor producción de azúcar es realizada por Mauricio, Swazilandia y Zimbabwe, y el mayor consumo de azúcar se efectúa en Costa de Marfil, Tanzania y Zimbabwe. Es relevante destacar el elevado consumo per cápita en Swazilandia. Se trata de un consumo intermedio al ser las industrias alimentarias las que adquieren una gran parte de este producto.

18. Para un análisis detallado sobre los beneficios del Protocolo del Azúcar para los países ACP participantes, véase CASANOVA, María Elisa (2005).

Cuadro 2: Producción y consumo de azúcar en los países ACP africanos que se benefician del Protocolo del Azúcar UE-ACP. Período promedio 1994-2001. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto)

Países	Producción	Consumo	Consumo per cápita (kg./persona)
Congo, Rep.	39.893	31.000	11,03
Costa de Marfil	148.552	162.888	10,90
Madagascar	83.570	91.610	6,36
Malawi	213.608	153.228	15,68
Mauricio	591.892	41.431	35,88
Swazilandia	504.584	103.489	105,93
Tanzania	111.660	173.438	5,48
Zambia	176.607	116.584	
Zimbabwe	527.661	315.969	26,24
Total	2.398.026	1.189.637	
Total mercado mundial	124.992.750	122.403.000	
%	1,9%	1,0%	

(1) No se incluye a Kenya, Uganda ni Suriname porque ya no son Estados beneficiarios del Protocolo.

(2) Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Fuente: OIA, Sugar Yearbook 2001.

La mayoría de estas economías ACP son excedentarias si consideramos su producción y consumo doméstico de azúcar, como es el caso especialmente de Mauricio y Swazilandia. En realidad, sólo Costa de Marfil, Madagascar y Tanzania no producen suficiente volumen de azúcar para satisfacer todo el consumo interno y, en consecuencia, se identifican como economías importadoras netas de azúcar en el mercado mundial. Sin embargo, en el caso de Mauricio, el país importa azúcar a precios mundiales para poder exportarlo a precio de Protocolo.

El comercio de azúcar ACP africano

La participación de los países de África subsahariana beneficiarios del Protocolo es destacable en el comercio internacional del azúcar. Así, el volumen exportado de azúcar procedente de dichas economías ha representado un 3,8% sobre el total de las exportaciones mundiales de azúcar (en bruto y blanco), como promedio del período 1995-2001 (véase el cuadro 3). Dicha participación es superior a la proporción que representa el conjunto de productos ACP exportados sobre las exportaciones mundiales (que se sitúa alrededor de un 2%).

Cuadro 3: Exportaciones e importaciones de azúcar de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar UE-ACP. Período promedio 1995-2001. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto)

Países	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones netas
Congo, Rep.	39.950	30.248	9.702
Costa de Marfil	25.593	59.813	-34.220
Madagascar	14.777	21.372	-6.594
Malawi	60.673	3.063	57.610
Mauricio	586.396	34.321	552.074
Swazilandia	395.486	-	395.485
Tanzanía	14.842	88.781	-73.939
Zambia	67.912	1.442	66.470
Zimbabwe	208.167	8.383	199.784
Total	1.413.796	247.423	1.166.373
Total mercado mundial	37.246.728	34.632.948	2.613.780
%	3,8%	0,7%	

(1) No se incluye a Kenya, Uganda ni Suriname porque ya no son Estados beneficiarios del Protocolo.

(2) Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

(3) En algunas de las campañas analizadas, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe no han importado azúcar. Por eso, sus correspondientes cifras son pequeñas.

Fuente: OIA, Sugar Yearbook 2001.

El destacado papel de dichos Estados ACP en el comercio mundial de azúcar viene explicado por la aplicación de las condiciones preferentes de acceso al mercado europeo. Alrededor de un 65% de las exportaciones de azúcar procedente de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo se dirige a la UE en base al trato favorable recogido en el Protocolo del Azúcar y el Acuerdo del “azúcar preferente especial”. Esto es así porque ambos Acuerdos posibilitan la exportación en torno a 900.000 tm., por campaña, de azúcar blanco equivalente procedente de la región africana.

Estos países exportan azúcar en bruto, mientras que no todos ellos venden azúcar blanco en mercados exteriores. Esto es resultado de que, en general, no se ha desarrollado la capacidad de refinado de azúcar en las economías ACP para producir y exportar azúcar blanco. Así, en el mercado mundial, las exportaciones de azúcar en bruto originario de este grupo de países ACP africanos alcanzan un 5,7% de la cantidad mundial exportada, en cambio, la proporción se reduce a un 1,6% para el azúcar blanco (véase el cuadro 4). En particular, Mauricio y Swazilandia venden significativos volúmenes de azúcar en bruto en los mercados exteriores, mientras que únicamente Swazilandia, Zambia y Zimbabwe exportan cantidades considerables de azúcar blanco.

Cuadro 4: Exportaciones de azúcar originario de los Estados ACP africanos beneficiarios del Protocolo. Período promedio 1995-2001. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto)

Países	Exportaciones de azúcar en bruto	Exportaciones de azúcar blanco
Congo, Rep.	29.904	10.045
Costa de Marfil	9.577	15.982
Madagascar	8.133	6.644
Malawi	52.904	7.769
Mauricio	573.156	13.240
Swazilandia	265.950	129.535
Tanzania	12.935	1.908
Zambia	21.200	46.712
Zimbabwe	160.172	44.138
Total	1.133.931	275.973
Total mercado mundial	19.865.131	17.381.598
%	5,7%	1,6%

(1) En algunas de las campañas analizadas, la República del Congo y Tanzania no han exportado ninguna cantidad de azúcar blanco.

(2) Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Fuente: OIA, Sugar Yearbook 2001.

Los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo importan azúcar aunque en cantidades pequeñas. Tal y como ya se ha visto en el cuadro 3, se puede observar que la proporción que suponen sus importaciones de azúcar a nivel mundial es de un 0,7%. Estas economías ACP adquieren mayores volúmenes de azúcar blanco que de azúcar en bruto. Dichas cantidades representan, respectivamente, un 1,6% y un 0,8% sobre las importaciones totales de azúcar blanco y en bruto (véase el cuadro 5).

En conjunto, los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo son exportadores netos de azúcar en bruto y, al mismo tiempo, son importadores netos de azúcar blanco. Pero, como excepción, Costa de Marfil y Zambia han exportado una mayor cantidad de azúcar blanco que en bruto y, por otro lado, Malawi ha importado un mayor volumen de azúcar en bruto que refinado.

Respecto al destino de las exportaciones de azúcar (en bruto y blanco) de la región africana ACP beneficiaria del Protocolo, la UE es la principal destinataria debido a la aplicación del Protocolo del Azúcar y el Acuerdo del “azúcar preferente especial”. Estos países africanos han destinado las mayores cantidades de azúcar a la UE a lo largo del período 1995-2001, con la única excepción de Zambia, pues este país sólo se ha beneficiado del último Acuerdo mencionado. En particular, Mauricio ha destinado casi toda su producción a satisfacer la cuota permitida de acceso al mercado europeo.

Cuadro 5: Importaciones de azúcar de los Estados ACP africanos beneficiarios del Protocolo. Período promedio 1995-2001. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto)

Países	Importaciones de azúcar en bruto	Importaciones de azúcar blanco
Congo, Rep.	5.796	23.023
Costa de Marfil	8.820	50.993
Madagascar	6.367	15.005
Malawi	2.164	898
Mauricio	8.455	25.866
Swazilandia	-	-
Tanzanía	44.320	44.461
Zambia	387	1.054
Zimbabwe	8.383	-
Total	84.692	161.302
Total mercado mundial	19.621.283	15.011.666
%	0,4%	1,1%

(1) La OIA no tiene constancia de que se hayan efectuado importaciones de azúcar en bruto por parte de Swazilandia. Tampoco se han registrado importaciones de azúcar blanco en Swazilandia ni en Zimbabwe.

(2) Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Fuente: OIA, Sugar Yearbook 2001.

Estados Unidos es la segunda mayor importadora de azúcar ACP, gracias al establecimiento de un contingente arancelario a favor de dichas economías, excepto Zambia. Sin embargo, en algunas campañas, estos países ACP africanos exportan mayores cantidades a otros mercados que al estadounidense. Así, Malawi, Swazilandia y Zimbabwe dirigen más toneladas de azúcar a países vecinos (como Kenya, Namibia, Mozambique y Tanzania) que a Estados Unidos. También, Mauricio ha establecido vínculos comerciales estables con Suiza, Israel, Nueva Zelanda y países asiáticos (como Hong Kong y Singapur). Sin embargo, sus cantidades de azúcar vendidas a estos países son inferiores a las dirigidas a Estados Unidos y, por supuesto, a la UE, porque en estos últimos obtiene precios muy superiores a los mundiales por los acuerdos suscritos con ambos.

Respecto al origen de las importaciones de azúcar (en bruto y blanco) de los Estados ACP africanos beneficiarios del Protocolo, destaca la existencia de una diversidad de economías suministradoras de azúcar a dichos países. En general, Brasil vende grandes volúmenes de azúcar a la mayor parte de estos países ACP. Este país exporta regularmente azúcar a Costa de Marfil, Madagascar y Tanzania. En la misma línea, Sudáfrica vende cantidades significativas de azúcar a Madagascar, Mauricio y Tanzania. Ello hay que relacionarlo —como se ha dicho anteriormente— con el hecho de que Mauricio satisface

gran parte de su consumo doméstico con la importación de azúcar y así, facilita que su producción doméstica cubra la totalidad de azúcar a exportar a la UE a precio de Protocolo.

La UE no se encuentra entre los principales suministradores de azúcar a los países ACP africanos beneficiarios de las condiciones del Protocolo. Sin embargo, la Unión Europea suele vender azúcar blanco a dichos Estados ACP, aunque éstos se caractericen por ser economías tradicionales de exportación de azúcar en bruto a la Unión. En particular, Costa de Marfil y Madagascar reciben las mayores cantidades de azúcar procedente de la UE a lo largo de las campañas. En cambio, estos países ACP africanos no adquieren azúcar procedente de EE.UU..

Competitividad en la producción de azúcar ACP africano

Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, de la región africana ACP beneficiaria del Protocolo, se han situado entre los países con los menores costes de producción de azúcar de caña durante las dos últimas décadas. Varios factores han posibilitado que el sector azucarero de dichos países haya funcionado relativamente bien. Un elevado grado de mecanización, tanto en el campo como en la industria, ha facilitado el rendimiento de la caña por terreno cultivado, una mejor extracción de la sacarosa contenida en la caña, además de una elevada tasa de recuperación del capital en fábrica. Estas economías se caracterizan, también, por alargar la temporada de producción de azúcar lo que permite hacer un uso extensivo de los recursos fijos. Por su parte, las bajas remuneraciones de la mano de obra son un factor clave a la hora de explicar los menores costes productivos de azúcar que soporta este grupo de economías africanas¹⁹.

A pesar de ello, sus industrias azucareras no son de tamaño grande, ni tampoco sus volúmenes de operaciones tienen un peso fundamental en el mercado internacional. El acceso al agua para riego, factor primordial sobre la competitividad en términos de costes, ha limitado el nivel de producción de la industria azucarera africana. Ninguna de estas industrias puede producir caña para comercializar sin contar con un sistema de riego. En consecuencia, su proceso de crecimiento se ha visto influenciado por la inversión en embalses y sistemas de riego. Por otra parte, una importante barrera a la que se han enfrentado estas economías son los altos costes de transporte desde el centro

19. LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report* (1997).

de producción hasta un puerto de salida hacia otros mercados, teniendo en cuenta que muchos de estos países no tienen salida al mar²⁰.

Respecto a Mauricio, pese a ser el principal país exportador de azúcar del conjunto de países ACP participantes del Protocolo, no tiene costes competitivos en este sector. En realidad, sus costes medios de producción de azúcar son mucho mayores que los concernientes a los países ACP más eficientes (Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe) (véase el cuadro 6). En el Informe del Tribunal de Cuentas de la UE (2000), se mencionan como motivos principales de esta realidad, los altos costes de la mano de obra y el hecho de que el terreno es montañoso y rocoso lo que reduce las posibilidades de regadío y mecanización, en dicha isla.

Cuadro 6: Los costes medios de producción de azúcar de caña en los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo. Promedio de las campañas 1989/90-1994/95.
(Las cifras están expresadas en dólares corrientes por tm. de azúcar en bruto)

Campo	Costes de producción		Total (a coste de factores)	Jerarquía (sobre estos países ACP)	Jerarquía (sobre 62 países exportadores de azúcar de caña en bruto)
	Fabricación	Administración			
Congo, Rep.	280	336,1	708,5	9	57
Costa de Marfil	245,9	160,9	467,8	6	42
Madagascar	218,3	222,3	506,7	8	49
Malawi	103,3	58,7	186,3	1	1
Mauricio	174,5	120	338,7	5	20
Swazilandia	146,7	60,5	238,3	4	8
Tanzanía	246,7	168,7	477,7	7	44
Zambia	128,3	49,1	204,0	2	4
Zimbabwe	120,7	72,7	222,4	3	6
Total (media)	184,9	138,8	48,6	372,3	

Fuente: LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report, 1997.*

Por otro lado, Costa de Marfil, Madagascar, la República del Congo y Tanzania, son los países africanos beneficiarios del Protocolo que se han caracterizado por producir azúcar con costes muy elevados. Varias razones que explican este hecho son: el estancamiento de la producción y la productividad,

20. Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios* (2003).

la ausencia de economías de escala, los problemas relacionados con la mano de obra, y los bajos niveles de tecnología y mecanización incorporados en los sistemas productivos.

Conclusiones

El mercado mundial del azúcar es uno de los más distorsionados del mundo. Un amplio conjunto de políticas de protección y medidas de soporte a la producción interna se aplican en casi todos los países productores y consumidores del mundo. Estas políticas proteccionistas responden, principalmente, a la voluntad de los Estados por asegurar una producción interna de azúcar de remolacha, teniendo en cuenta que soporta mayores costes productivos que el azúcar de caña. Por ello, las políticas azucareras que se aplican en la UE, Estados Unidos y Japón crean importantes distorsiones al orientarse a mantener la producción doméstica de azúcar derivado de la remolacha.

En consecuencia, estas políticas van en contra del mercado libre internacional del azúcar. En particular, la UE cubre las necesidades de sus refinerías con la entrada de azúcar de caña en bruto originario de los países ACP bajo las condiciones establecidas en el Protocolo del Azúcar UE-ACP. Dichas condiciones de carácter preferente permiten que los países ACP africanos se beneficien de transferencias y de un efecto de estabilización de sus ingresos de exportación de azúcar. Estos países dirigen sus mayores volúmenes de azúcar a la UE, siendo posible que, a la vez, importen para cubrir parte de su consumo doméstico. Este es el caso, especialmente de Mauricio, que exporta casi toda su producción a la UE a precio de Protocolo y, al mismo tiempo, importa azúcar de Sudáfrica a precio mundial para satisfacer su consumo. Esto es, pues, una muestra de la clara dependencia comercial de estos países africanos respecto al mercado europeo.

Por otra parte, la UE, que es la principal región exportadora de azúcar blanco en el mercado mundial, coloca sus excedentes productivos en un amplio conjunto de mercados exteriores. Ello es posible gracias al sistema de subvenciones a la exportación de azúcar blanco, el cual permite que la Comunidad exporte al precio mundial, que no cubre sus costes totales medios de producción.

Ello alimenta la caída de los precios mundiales vigentes, lo que conlleva que las economías africanas participantes del Protocolo del Azúcar UE-ACP obtengan reducidos ingresos de exportación de azúcar a mercados exteriores. Asimismo, estos países ACP no consiguen penetrar en principales mercados africanos potenciales, como Argelia, Egipto, Libia y Nigeria, para comercializar su

azúcar, pues la UE vende destacados volúmenes de azúcar. De hecho, las economías ACP de África subsahariana no logran establecer lazos comerciales permanentes sobre el azúcar con los demás Estados del continente, a pesar de que la gran mayoría de ellos son importadores netos de azúcar.

Esta realidad no viene influenciada por la falta de competitividad en el sector del azúcar de determinadas economías ACP africanas. En concreto, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, algunos de los cuales se benefician de pequeñas cantidades en el Protocolo, tienen costes muy competitivos, a pesar de que no se den las condiciones óptimas para el cultivo de la caña y la distribución del azúcar producido. Por consiguiente, sería de esperar que dichos países pudieran movilizar y tener una mayor cantidad y diversidad de flujos comerciales de azúcar de caña en bruto en el exterior respecto a los que realmente realizan.

De todo ello se deduce que el mercado mundial del azúcar, fuertemente distorsionado por las políticas proteccionistas que aplican muchos países, perjudica especialmente a los países en desarrollo eficientes en la producción de azúcar. En particular, hemos analizado cómo la política azucarera de la UE supone para el azúcar ACP africano una dependencia comercial en el mercado europeo y, al mismo tiempo, añade dificultades para que éste penetre en otros mercados.

De ahí el interés por cuantificar los efectos sobre la producción, el consumo, el precio y los flujos comerciales de azúcar en el mercado internacional del azúcar ante diversos escenarios de liberalización parcial y global del comercio. Todos los estudios coinciden en que cuanto más amplia, completa y coordinada sea la reforma emprendida, mayor será el beneficio global. Por eso, se incide en la importancia de las actuales negociaciones en la OMC sobre la liberalización del comercio agrícola, ya que podrían desembocar en un proceso global de reforma de las políticas azucareras aplicadas en los países miembros.

Bibliografía

- Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra parte, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 317, 15.12.2000.
- BORRELL, BRENT y PEARCE, DAVID: *Sugar: the taste test of trade liberalization*, Report prepared for the Conference on agriculture and new trade agenda from a development perspective: 1-2 October 1999, Geneva, Centre for International Economics, Canberra & Sidney, septiembre 1999.

- CASANOVA, MARÍA ELISA: *Evaluación de impacto del Protocolo del Azúcar CE-ACP*, tesis doctoral, Departamento de Derecho y Economía Internacionales, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Barcelona, Barcelona, marzo 2005, (<http://www.tdx.cesca.es/TDX-0407105-122429>).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: 76/568/EEC Council Decision of 29 June 1976 on the association of the overseas countries and territories with the European Economic Community, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 176, 01.07.1976.
- F.O.LICHT: *World Sugar Statistics 2003*, Ratzeburg (Alemania), 2003.
- HALEY, STEPHEN L.: "U.S. and World Sugar and HFCS Production Costs, 1997/98-2002/03", *Sugar and Sweeteners Outlook*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, SSS-241, 30-39, septiembre 2004.
- HALEY, STEPHEN L.: "U.S. and World Sugar and HFCS Production Costs, 1994/95-1998/99", *Sugar and Sweetener Situation and Outlook*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, SSS-232, 10-13, septiembre 2001.
- HALEY, STEPHEN L.: "U.S. and World Sugar and HFCS Production Costs, 1989/90- 1994/95", *Sugar and Sweetener Situation and Outlook*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, SSS-223, 11-16, mayo 1998.
- HAZELEGER, BAREND: *EU Sugar policy. Assessment of current impact and future reform*, Agrapen 2001.
- LMC INTERNATIONAL: *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report*, septiembre 1997.
- MITCHELL, DONALD: *Sugar Policies: Opportunity for Change*, World Bank Policy Research Working Paper núm. 3222, febrero 2004.
- NETHERLANDS ECONOMIC INSTITUTE: *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, caps. 1-4, 7 y 16, anexos A2-A3, Informe elaborado para la Comisión Europea, Rotterdam, 1-64, 110-121, 196-208, septiembre 2000.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO), Departamento Económico y Social: "Apoyo de la FAO a las negociaciones en el marco de la OMC - Productos básicos importantes en el comercio agropecuario: el azúcar", 2003, (<http://www.fao.org/docrep/005/y4852e/y4852e11.htm>).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL AZÚCAR (OIA): *Sugar Yearbook 2001*, Londres, 2001.
- OXFAM INTERNATIONAL: *The Great EU Sugar Scam. How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world*, Oxfam Briefing Paper núm. 27, agosto 2002.

- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, FACULTAD DE AGRONOMÍA E INGENIERÍA FORESTAL, DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA AGRARIA: *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, Estudio realizado para el Gobierno de Chile, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, enero 2003.
- SHEALES, TERRY; GORDON, SIMON; HAFI, AHMED; y TOYNE, CHRIS: *Sugar: International Policies Affecting Market Expansion*, ABARE Research Report 99.14, Canberra, 1999.
- TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA: Informe especial núm. 20/2000 sobre la gestión de la organización común de mercados del azúcar, acompañado de las respuestas de la Comisión, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C50, 15.02.2001.
- VAUGHAN, ALEXIS: *Sugar, trade and Europe. A discussion paper on the impact of the European sugar policies on poor countries*, Sustain: The alliance for better food and farming, Londres, 2000.
- WOHLGENANT, MICHAEL K.: *Effects of Trade Liberalization on the World Sugar Trade*, Dirección de Productos Básicos y Comercio, Report prepared for the Sugar and Beverages Group Raw Materials, Tropical and Horticultural Products Service Commodities and Trade Division, FAO, Roma, 1999.