

¿AYUDA O COMERCIO? LOS EFECTOS DE LA PAC SOBRE LA INDUSTRIA AZUCARERA DE CENTROAMÉRICA

Deborah Hartley
Miguel Carrera Troyano

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se centra en la coherencia de las políticas de la Unión Europea, contraponiendo su política de cooperación con las distorsiones que ocasiona su política agraria común en el comercio del azúcar. Con dicha política política, la Unión Europea ha conseguido ser uno de los mayores exportadores de azúcar refinado del mundo. Su sistema proteccionista con subvenciones y aranceles genera considerables ganancias para los grandes procesadores de azúcar y agricultores europeos, y enormes cantidades de sobre-oferta se exportan a los mercados mundiales a través del *dumping*. Así la Política Agrícola Común crea una distorsión con repercusiones mundiales. Contribuye a la sobreproducción y el *dumping* de sus exportaciones presiona a la baja los precios mundiales. Como consecuencia, los productores locales de los países en desarrollo no pueden competir con los precios artificialmente depreciados del azúcar europeo subvencionado y las industrias azucareras de los países pobres, aunque más eficientes, pierden ingresos de sus exportaciones. De esta manera, los pequeños agricultores en los países pobres sufren las consecuencias de las exportaciones europeas y del acceso limitado a los mercados, y su población rural se mantiene en estados de pobreza a veces extrema.

Para los países centroamericanos, el azúcar es un producto tradicional de exportación que ha desempeñado un papel clave en el desarrollo de las economías del Istmo. El alto proteccionismo europeo aumenta el nivel de vulnerabilidad de Centroamérica, perjudicando últimamente a su cadena productiva agropecuaria, estrechamente ligada a la organización de las áreas rurales.

Al mismo tiempo, la Unión Europea ha sido un actor importante en el desarrollo y la profundización de las relaciones de cooperación entre ambas regiones. El año 2004 celebra los 20 años de relaciones de cooperación, que han contribuido en la resolución de los conflictos de la sub-región y la consolidación de la democracia en los países del Istmo. Asimismo, la Unión Europea ha gastado millones de euros ayudando al desarrollo económico y social de los países de la sub-región, a través de programas de apoyo y diversos proyectos.

El objetivo de este trabajo es contraponer la distorsión generada por la Política Agrícola Común a la ayuda ofrecida por la cooperación de la UE. La hipótesis de partida es que el daño causado por la distorsión del comercio y los precios internacionales supera los beneficios de la ayuda. El estudio tratará de aproximar el efecto de la distorsión resultante de la protección comunitaria en el comercio del azúcar sobre Centroamérica, y comparar las pérdidas causadas a Centroamérica con las cantidades gastadas por la Unión Europea en ayuda. Para facilitar el análisis, el estudio se centra en el periodo 1996-2002. En las conclusiones se compara la cantidad de dinero que América Central podría ganar con una liberalización del comercio azucarero por parte de Europa con la ayuda recibida, con el objeto de saber cual de las dos políticas de la UE tiene un mayor impacto en el desarrollo económico y social en la región centroamericana.

2. LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADO (OCM) DEL AZÚCAR

En el azúcar se encuentran políticas muy proteccionistas a través de cuotas, aranceles y subvenciones. Los niveles de protección de la UE, los EE.UU. y Japón permiten a sus productores recibir más del doble del precio mundial Banco Mundial (2003:xvii). Las ayudas de la OCDE a los productores de azúcar están estimadas en 6,4 billones de dólares al año, lo cual es aproximadamente igual al valor total de las exportaciones de azúcar de los PVD. De hecho, las importaciones de azúcar dentro de los países de la OCDE han caído hasta llegar a niveles casi nulos, que con los altos precios domésticos del azúcar en la UE, EE.UU. y Japón están manteniendo producciones ineficientes y de altos costes. Como se verá a continuación, no existe un esquema de ayuda con pago directo en el sector del azúcar de la UE sino que los precios europeos se mantienen muy por encima de los precios del mercado mundial. Además de impedir que las exportaciones de los PVD entren en los mercados europeos, las subvenciones a las exportaciones del régimen del azúcar de la UE proporcionan exportaciones europeas con precios muy por debajo de los costes internacionales de producción, lo cual da una posición desventajosa a los PVD en terceros mercados. Este *dumping* de los excedentes de producción y de la producción subvencionada hunde los precios mundiales perjudicando a la totalidad de países productores de azúcar.

2.1. Estructura del mercado mundial del azúcar

a. Producción

Globalmente, 121 países producen azúcar, pero desde dos tipos de cultivos distintos. Dos tercios de la producción mundial se obtienen a partir de la caña de azúcar, principalmente cultivada en los países de climas tropicales y sub-tropicales. El resto se obtiene de la remolacha azucarera, una planta que crece en las zonas templadas, especialmente en Europa y en los EE.UU. También se distinguen dos tipos de azúcar en el mercado mundial, que son el azúcar bruto (sin refinar) y el azúcar blanco o refinado. El azúcar bruto es un producto intermedio mientras el azúcar blanco es el producto final. El azúcar bruto se obtiene casi en su totalidad de la caña de azúcar. El azúcar blanco se produce refinando la caña de azúcar y el azúcar de remolacha.

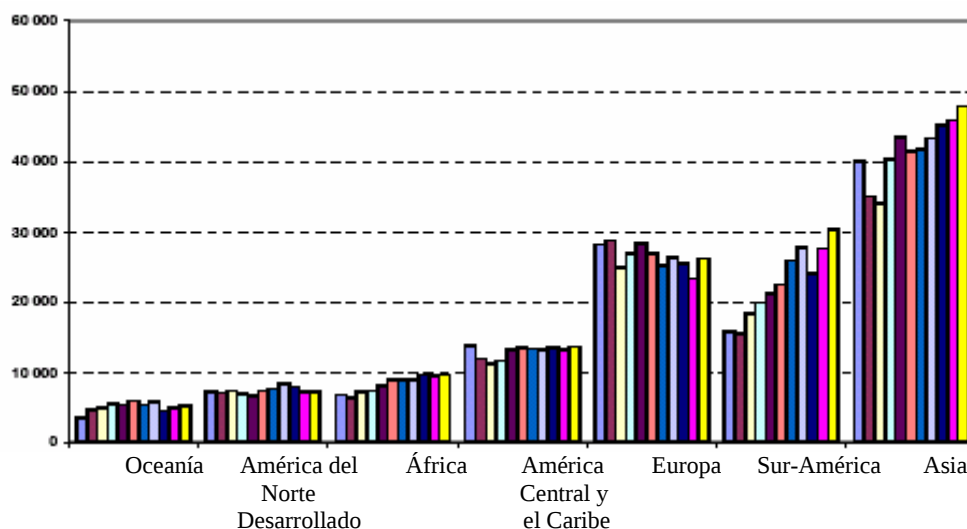
La producción de azúcar se ha más que duplicado desde los años 60. La media mundial de la producción de azúcar para el 2001 (media de los años 2000 a 2002) es de 135 millones de toneladas. En términos regionales, Asia es el primer productor mundial de azúcar, seguida por Sur-América y el grupo formado por América Central y el Caribe. La primacía de Asia en el mercado mundial se destaca por la importante participación de la India, China, Tailandia, Pakistán, las Filipinas e Indonesia.

El gráfico 1 recoge la evolución de la producción de azúcar por continente desde 1992. En general, la producción mundial de azúcar ha aumentado aunque ha permanecido estable en Europa desde la década de los 80.

b. Comercio

Brasil es el primer exportador mundial de azúcar con un 25 por ciento de las exportaciones mundiales. Le sigue la UE de los quince (UE-15), que se convirtió en exportador neto a finales de los años 70 debido a un aumento de la producción y un consumo estable. Después le siguen Australia, Tailandia y Cuba. Estos 5 países totalizan el 70 por ciento de las exportaciones mundiales.

Gráfico 1: Producción mundial del azúcar por continente y por año, 1992-2002
(000 millones de toneladas)



Fuente: Comisión Europea (2003a), p.11

Sin embargo, la mayoría de los intercambios comerciales del azúcar está regulada por acuerdos. La UE y EE.UU. han firmado contratos con varios PVD garantizando la importación de un volumen determinado de azúcar al precio local. En el caso de la UE, las importaciones preferenciales de azúcar son exportaciones de los países ACP a la UE según la convención UE-ACP, a la cual se ha añadido la India más tarde. Las importaciones de azúcar preferencial y las importaciones de azúcar MFN (*Most Favoured Nation*) tienen cantidades fijas. Las importaciones SPS (*Special Preferential Sugar*) pueden variar. Proviene también de la India y de los países ACP y están establecidas por encima de las importaciones preferenciales con el fin de usar la capacidad de las refinerías de azúcar bruto de la UE-15. Así, los países exportadores de azúcar sirven estos pedidos antes de vender su azúcar en el mercado libre. De este modo, la mayor parte de los productores sirven primero su mercado interno y los contratos comerciales con condiciones preferentes y no se orientan por el precio mundial sino por un precio local más alto.

Por estas razones, el mercado mundial del azúcar puede ser caracterizado como un mercado residual en términos de precios. La mayoría de los países exportadores de azúcar protegen sus mercados domésticos con precios de intervención, subvenciones y altos aranceles. Estas medidas proteccionistas permiten a los países exportadores cubrir sus costes fijos vendiendo en el mercado doméstico, y vender a los precios bajos del mercado mundial. Para todos los países de la OCDE, la renta de las explotaciones agrícolas se sitúa por 1,75 veces más de los que recibirían sin apoyo presupuestario. El consumidor paga así 2,09 veces más lo que pagaría en el mercado mundial.¹

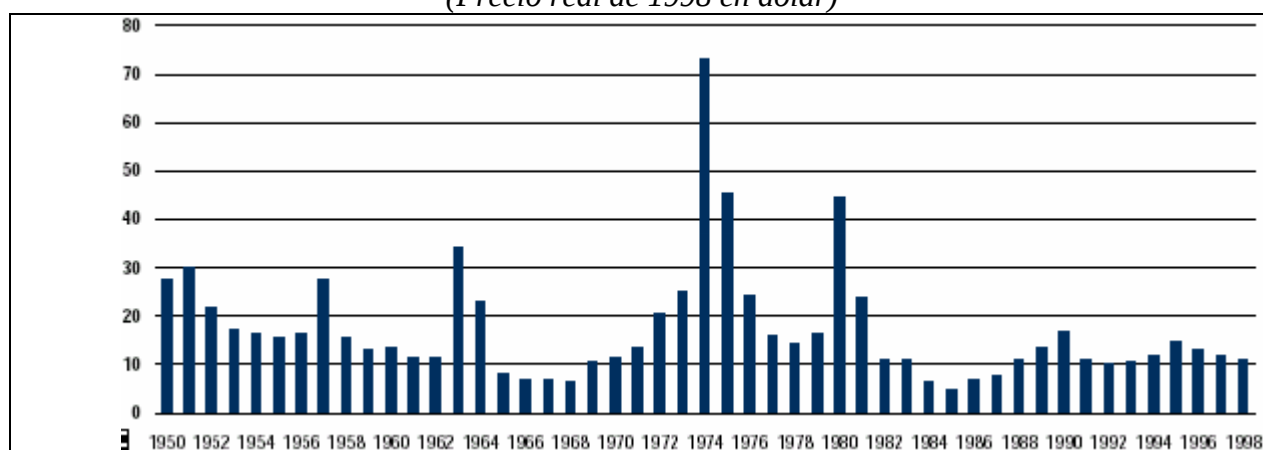
¹ Hazeleger (2001), p.6

Sin embargo, el mercado mundial no es residual en términos de volumen dado que casi 30 por ciento de la producción total (unos 135 millones de toneladas de equivalente de azúcar refinado) se comercializa internacionalmente.² Si se atiende a la proporción exportación/producción de los mayores exportadores en 1998/1999, está claro que algunos países producen azúcar para venderlo en el mercado mundial, como Brasil (exportación/producción 47 por ciento), Australia (77 por ciento), Tailandia (61 por ciento), Cuba (74 por ciento), Guatemala (73 por ciento) y Sudáfrica (51 por ciento). La proporción de las exportaciones de la UE es de 30 por ciento, lo cual iguala a la media mundial, aunque los costes reales de producción en la UE superan en más de un 50% a los de Brasil.³

c. El precio mundial del azúcar

El gráfico 2. indica los precios mundiales del azúcar para el periodo 1950-1998. Durante el periodo 1965-1975, el consumo era superior a la producción lo cual explica la subida del precio del azúcar. Desde 1974, el incremento de la producción ha sido superior al del consumo, bajando el precio del azúcar. El alza del precio en 1981 fue causado por el aumento en el precio del petróleo. Desde entonces, el precio se ha ubicado a un nivel más bajo, alternando entre periodos de subidas y bajadas que suelen durar entre 4 y 5 años.

Gráfico 2.: Precios mundiales del azúcar, 1950-1998
(Precio real de 1998 en dólar)



Fuente: Borrell y Pearce (1999), p.10

La primera característica importante del mercado mundial azucarero es la excesiva intervención de los gobiernos, que protegen sus mercados nacionales para aumentar la producción interior. De esta manera, los productores nacionales obtienen precios superiores al precio mundial que no suele cubrir los costes de producción. Esto explica por qué el azúcar vendido en el mercado mundial no se suele negociar en el mercado libre, sino más bien a través de contratos gubernamentales. De este modo, los precios mundiales se mantienen bajos. Estos precios son bajos por la protección de los más grandes mercados del azúcar y los acuerdos especiales de comercialización. Como los productores pueden cubrir sus costes fijos en su mercado interno o en sus mercados preferenciales, es suficiente que los precios mundiales cubran solo los costes variables para que sean interesantes.

² Comisión de las Comunidades Europeas (2003), pp.7-8

³ NEI (2000), p.36

Otra característica básica del mercado mundial del azúcar es la repetida existencia de excedentes. Existe una correlación clara entre los precios del azúcar y la proporción de las reservas (el porcentaje de las reservas mundiales de azúcar sobre la consumición mundial de azúcar). Un aumento o descenso de la proporción de las reservas coincide con un descenso o aumento de los precios.⁴ Como la producción mundial excede el consumo, se genera una sobre-oferta que provoca la caída de los precios. El crecimiento promedio anual en los 90 de la demanda de azúcar fue de 1,4 por ciento, frente al 1,6 por ciento de crecimiento de la oferta.⁵ La demanda mundial no absorbe las reservas acumuladas de azúcar que representan un impedimento para una posible recuperación de los precios.

Finalmente, el hecho de que haya un número limitado de vendedores y compradores hace que cualquier cambio en uno o varios de los grandes exportadores tenga una consecuencia importante en el precio, que se caracteriza por ser inestable y con un grado de volatilidad alto en comparación con otros productos agrícolas. Además, las cosechas dependen fuertemente de las condiciones climáticas. En caso de que éstas sean favorables, los productores consiguen un excedente que venden en el mercado mundial, haciendo caer los precios. Del mismo modo, las malas cosechas hacen caer la oferta mundial, aumentando los precios. De ahí que los precios del azúcar sean unos de los más inestables de todos los productos agrícolas vendidos en el mercado mundial en las últimas tres décadas.

2.2. La política comunitaria en el sector del azúcar

La Unión Europea es un componente clave en el mercado mundial del azúcar. Representa el 13 por ciento de la producción, el 12 por ciento del consumo, 15 por ciento de las exportaciones y 5 por ciento de las importaciones mundiales. La remolacha azucarera cubre 1,8 millones de hectáreas en la UE-15, ocupando 1,4 por ciento de la superficie agrícola útil, y representa entre 1,6 por ciento y 1,8 por ciento de la producción agrícola de la UE. Se cultiva en más de 230.000 explotaciones junto con otros cultivos herbáceos. La producción de azúcar de la UE-15 oscila entre 15 y 18 millones de toneladas de equivalente de azúcar refinado. Con los diez nuevos Estados miembros, es probable que las superficies cultivadas de remolacha azucarera aumenten en un 30 por ciento y la producción de azúcar en un 15 por ciento. Todos los Estados miembros de la UE-15, salvo Luxemburgo, producen azúcar. No obstante, la productividad de la producción de azúcar indica grandes variaciones entre Estados miembros. Alemania y Francia representan más del 50 por ciento de la producción de azúcar de la UE, seguidos del Reino Unido e Italia (con un 8 por ciento cada uno).⁶

La UE-15 es a la vez importadora y exportadora de azúcar pero, en términos netos, es exportadora. Durante las campañas de comercialización de 1999/2000 a 2001/2002, las exportaciones medias ascendieron a 5,3 millones de toneladas, frente a 1,8 millones de toneladas de importaciones. Las exportaciones netas representan, en promedio, un 20 por ciento de la producción de azúcar y entre 2 por ciento y 3 por ciento de las exportaciones de productos agroalimentarios de la UE-15.⁷

a. La OCM del azúcar

⁴ NEI (2000), p.30

⁵ Méndez B. (2001), p.17

⁶ Comisión de las Comunidades Europeas (2003), pp.6-7

⁷ Comisión Europea (2003b), p.12

La Organización Común del Mercado (OCM) del azúcar fue adoptada en 1967, cinco años después del establecimiento de la PAC. La OCM del azúcar se basa en un precio de intervención garantizado; en aranceles a la importación y restituciones a la exportación como instrumentos para proteger el mercado interno y sus precios; y en un sistema de cuotas de producción para limitar la cantidad de azúcar con derecho al precio de intervención.

El sector del azúcar es singular por el hecho de que, hasta la fecha, se ha mantenido al margen del proceso de reforma de la PAC iniciado en 1992, donde la reducción de los precios de apoyo se compensa con complementos directos de la renta a los agricultores. En cambio, la actual OCM del azúcar se ha basado en un reparto de la capacidad de producción por toda la Comunidad, con el mantenimiento de cuotas nacionales de producción y elevados precios internos.⁸

1 / Las cuotas de producción

La producción de azúcar en la UE está controlada con cuotas por país. Existen dos tipos de cuotas que se venden en el mercado comunitario: la cuota A y la cuota B. Cualquier producción por encima de las cuotas tiene que ser vendida en el mercado mundial. De este modo, el objetivo del sistema de cuotas es limitar la cantidad total de azúcar en el mercado europeo, limitar los costes de las compras de intervención, y garantizar a cada Estado una proporción del mercado azucarero europeo.

Cuadro 1.: Asignación del azúcar de cuota nacional, UE-15
(Toneladas de azúcar blanco)

Región	Cuota A	Cuota B	B/A (%)	Cuota total	% del total
UE-15	11.982.756	2.609.655	21,8	14.592.411	100,0

Fuente: NEI (2000), p.11

El azúcar de cuota A (12 millones de toneladas) suele cubrir la demanda interna de la UE. El azúcar de cuota B (2,6 millones de toneladas) suele igualar la cantidad de azúcar que puede ser exportada con restituciones o subvenciones a la exportación. Los precios garantizados (el precio de intervención, los precios básicos y mínimos para la remolacha y la caña) solo se aplican al azúcar de cuotas A y B. La mayor diferencia entre el azúcar A y el azúcar B es la cantidad de cotización a la producción cobrada (2 por ciento del precio de intervención para el azúcar de cuota A y 37,5 por ciento para el azúcar de cuota B). La UE asigna las cuotas a los Estados miembros, que las asignan a su vez a procesadores. Aunque el sistema de cuota limita la oferta en el mercado comunitario, la producción de azúcar de cuota supera de al menos 10 por ciento la demanda de azúcar en la UE. Para esta producción de cuota excedentaria, los productores reciben por lo menos el doble del precio del mercado mundial.

El azúcar producido que excede las cuotas A y B se llama azúcar-C. Suele ser de 2,5 millones de toneladas y tiene que ser exportado sin restituciones a la exportación.⁹ La cantidad de azúcar-C, que depende de factores climáticos, es rentable porque los altos precios del azúcar de cuotas A y B cubren todos los costes variables y fijos de su producción. De este modo, los precios del mercado mundial aplicados al azúcar-C sólo necesitan cubrir los costes variables.

⁸ Messerlin (2001), p.313

⁹ Hazeleger (2001), p.8

En el contexto del Acuerdo sobre Agricultura de la ronda Uruguay del GATT, la UE aprobó una reducción de la cantidad total de azúcar que se podía exportar con restituciones a la exportación, y de la cantidad total de restituciones a la exportación implicada. De este modo, la UE tiene que reducir sus cuotas de forma que limite la sobreoferta de azúcar de cuota que tiene que ser exportada.¹⁰

2 / La regulación de los precios del azúcar

El Consejo de los Ministros de Agricultura de la UE fija cada año el precio de intervención para el azúcar blanco. El precio de intervención es el precio al cual la UE está dispuesta a comprar el azúcar blanco de cuota ofrecido a los organismos de intervención nacionales. De este modo, el precio de intervención actúa como precio mínimo garantizado. Del precio de intervención se derivan los precios básicos y mínimos para la remolacha azucarera y la caña de azúcar. Los precios de intervención y mínimos han permanecido inalterados desde 1984/1985.

El precio básico para la remolacha y la caña es el 58 por ciento del precio de intervención. Del precio básico se deducen las restituciones a la producción, lo cual resulta en el precio mínimo para el azúcar de cuotas A y B. Los procesadores tienen la obligación legal de pagar a los agricultores por lo menos estos precios mínimos. Para cubrir los costes de las restituciones a la exportación, además de contribuir a las restituciones a la producción pagadas a la industria química y farmacéutica, la UE impone cotizaciones a la producción. Así, se cobra 2 por ciento del precio de intervención para el azúcar de cuota A y B; una cotización variable para el azúcar de cuota B que puede alcanzar una máxima de 37,5 por ciento del precio de intervención; y una cotización complementaria para cubrir los costes de las restituciones a la exportación, en caso de que los impuestos de 2 por ciento y 37,5 por ciento no sean suficientes.¹¹ Las cotizaciones están pagadas por la industria procesadora que reclama el 58 por ciento a los agricultores, deduciéndolo del precio básico para la remolacha. En realidad, los procesadores obtienen una proporción más grande del precio del mercado por el hecho de que los precios del mercado están generalmente más altos que el precio de intervención.

No sólo se encuentra el precio de intervención de la UE a un nivel muy superior al del mercado mundial, sino que además, el precio del mercado de la UE se ha mantenido por encima del precio de intervención actualmente fijado para las campañas de comercialización de 2001/2002 a 2005/2006 en 631,9 euros/tonelada de azúcar refinado o blanco, y 523,7 euros/tonelada de azúcar bruto.¹² Asimismo, el precio del mercado de la UE ha sido dos o tres veces superior a los precios internacionales en los últimos años.

Como el azúcar-C está producido en exceso del azúcar de cuotas A y B, los procesadores tienen la obligación de venderlo en el mercado mundial sin restituciones a la exportación, pero no tienen que pagar a los agricultores el precio mínimo. En práctica, los agricultores reciben alrededor del 60 por ciento de los ingresos del azúcar-C.¹³

¹⁰ NEI (2000), p.13

¹¹ NEI (2000), p.7

¹² Consejo de la Unión Europea (2001a), p.8

¹³ Hazeleger (2001), p.10

Cuadro 2: Cálculo del precio básico de la remolacha aplicado desde 1984/1985

Precio de intervención	631,9 euros/tonelada de azúcar blanco
Costes de procesamiento	-243,6 euros/tonelada de azúcar blanco
Valor de la melaza	22,5 euros/tonelada de azúcar blanco
Transporte de la remolacha	-44,1 euros/tonelada de azúcar blanco
Precio del azúcar blanco en remolachas	366,7 euros/tonelada de azúcar blanco
Precio básico de la remolacha con 16 % de azúcar	47,67 euros/tonelada de remolacha
Precio mínimo para la remolacha de cuota A	46,72 euros/tonelada de remolacha
Precio mínimo para la remolacha de cuota B	32,42 euros/tonelada de remolacha

Fuente: Hazeleger (2001), p.10.

3 / Las restituciones a la exportación

Desde los inicios de la OCM del azúcar, la UE se ha convertido en exportadora neta de azúcar blanco. El azúcar exportado por los Estados miembros consiste en los excedentes del azúcar de cuota A y B exportado con restituciones a la exportación; la cantidad de azúcar equivalente al azúcar preferencial importado, que se beneficia también de restituciones a la exportación; y el azúcar-C exportado sin restituciones. El azúcar contenido en productos alimenticios exportados también es objeto de restituciones a la exportación, igual que los productos de las industrias químicas y farmacéuticas, para que no sufran de una desventaja en el mercado mundial, debido al alto precio del azúcar en la comunidad.¹⁴

De este modo, cada año la mayoría de la sobre-oferta del azúcar europeo está destinada al mercado mundial, como exportaciones del azúcar de cuota o como exportaciones de azúcar-C, mientras una parte se guarda como reserva. Así, la producción en el año 2001 superó las 17 millones de toneladas, y casi 7 millones tuvieron que ser exportados.¹⁵ Francia y Alemania son los mayores productores de azúcar-C, pero entre 1998 y 2002 fueron Francia y el Reino Unido los que exportaron la mayor cantidad de azúcar-C en el mercado mundial.

Según el acuerdo GATT, la UE está obligada a reducir la cantidad gastada en restituciones a la exportación. La UE aplicó esta regla por primera vez en el año comercial 2001/2002, reduciendo las cantidades de azúcar de cuota con derecho a las restituciones a la exportación a 115.000 toneladas.

¹⁴ NEI (2000), p.16

¹⁵ Raworth (2002), p.7

4 / Las importaciones de azúcar preferencial y el refinamiento del azúcar bruto de caña

Antes de formar parte de la UE, el Reino Unido importaba grandes cantidades de azúcar bruto de sus antiguas colonias. Para preservar los intereses de los refinadores británicos y de los países ACP, estas importaciones fueron incluidas en la convención UE-ACP firmada en 1975 e integrada en la OCM del azúcar. El protocolo de las convenciones de Lomé forma parte del acuerdo UE-ACP firmado en Cotonou el 23 de junio del 2000.¹⁶ A través de estos pactos, la UE se compromete durante un periodo indefinido a comprar e importar a precios garantizados 1.294.700 toneladas de azúcar de caña bruto o blanco de los países ACP.¹⁷ Este azúcar importado recibe el nombre de azúcar preferencial y entra en la UE sin aranceles. Más adelante, 10.000 toneladas de la India fueron añadidas a la lista. El precio garantizado para este azúcar preferencial iguala el precio de intervención para el azúcar bruto en el Reino Unido. En caso de que el azúcar ACP o indio no se venda en el mercado a este precio, la UE tiene que comprarlo a través de sus organismos de intervención.

Sin embargo, el volumen del azúcar preferencial importado no es suficiente para aprovechar la capacidad de producción de las siete refinerías de azúcar de caña de la UE-15. Por eso y desde 1995, la UE abrió su mercado a ciertas cantidades importadas de azúcar bruto. De este modo, las cantidades importadas alcanzan 1.779.000 toneladas por año y originan de los departamentos de ultramar franceses, el azúcar preferencial de los países ACP, la India, y el azúcar MFN (*Most Favoured Nation*). En caso de que estas importaciones no alcancen 1.779.000 toneladas, unas cantidades adicionales se importan de los países ACP y la India, llamadas *Special Preferential Sugar* (SPS - Azúcar Preferencial Especial), con un arancel de 83,3 euros/tonelada, mientras el arancel para el azúcar MFN es de 98 euros/tonelada.

5 / La protección arancelaria

Desde el Acuerdo sobre Agricultura del GATT, la UE ha tenido que establecer aranceles fijos a la importación, además de tener que reducirlos durante los años 1995/1996-2000/2001 por un 20 por ciento en comparación con la media de los aranceles de importación de los años 1986-1988. El arancel no se aplica a las importaciones de azúcar preferencial. Aún así, el azúcar es uno de los productos más protegidos en Europa con aranceles que llegan al 140 por ciento.¹⁸

Cuadro 3.: Aranceles de la UE sobre las importaciones de azúcar blanco y bruto, 1995-2001

(Euros por tonelada)

Año	Azúcar blanco	Azúcar bruto
1995/96	507	410
1996/97	490	396
1997/98	473	382
1998/99	456	368
1999/00	439	354
2000/01	419	339

Fuente: Hazeleger (2001), p.11

¹⁶ Hazeleger (2001), p.11

¹⁷ NEI (2000), p.18

¹⁸ Raworth (2002), p.6

La cláusula especial de salvaguardia del Acuerdo sobre Agricultura del GATT permite a la UE cobrar un impuesto adicional en caso de que el volumen de las importaciones supere un cierto nivel, o si el valor del producto importado cae por debajo de 530 euros/tonelada de azúcar blanco. Como el precio del mercado mundial para el azúcar es bastante bajo desde 1995, la cláusula especial de salvaguardia para el azúcar ha sido constantemente aplicada desde 1995/1996. De este modo, casi ningún azúcar no-preferencial ha sido importado en el mercado comunitario.¹⁹

b. Los costes domésticos y los beneficiados de la OCM del azúcar

La OCM del azúcar se difiere de las otras OCM por el hecho de que ambos procesadores y agricultores pagan, a través de las cotizaciones impuestas a la producción de cuota, los costes de la exportación de la sobre-oferta en el mercado mundial. Por esta razón, la UE argumenta que la OCM es auto-financiada. Sin embargo, entre 1990 y la mitad de 1994, la media de la diferencia anual entre las cotizaciones y los gastos para las restituciones a la exportación y los precios de intervención significó casi 1 billón de euros.²⁰ Las cotizaciones a la producción no cubren los costes de las restituciones a la exportación de la sobre-oferta del azúcar de cuota en el mercado mundial. También, las restituciones a la exportación del equivalente a las importaciones del azúcar preferencial se pagan del presupuesto europeo, tal como la ayuda especial a las refinerías de azúcar de caña bruto y a los departamentos de ultramar franceses, y los costes de administración de la OCM.

Cuadro 4.: Gastos y ingresos de la OCM del azúcar, 1990-1999
(Millones de euros)

Año	Restituciones a la exportación del azúcar y isoglucose	Restituciones a la producción	Ayuda al transporte Azúcar bruto de DUF	Otras intervenciones	Gastos totales	Total de las cotizaciones a la producción (90%)	Gastos no cubiertos
1990/91	1251	50	21	32	1354	571	783
1991/92	1306	63	22	51	1441	469	972
1992/93	1531	72	17	67	1687	528	1159
1993/94	1377	74	18	42	1511	632	879
1994/95	1312	70	15	35	1432	394	738
1995/96	1230	81	15	24	1350	615	735
1996/97	1116	82	14	34	1246	670	576
1997/98	1266	105	13	44	1427	699	728
media	1204	89	14	34	1341	661	680
95/96-97/98 ppto1998/99	1412	110	12	41	1575	813	762

DUF: Departamentos de Ultramar Franceses

Fuente: Hazeleger (2001), p.13

¹⁹ Hazeleger (2001), p.11 y NEI (2000), p.15

²⁰ Messerlin (2001), p.313

De este modo, aunque la UE sostiene que este sistema está financiado por su propia cuenta, gran parte de la distorsión está en los precios. Son los consumidores y contribuyentes europeos que acaban pagando por las cotizaciones y las subvenciones a la exportación adicionales del azúcar refinado elaborada a partir del azúcar de caña importado de los países ACP, lo cual totaliza 1,6 billones de euros (1,57 billones de dólares) al año.²¹ Mientras los precios del mercado europeo son superiores al precio de intervención y mucho más altos que los costes de los productores más eficientes europeos, todos o casi todos los costes variables y fijos de la producción total de azúcar son asumidos en el mercado doméstico. De este modo, el alto precio pagado por el azúcar de cuota permite vender las exportaciones de azúcar-C al mercado mundial a un precio muy barato, cubriendo los costes variables de la producción que no es de cuota.

Existen importantes fuerzas políticas que dificultan cualquier cambio de la OCM del azúcar, empezando por los productores de azúcar. Sin embargo, es importante señalar que las compañías procesadoras actúan en muchos países en régimen de monopolio u oligopolio y cualquier reducción del precio del azúcar blanco supone un descenso de los beneficios.

Además de las compañías procesadoras, se benefician también los grandes cultivadores de remolacha en Europa, que reciben unas subvenciones 90 por ciento más altas que los cultivos pequeños. Aunque el área de remolacha azucarera cultivada ha caído por un 1,4 por ciento de 1990 a 2000 en la UE-15, el número de grandes cultivos aumentó mientras el número de pequeños cultivos de remolacha azucarera disminuyó. Como media para la UE-15, los cultivos de remolacha aumentaron su tamaño de 53 hectáreas a 69,2.²² Como consecuencia, la diferencia entre agricultores ricos y agricultores pobres se ve reforzada en ciertas zonas europeas, estimulando el uso ineficiente de recursos resultando en un aumento de la degradación medioambiental.

De este modo y dado que se basa en cuotas asignadas por Estados miembros, la OCM del azúcar conduce a una escasa integración del mercado, propiciando su compartimentación. Los altos precios, que motivan a producir más, son también criticados por los defensores del medio ambiente preocupados por la falta de coherencia entre la política azucarera y los objetivos de desarrollo sostenible.

²¹ Raworth (2002), p.9

²² Comisión Europea (2003a), p.55

3. LOS EFECTOS DE LA OCM DEL AZÚCAR SOBRE TERCEROS PAÍSES

3.1 El *dumping* de las exportaciones europeas

Se ha mencionado anteriormente que para los grandes productores de azúcar como Brasil, Australia, Tailandia, Cuba, Guatemala y Sudáfrica, el mercado mundial del azúcar no es un mercado residual dado que estos países producen azúcar para venderlo en el mercado mundial. Sin embargo, la UE trata el mercado mundial como residual. Mientras el coste de producción de una tonelada de azúcar europeo es de 660 dólares, Brasil, Colombia, Guatemala y otros países lo producen a un coste de 280 dólares.²³ Tal diferencia se explica por el origen del azúcar, dado que los costes medios de la producción del azúcar de remolacha son 50 a 70 por ciento más altos que los del azúcar de caña. Sin embargo, por medio de la OCM del azúcar, los procesadores europeos no tienen que competir en la base de los costes medios sino en los costes variables. Las compañías de azúcar de la UE producen primeramente para el mercado doméstico donde los precios garantizados de las cuotas A y B son suficientemente altos para cubrir todos los costes fijos y variables. Toda producción adicional está vendida en el mercado mundial, cuyos precios suelen cubrir los costes variables de los productores de azúcar europeos.²⁴

De este modo, el régimen de la OCM del azúcar es un claro ejemplo de *dumping* y la UE consigue exportar aproximadamente 20 por ciento del azúcar de cuota producido, vendiendo 80 por ciento en su mercado doméstico. Según la OMC, si una compañía exporta un producto a un precio por debajo del precio cobrado en su mercado doméstico, el producto es exportado con *dumping*.²⁵ El “precio normal” se basa en el precio del mercado doméstico del exportador. Cuando esto no se puede aplicar, está basado en el precio cobrado por el exportador en otro país, o en los costes de producción del exportador y su margen de beneficio. De estas definiciones se puede concluir que todas las exportaciones de azúcar de la UE, que sean azúcar de cuota o azúcar-C, se clasifican como *dumping*. Si tomamos los precios garantizados comunitarios como referencia, la UE exporta azúcar a un tercio o un 50 por ciento de su “precio normal”. Los márgenes de *dumping* del azúcar europeo pueden exceder un 200 por ciento, mientras el precio europeo del azúcar suele ser 2,5 veces el precio mundial.²⁶

Este régimen escapa a las reglas de la OMC por dos razones. Primero, la ronda Uruguay institucionalizó una nueva definición de “subvención” adaptada a los intereses de los EE.UU. y la UE. El Acuerdo sobre Agricultura estableció que las subvenciones o restituciones directas a la exportación tenían que ser reducidas, excluyendo las posibles subvenciones indirectas a la exportación, que no caen en esta categoría. Segundo, el Acuerdo de la ronda Uruguay incluyó una Cláusula de Paz que establece que determinadas medidas de apoyo y las subvenciones a la exportación quedan protegidas de reclamaciones bajo las reglas del GATT hasta el 31 de diciembre del 2003.²⁷

3.2. Los países ACP

²³ Capdevila (2003), p.1

²⁴ NEI (2000), pp.36-37

²⁵ Raworth (2002), p.9

²⁶ NEWS!, [ref. de 20 de febrero de 2004], p.1

²⁷ Reig y Picazo (2003), p.342

La UE mantiene que su iniciativa es pro-desarrollo por el hecho de que importa azúcar de caña a los precios del mercado europeo. Pero sólo 17 países ACP contribuyen al azúcar preferencial y de estos 17 países, casi el 80 por ciento de los beneficios se centra en cinco países, que tampoco forman parte de los PMA.²⁸ El acceso preferencial otorgado a estos países les ha creado un alto nivel de dependencia en las exportaciones de azúcar bruto, limitándoles el incentivo de crear su propio azúcar blanco. De este modo, los acuerdos comerciales preferenciales debajo de la OCM del azúcar perjudican a la asignación eficiente de los recursos en los países ACP.

Además, el régimen de la OCM del azúcar es muy discriminatorio. Por medio de los acuerdos preferenciales, ciertos países obtienen ventajas competitivas sobre otros PVD y países competitivos de rentas bajas ven negado el acceso al mercado comunitario. En 2001 se puso en marcha la iniciativa EBA (*Everything But Arms*), pero en vez de permitir un acceso libre de proteccionismo europeo a las importaciones de azúcar de los países PMA, les fueron otorgadas cuotas muy estrictas. En 2001/2002, la cuota total fue de sólo 74.000 toneladas, cantidad que irá aumentando de 15 en 15 por ciento hasta el 2009 cuando les será permitido un libre acceso. No obstante, para permitir a estas importaciones EBA entrar en Europa, las importaciones de los países ACP fueron reducidas.²⁹

3.3 La distorsión del precio mundial del azúcar

Finalmente, la OCM del azúcar puede, por medio de su sistema de apoyo a los precios y su sistema de cuotas, proteger su producción del mercado mundial y ciertos procesadores europeos, aislados de la competición mundial desde años, no han tenido estímulo para mejorar sus técnicas y bajar sus costes de producción. A causa de las exportaciones baratas del azúcar europeo, los precios mundiales para el azúcar son más bajos de lo que serían y los países que gozan de ventajas comparativas por tener bajos costes de producción exportan menos de lo que podrían exportar, y a precios más bajos. Sin la OCM del azúcar, la mayor parte de la demanda europea de azúcar sería servida por importaciones de azúcar blanco y azúcar de caña que sería procesado en la UE. En tal situación, el volumen del comercio internacional de azúcar sería 46 por ciento más alto (en el año 2000).³⁰ Como consecuencia de la subida en la demanda y el volumen, los precios del mercado mundial serían más elevados y estables.

Es difícil decir cuanto aumentaría el precio mundial del azúcar.³¹ El análisis del Centro de Economía Internacional (CIE - *Centre for International Economics*) de Canberra y Sydney publicó un informe en octubre del 2002 según el cual una reducción del 50 por ciento del precio de intervención para el año 2012 equivaldría a una liberalización del mercado europeo del azúcar. Estimó que la eliminación de las distorsiones asociadas a la OCM del azúcar incrementaría los precios internacionales del azúcar por 16 por ciento.³² Para llegar a tal estimación, se usó un modelo del mercado mundial llamado *Global Sweetener Market (GSM)*, lo cual fue desarrollado por el CIE para la División del Azúcar de CSR Australia Ltd. Aplicando este modelo se pueden analizar los cambios en el consumo, la producción, el comercio, los precios y el bienestar si se reduce o se elimina la protección al comercio.³³

²⁸ Raworth (2002), p.20

²⁹ Raworth (2002), p.27

³⁰ NEI (2000), p.44

³¹ Un estudio del Banco Mundial del 1990 concluyó que la OCM del azúcar podría depreciar el precio mundial del azúcar por 17 por ciento. Estimó un coste anual de 160 millones de dólares para Australia y Brasil, 72 millones para Tailandia, 50 millones para las Filipinas y Sudáfrica, 20 millones para la República Dominicana y 13 millones para Colombia y Guatemala, véase NEI (2000), p.37

³² CIE (2002), p.14

³³ Borrell y Pearce (1999), p.14

La caída de los precios en Europa se traduce en una subida del consumo europeo de 10 por ciento y una bajada en la producción europea de azúcar de 64 por ciento. Con precios más bajos, los productores de altos costes usan sus recursos en actividades alternativas más rentables y la UE aumenta sus importaciones netas de 3,7 millones de toneladas a 9,3 millones de toneladas al año. El efecto de una subida del consumo y una bajada de la producción aumenta la demanda de importaciones y los precios mundiales suben por 16 por ciento.³⁴ En el mercado mundial, los productores eficientes de bajos costes responden al alza de los precios mundiales incrementando la producción. La subida de los precios en los países exportadores eficientes reduce el consumo en estos países. Los efectos del incremento de la producción y de la disminución del consumo aumentan la oferta de exportaciones, y el comercio crece.

En conclusión, debido a la política de apoyo a sus productores nacionales y de incentivos a la exportación, cada año la UE logra lanzar al mercado mundial millones de toneladas de azúcar subvencionado y más barato. Estas exportaciones hacen bajar el precio mundial y quitan a los PVD cuotas de mercado y millones de divisas que tanto necesitan. De este modo, la PAC de la UE empobrece a las naciones en desarrollo que dependen significativamente de la exportación de azúcar. Los precios de las exportaciones de azúcar de la UE que son altamente distorsionantes tienen un efecto depresivo sobre el precio mundial del azúcar, lo cual es un coste sobre otros exportadores de azúcar y un beneficio para los países importadores de azúcar. Sin la OCM del azúcar la UE no podría exportar azúcar en el mercado mundial. Al contrario, la gran parte de su demanda sería proporcionada comprando azúcar blanco y azúcar bruto de caña en el mercado mundial. La OCM del azúcar no sólo aísla la producción y el consumo europeo del mercado mundial sino la producción importada con los acuerdos comerciales preferenciales también. De esta manera, la OCM del azúcar contribuye a la inestabilidad de precio en el mercado mundial. El mercado mundial es más pequeño de lo que sería sin la OCM del azúcar y los cambios en la oferta y demanda tienen un efecto más fuerte en los precios. Por otra parte, el régimen del azúcar limita las exportaciones de los PMA a Europa, deprecia y desestabiliza los precios mundiales haciéndoles más volátiles y resulta en una mala asignación global de los recursos.³⁵ Además, terceros países no gozan de un acceso igualitario a los mercados europeos, por culpa de los acuerdos comerciales preferenciales, que tienen un efecto discriminatorio. Estos acuerdos disminuyen la transparencia del mercado, redirigen los flujos comerciales, aumentan la inestabilidad del precio del mercado mundial y causan malestar en terceros países.

En 2003, Tailandia, Australia y Brasil han registrado una queja con la OMC para determinar si la producción azucarera y las subvenciones a la exportación de la UE son legales según los tratados comerciales existentes. La UE que se presenta como defensora de los países ACP pretende que sus importaciones de azúcar son la principal razón por las re-exportaciones del azúcar europeo y del azúcar ACP. También, argumenta que gracias a su iniciativa EBA, los PMA se están beneficiando cada vez más del acceso preferencial a los mercados europeos.³⁶ Pero aunque la UE es uno de los productores de azúcar con costes más altos, sus subvenciones le permiten ser el segundo exportador del mundo contando con el 15 por ciento de las exportaciones mundiales de azúcar, y los verdaderos ganadores del régimen europeo son los pocos procesadores azucareros europeos y los grandes agricultores, que juntos forman una fuerza bloqueando cualquier reforma.

³⁴ CIE (2002), pp.14-15

³⁵ Borrell y Pearce (1999), p.7

³⁶ Comisión Europea (2003c), p.2

América Latina y el Caribe (ALC) forma parte de las regiones más afectadas por la OCM del azúcar ya que para 9 de 28 países de ALC, el azúcar representa más del 10 por ciento de las exportaciones y más del 35 por ciento para cuatro países caribeños.³⁷ A continuación, se analizará el sector azucarero en los países centroamericanos.

4. LA INDUSTRIA AZUCARERA EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

El desarrollo de las economías del Istmo Centroamericano se ha basado hasta la década de los años 80 en la producción y exportación de un número reducido de productos agrícolas, entre los cuales el azúcar, el banano y el café desempeñaron un papel de gran significación. Asimismo, se observa en el cuadro 5 que el sector agrícola ha llegado a representar hasta un cuarto del PIB para países como Guatemala, Nicaragua y Honduras. Hoy día, los cultivos tradicionales de exportación siguen constituyendo más del 60 por ciento del valor de sus exportaciones totales para estos tres países, 40 por ciento para Costa Rica y 25 por ciento para El Salvador.³⁸

Cuadro 5: Centroamérica, peso del sector agrícola sobre PIB, 1997-2002
(Porcentaje)

	Año					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/
Costa Rica	11,2	11,2	10,8	10,7	10,6	10,2
El Salvador	13,0	12,4	13,0	12,3	11,8	11,5
Guatemala	26,1	25,8	25,4	25,1	24,8	24,7
Honduras	24,6	23,5	21,9	23,1	22,4	22,9
Nicaragua	28,5	28,3	28,4	30,3	30,3	29,1
Panamá	7,0	6,5	6,6	6,9	6,9	6,7

a/ Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL (2004), pp.15-25

De este modo, estos productos realizan una contribución importante al producto agrícola y al saldo de la balanza comercial, dado que generan divisas que permiten el pago de las importaciones y son fuente de empleo directo e indirecto (aunque generalmente de carácter estacional), además de brindar la seguridad alimentaria. Aun así, el crecimiento del sector agropecuario sigue siendo volátil, sujeto a riesgos de desastres naturales y a la tendencia decreciente de los precios internacionales. La elevada protección comercial en los mercados importadores incrementa la vulnerabilidad de estos países. Aunque el producto interno bruto agropecuario creció durante la década de los 90 con una tasa promedio de 2,4 por ciento, fue sujeto desde el 2000 a un estancamiento con un declive del poder adquisitivo del ingreso agropecuario en toda la región.³⁹ Asimismo, la contracción de las exportaciones de bienes agrícolas debido a factores endógenos y el deterioro de los términos de intercambio han elevado el desempleo rural, aumentando la pobreza rural en algunos países del Istmo.⁴⁰

³⁷ Paz Cafferata y Valdés (1999), p.6

³⁸ CEPAL (2004), p.85

³⁹ CEPAL (2003a), p.5

⁴⁰ Pérez (2004), p.173

4.1. La industria azucarera centroamericana dentro del mercado mundial

Todos los países del Istmo Centroamericano son exportadores netos de azúcar pero el coeficiente de exportación varía según los países. Guatemala (75 %) obtiene el primer puesto en esta clasificación, mientras que la producción hondureña se centra en el mercado interno. Guatemala y El Salvador están clasificados como productores de bajos-costes, lo que les sitúa entre los productores más eficientes del mundo, mientras Costa Rica y Nicaragua tienen costes de producción registrados como medios-bajos.⁴¹ Aun así, todos los países centroamericanos excepto Costa Rica exportan más del tercio de su producción, por lo que son altamente vulnerables frente a la volatilidad del mercado mundial del azúcar.⁴²

Históricamente, el principal mercado externo del azúcar centroamericano ha sido el de los EE.UU. Éste fue el destino del 55 por ciento (promedio anual) del azúcar exportado por el conjunto de la región centroamericana durante la década de los años noventa.⁴³ También en América del Norte, México solía absorber el 4 por ciento de las exportaciones centroamericanas. Este panorama cambió desde 1994 con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Con la apertura del mercado estadounidense, la producción de azúcar en México se incrementó generando excedentes exportables. Además, desde 1995 México incrementó sus aranceles de 65 a 136 por ciento para el azúcar bruto, y de 73 a 127 por ciento para el azúcar refinado. Esto resultó en un aumento de 50 por ciento en la producción mexicana de azúcar de 1992 a 2002, además de doblar sus exportaciones.⁴⁴ Asimismo, las exportaciones de azúcar centroamericanas encontraron en Canadá, importador neto, un mercado alternativo. El resto de los excedentes exportables centroamericanos se han colocado en Asia, la importadora de azúcar más importante del mundo, mientras que Europa no representa un destino de importancia para el producto de Centroamérica.⁴⁵

Todos los países del Istmo Centroamericano, excepto Panamá, alcanzan rendimientos de caña de azúcar que están por encima del promedio internacional.⁴⁶ Cabe destacar el caso de Guatemala que obtiene los rendimientos más elevados de la región. Esto es el resultado de un uso más intensivo de tecnología dentro de la cadena productiva, lo que le permite disminuir los costes de producción.⁴⁷

4.2. Relevancia económica del azúcar en los países centroamericanos

En Centroamérica, el producto nacional es relevante para los consumidores mientras que los mercados nacional e internacional son relevantes para los productores. De 1980 a 2000, la producción de azúcar se ha más que duplicado en Centroamérica, con una ampliación de la superficie de tierra dedicada al cultivo de la caña de azúcar, tal como se observa en el cuadro 6.

⁴¹ Orden (2003), p.5

⁴² CEPAL (2000), p.35

⁴³ CEPAL (2000), p.20

⁴⁴ Mitchell (2004), p.23

⁴⁵ CEPAL (2000), p.22

⁴⁶ Según datos de la CEPAL (2000) que ha tomado como referencia un rendimiento mundial promedio de 62 toneladas por hectárea, p.32

⁴⁷ CEPAL (2000), p.35

Cuadro 6: Centroamérica, peso del azúcar sobre la superficie cosechada de los cultivos de exportación, 1990-2002 (porcentaje)

	Año							
	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/
Costa Rica	19,1	20,0	21,6	22,9	22,4	22,9	23,0	23,3
El Salvador	14,3	22,4	29,2	30,6	30,8	31,3	29,1	28,8
Guatemala	25,8	31,4	37,6	35,8	35,3	35,0	36,1	36,1
Honduras	18,6	16,3	18,0	16,3	16,0	17,0	18,9	23,7
Nicaragua	21,4	26,2	32,3	33,3	33,8	14,7	28,1	26,1
Panamá	37,7	46,4	48,6	51,4	50,0	48,6	41,0	43,3

a/ Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL (2004), pp.35/36/51

Asimismo, el cultivo gozó de una mayor rentabilidad relativa. Además, se iniciaron cambios institucionales que beneficiaron al sector azucarero como la privatización de ingenios y la desregulación. Finalmente, influyeron factores macroeconómicos como el crecimiento del consumo interno de azúcar. La superficie cultivada con caña de azúcar se amplió en todos los países, pero fue en Guatemala y El Salvador donde se produjeron los mayores incrementos relativos.⁴⁸

Sin embargo, la caída de los precios en la segunda parte de la década de los años 90, sumado a las pérdidas económicas y la destrucción de infraestructuras de producción causado por el huracán Mitch de fines de octubre de 1998, afectaron la producción de caña de azúcar que tomó un ritmo decreciente, tal como se observa en el cuadro 7. Asimismo, las ventas de azúcar centroamericano descendieron de 19 por ciento en periodo 1997-2002.⁴⁹

Cuadro 7: Centroamérica, producción de caña de azúcar, 1997-2002
(Miles de toneladas)

	Año					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/
Costa Rica	3682	3670	3363	3398	3472	3462
El Salvador	5495	5263	5199	5064	5071	4908
Guatemala	17666	15645	14339	15174	16900	15215
Honduras	3637	4056	3312	4813	5131	4866
Nicaragua	3735	3678	3593	3665	3413	3172
Panamá	1760	1984	1799	1814	1459	1441

a/ Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL (2004), p.51

Aun así, el azúcar ocupa una posición primordial dentro de los cultivos de exportación, lo cual se comprueba en el cuadro 8. El sector azucarero es una importante fuente de divisas y su importancia nacional es cualitativamente mayor para Guatemala y Nicaragua donde aportan 12% del Producto Interno Bruto (cuadro 9) Los precios locales del azúcar blanco son 42 por ciento más bajos del precio interno promedio mundial y alrededor de 55 por ciento por debajo del precio interno promedio de los países desarrollados.⁵⁰

⁴⁸ CEPAL (2000), p.31

⁴⁹ CEPAL (2003b), p.8

⁵⁰ CEPAL (2000), p.38

Cuadro 8: Centroamérica, importancia del azúcar en los cultivos de exportación, 1997-2002
(Porcentaje del valor sobre millones de dólares)

	Año					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/
Costa Rica	13,1	12,7	12,5	12,6	13,0	15,0
El Salvador	20,6	24,6	21,4	23,9	26,3	29,4
Guatemala	24,0	27,1	24,8	22,7	24,4	25,8
Honduras	6,8	7,8	6,9	8,4	9,1	8,7
Nicaragua	26,4	25,3	22,8	19,7	19,7	25,0
Panamá	22,0	26,9	20,3	21,4	21,1	23,6

a/ Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL (2004), pp.15-25

Cuadro 9: Centroamérica, peso del azúcar sobre PIB, 1997-2002
(Porcentaje)

	Año					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/
Costa Rica	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
El Salvador	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Guatemala	2,2	2,5	2,2	1,9	2,0	2,1
Honduras	0,7	0,8	0,7	0,9	0,9	0,9
Nicaragua	2,5	2,4	2,2	2,1	1,9	1,8
Panamá	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3

a/ Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL (2004), pp.15-25

La producción cañera sigue dedicada a la producción de azúcar y no ha logrado diversificarse con un aumento sustancial en la producción de alcohol y la generación de electricidad a partir del residuo. Esto se debe en buena medida a los altos costes de producción del alcohol que además tiene un precio poco competitivo respecto al mismo producto fabricado con otros insumos.⁵¹ Como los mercados centroamericanos son pequeños, un aumento en el volumen de la producción azucarera se traduce en mayores excedentes exportables. En 1998, se firmó un acuerdo entre los seis países de la sub-región centroamericana, que es el AICA (Azucareros del Istmo Centroamericano). Tiene como objetivo principal ser una asociación de cooperación para promover las exportaciones de azúcar. Reúne 58 ingenios azucareros que producen aproximadamente 29 millones de toneladas de azúcar de las cuales exportan el 52 por ciento.⁵²

3.3. Relevancia social del sector azucarero en los países centroamericanos

Los regímenes de tenencia de la tierra han determinado una variedad regional en cuanto al cultivo de la caña. Si bien son los productores agropecuarios independientes los que dominan el cultivo cañero de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, son los ingenios los que poseen la mayoría de las plantaciones en Guatemala y Honduras. Por el contrario, la producción de azúcar del Istmo Centroamericano suele ser controlada por grandes factorías azucareras de propiedad privada en todos los países. Del mismo modo, la distribución comercial del azúcar a los mercados domésticos y exteriores tiene un alto grado de concentración.⁵³

⁵¹ Schatan y Avalos (2003), p.27

⁵² Ramiro García Chávez (1999), p.8

⁵³ CEPAL (2000), p.43

La producción de caña y sus transformaciones industriales son una fuente de empleo directo e indirecto primordial en todos los países de la región. El conjunto de la industria azucarera (producción de caña de azúcar y su transformación) genera alrededor de 150.000 empleos directos en todo el Istmo Centroamericano. Guatemala genera el 30 por ciento del total regional de empleos directos. Le siguen El Salvador con 19 por ciento, Costa Rica con 18 por ciento, Honduras con 17, Panamá con 9 y Nicaragua con 7.⁵⁴ Se estima que el efecto multiplicador de cada empleo directo crea de manera indirecta cuatro empleos más en la economía. De este modo, el sector azucarero de la región genera por cerca de 600.000 empleos indirectos en la región.

Durante la década de los 90 fueron introducidas nuevas tecnologías, la mecanización de labores antes manuales y una mejora de la irrigación. Como consecuencia, la producción de caña de azúcar y su rendimiento aumentaron. Sin embargo, en 1999, el nivel de los precios internacionales estaba por debajo de los costes incluso para los países más eficientes como Guatemala. Asimismo, no se esperan nuevas inversiones mientras persista esta situación.⁵⁵ Las economías de Honduras, Panamá, Costa Rica y El Salvador muestran un grado menor de vulnerabilidad ante las variaciones del mercado mundial. Guatemala y Nicaragua son las más afectadas por ellas. Aún así, la derrama fiscal de la industria azucarera tiene una dimensión importante en toda la región. En Honduras, es una de las 12 actividades económicas que realizan las mayores contribuciones tributarias a las finanzas públicas.⁵⁶

Los productores centroamericanos descansan sobre arreglos principalmente con los EE.UU. adonde exportan azúcar por encima del precio internacional. Como consecuencia, nuevos competidores centroamericanos están ante la imposibilidad de acceder al mercado internacional con precios rentables fuera de las cuotas tarifarias asignadas anualmente por EE.UU. Además, la cuota asignada a cada país de la región disminuyó de forma importante entre 1997 y 1999 lo que dificulta la situación de las empresas establecidas y de las que aspiraban a establecerse.⁵⁷

⁵⁴ CEPAL (2000), p.39

⁵⁵ CEPAL (2000), p.45

⁵⁶ CEPAL (2000), p.40

⁵⁷ Schatan y Avalos, (2003) p.34

Simultáneamente, CAFTA (Central American Free Trade Agreement), firmado el 28 de mayo de 2004 y parte del proyecto ZLIA (Zona de Libre Intercambio de las Americas), aumenta las cuotas de azúcar centroamericano por sólo 99.000 toneladas el primer año, equivalente al 1,2 por ciento de la producción y el 1,1 por ciento del consumo americano, manteniendo el nivel actual de los aranceles. El acceso mayor al mercado norteamericano alcanzará al cabo de 15 años 140.000 toneladas que son el 1,7 por ciento de la producción y 1,6 por ciento del consumo.⁵⁸ La Asociación de Productores de Azúcar de Centroamérica afirma que, por no poder vender en EE.UU., tienen que vender el azúcar al mercado europeo donde las ganancias se reducen en casi El 50 por ciento.⁵⁹ La Asociación de Productores de Caña de El Salvador (Procaña) sostiene que 375.000 empleos están relacionados directa o indirectamente con el sector azucarero y que “por cada manzana adicional del cultivo se generarían cien nuevos empleos”.⁶⁰ Según Robert Zoellick, el Representante del Comercio de EE.UU., los EE.UU. podrían absorber 300.000 toneladas más de azúcar proveniente de los países Centroamericanos sin perjudicar el mercado interno.⁶¹ Aún así, la *American Sugar Alliance* consiguió ejercer suficiente presión sobre la administración norteamericana para que CAFTA no afecte el sector azucarero de EE.UU.

5. LA COOPERACIÓN COMUNITARIA CON AMÉRICA CENTRAL

Las relaciones de cooperación entre la UE y América Latina se han desarrollado substancialmente durante las últimas tres décadas. La UE se caracteriza por ser el primer donante mundial en la región, aportando el 60 por ciento de la cooperación recibida por América Latina,⁶² y el segundo socio comercial más importante. Así, se han establecido relaciones a nivel birregional, además de numerosos diálogos con sub-regiones y naciones latinoamericanas. Los acuerdos para la cooperación firmados están basados en tres pilares: la cooperación económica, el reforzamiento de las relaciones comerciales y el diálogo político institucionalizado.

En 2004 se cumplen 20 años del estrechamiento de los vínculos entre la UE y América Central en el marco del Diálogo de San José. Este foro político fue motivado por la búsqueda de una solución pacífica de los conflictos bélicos regionales y de la consolidación de la democracia en todos los países centroamericanos. Más adelante, se ha centrado en crear y desarrollar las condiciones para profundizar la cooperación entre ambas regiones.

5.1. Objetivos y principios de la cooperación comunitaria

Las relaciones de cooperación de la UE tienen dos grandes componentes. Por una parte están las relaciones de cooperación propiamente dichas. En el caso de Centroamérica se insertan en el marco del Diálogo de San José basado en reuniones ministeriales anuales y los acuerdos de cooperación. Por otra parte, está la cooperación comercial que se concreta en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) en beneficio de los PVD que la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) puso en vigor desde los inicios de la década de los 70.

⁵⁸ AMPCRA (2004), p.1

⁵⁹ La Prensa (2003)

⁶⁰ Cabrera (2003)

⁶¹ Watkins (2004), p.26

⁶² Solana (2002)

a. Las relaciones de cooperación

El primer Acuerdo Marco de Cooperación para América Central (Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) fue firmado en Luxemburgo el 12 de noviembre de 1985, y constituyó uno de los convenios de segunda generación más avanzado de ese período en lo que respecta a las relaciones de la UE con otros PVD de Asia y América Latina. En el mismo, se proclamó la ejecución de una ayuda técnica y financiera y de una cooperación económica.⁶³ Se definieron como objetivos la ampliación, profundización y institucionalización de las relaciones de cooperación económica, comercial y de desarrollo entre ambas regiones. También se destacó la contribución a la reactivación del proceso de integración económica de los países centroamericanos, la promoción de la asistencia financiera y la cooperación científica y técnica, enfocada particularmente en desarrollar lo rural y social, y fomentar los sectores agrícola e industrial.⁶⁴

En 1993, este Acuerdo de Cooperación fue sustituido por el segundo Acuerdo Marco de Cooperación firmado entre la CEE y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en San Salvador el 22 de febrero, durante la Conferencia de San José IX. Desembocó en el Reglamento del Consejo n° 443/92 que establece los objetivos y principios de cooperación ahora vigentes con América Central. Este Acuerdo de tercera generación se renovó en Florencia en 1996 y entró en vigor en 1999. Mientras que anteriormente los esfuerzos conjuntos se habían dirigido en gran parte hacia la ayuda a las poblaciones víctimas de la violencia en el Istmo y la negociación y aplicación de los acuerdos de paz,⁶⁵ el acuerdo certifica la intervención de la UE en favor de un desarrollo económico social, duradero y equitativo además del proceso de integración regional. También consolida el papel de la sociedad civil y la necesidad de reducir la vulnerabilidad de la región frente a las catástrofes naturales. Asimismo se incorporan dos novedades que no se encuentran hasta 1993 en ninguno de los otros acuerdos concluidos con terceros países: la ayuda a refugiados y los programas de apoyo a la democracia y a los derechos humanos, afirmando el Estado de Derecho.⁶⁶

Durante la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe en Río de Janeiro en junio 1999 y la segunda Cumbre celebrada en Madrid en mayo 2002, se determinó establecer “marcos de relaciones más amplios y estables” con Centroamérica.⁶⁷ El primer Memorándum de Entendimiento entre la UE y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) a la cual pertenecen Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, se firmó en marzo 2001 relativo a los aspectos financieros plurianuales de la cooperación comunitaria entre 2000 y 2006.⁶⁸ En Madrid, la UE decidió negociar un nuevo Diálogo Político y Acuerdo para la Cooperación con los seis países centroamericanos finalizado el 1 de octubre de 2003, en el cual la Comisión Europea definió como prioridad la lucha contra las desigualdades sociales. De este modo, las actividades de cooperación económica y de desarrollo entre Centroamérica y la Comisión Europea se centran en distintos sectores y planean instalar un comité conjunto

⁶³ La Unión Europea en Centroamérica [ref. de 15 de enero de 2004], www.delnic.org.ni/es/eu_and_country/relations/bilateral_relations.htm

⁶⁴ Consejo de la Unión Europea (1986), p.3

⁶⁵ La Unión Europea en Centroamérica [ref. de 15 de enero de 2004], www.delnic.org.ni/es/eu_and_country/relations/bilateral_relations.htm

⁶⁶ La Unión Europea en Centroamérica [ref. de 15 de enero de 2004], www.delnic.org.ni/es/eu_and_country/relations/bilateral_relations.htm

⁶⁷ Solana (2002)

⁶⁸ Comisión Europea (2002a), p.7

para controlar su realización, además de diversos subcomités para examinar particulares sectores del Acuerdo.⁶⁹

b. La cooperación comercial

El objetivo principal de la política comercial de la UE se enfoca en el desarrollo del comercio mundial, la eliminación progresiva de las restricciones al comercio internacional y la reducción de las barreras arancelarias. De este modo, su cooperación económica con América Central tiene como principales instrumentos la expansión de las relaciones comerciales bilaterales, el respaldo al comercio regional y a la integración económica regional, además del apoyo a la integración de las economías centroamericanas en la economía mundial con asistencia a la implementación de las normas de la OMC y de la Agenda de Doha.

En el ámbito del desarrollo del comercio, la UE ha otorgado concesiones aduaneras especiales a los PVD por medio del SPG desde el 1 de julio de 1971. Mientras la CEE había otorgado un régimen preferencial para los países Andinos para apoyar los programas antidrogas llamado “SPG droga”, se consiguió en 1987 que las preferencias específicas para los productos industriales se transmitieran a Centroamérica.⁷⁰ A partir de 1990, se permitió el libre acceso al mercado comunitario de determinados productos agrícolas y de todos los productos industriales menos las armas y municiones, según las disposiciones relativas al SPG droga.

Asimismo, las relaciones económicas y comerciales entre América Central y la UE están fundadas por las preferencias arancelarias del SPG droga. Sin embargo, la duración de este régimen (que se renueva para periodos de tres años) es demasiado corta para atraer inversiones extranjeras. Además, los países centroamericanos se han quejado del hecho de que las ventajas del SPG han sufrido una erosión progresiva por la expansión del régimen a otros países, las restricciones arancelarias de la OMC y los nuevos acuerdos de libre cambio negociados por la UE.⁷¹

De este modo, los países centroamericanos están demandando negociaciones para acuerdos de asociación, para instaurar relaciones económicas y comerciales más estables con la UE como han conseguido otros países latinoamericanos. Sin embargo, el hecho de que los acuerdos de asociación comporten un capítulo comercial implicando la negociación de una zona de libre cambio forma la razón principal para las reticencias de la Comisión Europea, debido a que “esos mercados no representan ningún interés para la UE”.⁷²

En efecto, las relaciones comerciales birregionales entre América Central y la UE son marcadas por su asimetría. Mientras los países centroamericanos representaban en 2002 el 0,4 por ciento del comercio extrarregional de la UE, la UE es el segundo mercado receptor de las exportaciones centroamericanas, después de los EE.UU. y la tercera fuente de las importaciones en la sub-región después de los EE.UU. y Japón. El volumen general del comercio UE-SICA ha incrementado de forma estable en la década de los noventa, con el valor del comercio aumentando por un promedio anual de 13,5 por ciento entre 1990-1997.⁷³ Aun así, la alta dependencia de los países centroamericanos de las exportaciones de productos agrícolas tradicionales, dominadas por el café, el azúcar y los plátanos, mantiene la vulnerabilidad de la región a las fluctuaciones de precios de los mercados internacionales.

⁶⁹ Delegación de la Comisión Europea para Costa Rica y Panamá [ref. de 15 de enero de 2004], www.delcri.cec.eu.int/es/eu_and_costa_rica/cooperation.htm

⁷⁰ SIECA (2001), p.13

⁷¹ Consejo de la Unión Europea (2002), p.2

⁷² Consejo de la Unión Europea (2002), p.2

⁷³ IRELA Briefing (1999), p.4

En cuanto al apoyo a la integración regional, la UE apoya la creación de una unión aduanera entre los países de la región y las dos partes han creado un grupo de trabajo para alimentar el debate sobre el futuro de sus relaciones comerciales. Así, del presupuesto indicativo en el Memorándum de Entendimiento Regional 2000-2006 han sido comprometidos 10 millones de euros al programa “Desarrollo fronterizo El Salvador – Honduras” en el año 2000, 8 millones al programa “Unión Aduanera centroamericana” y 200.000 euros a la asistencia técnica y fortalecimiento institucional del SICA en el año 2001.

c. La cooperación horizontal

A partir de 1994, la cooperación al desarrollo de la UE incluyó una serie de programas de cooperación horizontal con la región latinoamericana. Ciertos programas, como el programa ALBAN (América Latina-Becas de Alto Nivel) y el programa ALFA, se desarrollan en los centros de enseñanza superior de ambas regiones, incentivando el intercambio y el trabajo conjunto para un desarrollo académico, social, económico y cultural. Ciertos proyectos apoyan los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho, como la “Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos” y su proyecto “Reforma Penal en América Latina” y el “Programa Plurianual de Derechos Humanos” que se llevará a cabo en la región centroamericana en el periodo entre 2002-2006. Finalmente existen otros ámbitos a la cooperación horizontal, tal como el programa ALURE (América Latina-Utilización óptima de Recursos Energéticos) para el uso racional de los recursos; el programa URB-AL que toma lugar en los ayuntamientos o municipios europeos y latinoamericanos con el objetivo de mejorar la calidad de vida; y el programa AL-INVEST para el estrechamiento de las relaciones entre empresas de ambas regiones.

5.2. La cooperación de la UE con los países de América Central

a. La inversión comunitaria

De forma general, la cooperación europea con América Central se centra en la consolidación del proceso de paz y la democratización, el apoyo al desarrollo económico y social y la dinamización de la integración regional entre los distintos países.⁷⁴ Los principales sectores de la cooperación entre ambas regiones son la economía, el apoyo institucional, la infraestructura, el desarrollo social y rural, y el medio ambiente. La base legal que concede a la Comisión Europea el manejo de proyectos se recoge en dos Reglamentos del Consejo de las Comunidades Europeas: el Reglamento (CE) n° 443/92 del 25 de febrero de 1992 sobre la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los PVD de América Latina y Asia; y el Reglamento (CE) n° 2258/96 del 22 de noviembre de 1996, sobre las acciones de rehabilitación y de reconstrucción para los PVD. Existen distintas prioridades en las cuales se centra la cooperación europea con cada uno de los seis países. Así, los objetivos específicos varían dependiendo de los programas estratégicos negociados con los países beneficiarios.

⁷⁴ La Unión Europea en Centroamérica [ref. de 15 de enero 2004],
www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/cooperation_bilaterale.htm

Conjuntamente, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala se benefician del Programa Regional de Rehabilitación de América Central (PRRAC), una respuesta de medio plazo lanzada por la Comisión Europea para rehabilitar la educación y formación, el saneamiento, la salud pública, la vivienda y el apoyo a las iniciativas locales en las áreas centroamericanas más afectadas por el huracán Mitch. El PRRAC fue establecido por el Grupo Consultivo Regional de Estocolmo (1999) y tiene como presupuesto 250 millones de euros, prometidos entre 1999 y 2002, a implementar durante 10 años a partir del 2001.⁷⁵

El cuadro 10 recoge las cantidades gastadas por la Comisión Europea en cooperación con América Central durante el periodo 1996-2002, con un monto anual alrededor de 100 millones de euros constantes de 2002.

Cuadro 10 Cantidades efectivamente gastadas por la UE en cooperación con los países centroamericanos, 1996-2002 (todas líneas presupuestarias)
(Millones de euros constantes de 2002)

	Año							Total
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Costa Rica	4,8	3,0	2,2	14,5	1,1	1,4	1,5	28,5
El Salvador	24,0	18,0	21,4	14,0	16,2	18,1	24,8	136,5
Guatemala	22,0	21,6	31,2	40,9	22,4	23,0	33,8	194,9
Honduras	9,4	6,8	11,3	15,6	20,6	16,5	25,3	105,5
Nicaragua	19,8	28,0	29,4	26,8	48,0	34,5	33,9	220,5
Panamá	3,6	4,9	3,4	5,1	3,4	3,4	1,5	25,3
Centroamérica	83,7	82,3	98,0	116,9	111,8	96,9	120,8	711,2

* Se obtuvo la conversión de euros corriente a euros constantes de 2002 con el deflactor de precios de la UE que ofrece el Banco de España.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UE, véase www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/cooperation_bilaterale.htm

6. CONCLUSIÓN

América Latina y el Caribe (ALC) constituyen la principal región azucarera del mundo, con más del 30 por ciento de la producción de azúcar y el 45 por ciento de las exportaciones mundiales de caña de azúcar. Más de 2,5 millones de empleos dependen de la agroindustria azucarera, y la región exporta por más de 13 millones de toneladas al año, que generan ganancias superiores a los 3,000 millones de dólares. De este modo, la industria azucarera de ALC constituye una valiosa fuente de empleo, divisas, energía renovable y alimento. La competencia entre los países productores y exportadores de azúcar, y la presión que ejercen los sustitutos del azúcar, son factores que obligan a la industria azucarera de la región a mejorar sus niveles de competitividad para mantenerse en el mercado global y no depender de acuerdos preferenciales que pudieran verse en peligro por las tendencias a la liberación.

6.1. Comercio versus cooperación

En Centroamérica, la mayoría de los países destina más del 35 por ciento de su producción al mercado internacional, con un alto grado de vulnerabilidad frente a los cambios del mercado mundial. El cuadro 6.1. indica el valor de las exportaciones de azúcar de los países centroamericanos por separado y para el conjunto de Centroamérica. Guatemala es el país que más exporta en términos absolutos siendo además el país centroamericano con la industria azucarera más orientada al mercado exterior.

⁷⁵ Comisión Europea (2002a), “Anexo 6: Programa Regional de Rehabilitación de América Central (PRRAC)”

Como se ha visto anteriormente, el mercado mundial del azúcar es uno de los más distorsionados del mundo y más del 80 por ciento de la producción se vende a precios por encima del precio mundial.⁷⁶ Dentro de las distorsiones del comercio internacional del azúcar, la Política Agrícola Común (PAC) tiene el impacto más marcado. La UE ha pasado de ser importadora neta de azúcar a un exportador importante.

Cuadro 11 Valor de las exportaciones de azúcar, 1996-2002
(Millones de euros constantes de 2002)

	Año							Total
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Costa Rica	53,6	49,0	48,9	34,1	31,5	38,6	29,1	284,7
El Salvador	44,2	66,1	78,3	52,9	50,2	86,8	53,8	432,4
Guatemala	243,8	303,0	370,0	222,1	209,9	230,3	240,4	1819,4
Honduras	4,3	1,0	10,7	12,5	8,1	22,4	18,8	77,9
Nicaragua	40,3	64,5	37,7	13,9	39,7	51,8	30,3	278,2
Panamá	27,3	34,0	29,9	16,4	21,9	15,1	16,0	160,6
Centroamérica	413,5	517,6	575,4	352,0	361,3	445,0	388,3	3053,2
UE-15	3955,9	4080,4	4000,4	3185,5	2994,7	2875,1	2809,2	23901,2
Mundo	15660,9	14814,2	14170,9	11504,8	9766,5	11364,0	9896,3	87177,6
Mundo sin UE-15	11705,1	10733,8	10170,5	8319,3	6771,8	8488,9	7087,0	63276,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAOSTAT (2004), www.apps.fao.org/faostat/servlet/XteServlet. Los dólares corrientes de la fuente original fueron convertidos en dólares constantes del 2002 con el deflactor de precios de EE.UU. que ofrece el Banco de España y luego transformados en euros con el tipo de cambio de 2002.

Medir el impacto de la PAC sobre la economía mundial representa una labor compleja. Sin embargo, se sabe que reduce la demanda de importación de azúcar de la UE además de crear grandes excedentes de producción que se venden en el mercado mundial a través del *dumping*. Al mismo tiempo, la protección comunitaria permite que la producción interna de azúcar no se vea afectada por los cambios en los precios mundiales. De este modo, la UE consigue una estabilidad de precios en su mercado doméstico con el coste de transmitir la inestabilidad de precios a los mercados globales.

Los exportadores del mundo se tienen que ajustar a estos inestables precios bajos causados por la OCM del azúcar, y a una competición subvencionada en terceros mercados. La UE afirma que su régimen de azúcar sólo perjudica a importantes exportadores como Brasil y Tailandia.⁷⁷ Sin embargo, este argumento no es válido. Por medio de su elaborado sistema de subvenciones directas e indirectas a las exportaciones, la UE reduce el valor y volumen de las exportaciones de sus competidores. De este modo, la PAC cuesta a los demás países importantes cantidades de divisas. En ausencia de la OCM del azúcar, el precio del mercado mundial del azúcar sería más alto, dado que la UE no exportaría y compraría la mayoría de su consumo doméstico en el mercado mundial. El efecto a corto plazo sería una disminución de los stocks mundiales de azúcar, lo cual reduciría el ratio de stock/consumo. Esta disminución se traduciría en un aumento del precio, lo cual beneficiaría a los demás países productores, pero dañaría a los países que son importadores netos de azúcar.

Con la OCM del azúcar, la reducción de la demanda mundial de las importaciones y la creación de la sobreproducción exportada reducen el precio mundial del azúcar por un 16 por ciento conforme al Centro de Economía Internacional (CIE) de Canberra y Sydney.⁷⁸ De este modo, el cuadro 12 indica el efecto de la distorsión sobre el valor total de las exportaciones de los países centroamericanos durante el periodo 1996-2002.

⁷⁶ Borrell y Hubbard (2000), p.21

⁷⁷ Watkins (2004), p.28

⁷⁸ CIE (2002), p.14

Cuadro 12 Efecto distorsión del precio causado por la UE sobre el valor total de las exportaciones centroamericanas durante 1996-2002

(Millones de euros constantes de 2002)

	Valor distorsionado de las exportaciones totales, 1996-2002	Efecto de una distorsión de 16%
Costa Rica	284,7	45,5
El Salvador	432,4	69,2
Guatemala	1819,4	291,1
Honduras	77,9	12,5
Nicaragua	278,2	44,5
Panamá	160,6	25,7
Centroamérica	3053,2	519,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAOSTAT (2004), www.apps.fao.org/faostat/servlet/XteServlet

Se presentó en el cuadro 10 que durante el mismo periodo de tiempo, la UE gastó en cooperación con los países centroamericanos un total de 711,2 millones de euros constantes de 2002. Sin embargo, se estima que el efecto de la distorsión de precio, creado por el *dumping* de las exportaciones europeas de azúcar, sobre el valor de las exportaciones de Centroamérica durante el periodo 1996-2002 ha sido de 519,0 millones de euros constantes de 2002 (cuadro 12). Así, por culpa de la PAC los países centroamericanos han sufrido pérdidas en el valor de sus exportaciones de azúcar que representan el 73 por ciento de las cantidades gastadas en cooperación por la UE durante el periodo 1996-2002. Del mismo modo, el efecto de la distorsión causada por la UE sobre el valor de las exportaciones totales de Guatemala supera grandemente la ayuda de la UE para el mismo periodo, representando un 149,4 por ciento de la cooperación comunitaria con este país.

A partir de los datos del cuadro 9 se puede extraer la proporción anual de las exportaciones centroamericanas y guatemaltecas en el mercado mundial actual. Se ha supuesto que en ausencia del *dumping* de la UE, Centroamérica y Guatemala podrían aumentar sus exportaciones, haciéndose con una parte del mercado mundial (ahora servido por la UE) proporcional a su cuota de mercado actual, lo cual se presenta en el cuadro 13.

Cuadro 13: Proporción de las exportaciones guatemaltecas (GUA) y centroamericanas (CA), 1996-2002 (Porcentaje)

	Año						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GUA/Mundo	1,6	2,0	2,6	1,9	2,1	2,0	2,4
GUA/Mundo sin EU-15	2,1	2,8	3,6	2,7	3,1	2,7	3,4
CA/Mundo	2,6	3,5	4,1	3,1	3,7	3,9	3,9
CA/Mundo sin EU-15	3,5	4,8	5,7	4,2	5,3	5,2	5,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAOSTAT (2004), www.apps.fao.org/faostat/servlet/XteServlet

Aplicando esta cuota a las exportaciones europeas se puede estimar el azúcar adicional que Centroamérica podría exportar, que tendría como valor total 1162,1 millones de euros constantes de 2002, y Guatemala 619,8 millones de euros constantes de 2002 (cuadro 14).

Cuadro 14: Aumento del valor de las exportaciones si la UE-15 no exporta
(Millones de euros constantes de 2002)

	Año							Total
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Guatemala	73,6	102,8	129,9	75,9	82,9	69,6	85,1	619,8
Centroamérica	139,8	196,8	226,3	134,8	159,8	150,7	153,9	1162,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAOSTAT (2004), www.apps.fao.org/faostat/servlet/XteServlet

También se puede repetir el cálculo del coste de la distorsión de los precios sobre estas exportaciones adicionales. Sin el efecto de la distorsión de precio (cuadro 15), Centroamérica ganaría 185,9 millones de euros constantes de 2002 adicionales, y el valor total de sus exportaciones entre 1996-2002 aumentaría de 1348,0 millones de euros constantes de 2002. A su vez, Guatemala obtendría 99,2 millones de euros constantes de 2002 más, y el valor total de sus exportaciones durante este periodo de tiempo aumentaría de 719,0 millones de euros constantes de 2002.

Cuadro 15: Efecto sobre las exportaciones (Xs) guatemaltecas (GUA) y centroamericanas (CA) si la UE-15 no distorsionara el mercado mundial
(Millones de euros constantes de 2002)

	1º efecto	2º efecto			TOTAL (a+d)
	Distorsión sobre el valor de las Xs de 1996-2002 a/	Crecimiento de las Xs si la UE no exporta b/	Distorsión de precio sobre el valor de las Xs adicionales c/	Total del valor de las Xs adicionales sin la distorsión d/=(b+c)	
Guatemala	291,1	619,8	99,2	719,0	1010,1
Centroamérica	519,0	1162,1	185,9	1348,0	1867,0

Fuente: Elaboración propia

Comparando las cifras totales con las cantidades gastadas por la UE en cooperación con Centroamérica durante 1996-2002 (cuadro 10), la sub-región obtendría 1867,0-711,2 millones de euros constantes de 2002 adicionales; mientras Guatemala obtendría 1010,1-194,9 millones de euros constantes de 2002 adicionales. La simulación permite comprobar que la cooperación comunitaria con Centroamérica no compensa en absoluto los efectos de la distorsión del precio mundial del azúcar causado por el *dumping* de las exportaciones de azúcar europeo, y que el país centroamericano que más pérdidas tiene es Guatemala.

En realidad, en ausencia de la OCM del azúcar habría un tercer efecto positivo para los países centroamericanos: tendrían la oportunidad de exportar al mercado europeo que, de acuerdo con el estudio del CIE, importaría 9,3 millones de toneladas de azúcar al año.⁷⁹ Sin embargo, resulta difícil proyectar los cambios que ocurrirían en relación con las exportaciones al mercado europeo y cuanto más exportaría Centroamérica a éste. Mucho dependería del comportamiento de las exportaciones brasileñas.

⁷⁹ CIE (2002), p.14

De la simulación, se puede concluir que el proteccionismo europeo no sólo tiene un coste alto para los consumidores de Europa pero también para los PVD que, en su ausencia, tendrían el potencial económico de incrementar sus exportaciones. Se comprueba que, sin el *dumping* de las exportaciones europeas, Centroamérica exportaría más y a precios más altos, elevando así sus ingresos a cantidades que superan con creces el monto gastado por la UE en cooperación. Uno de los efectos beneficiosos sería la generación de empleo. Mientras que el sector azucarero mantiene alrededor de 145.000 empleos en la UE y 14.000 empleos en los departamentos de ultramar franceses⁸⁰, los países centroamericanos, que sufren de niveles elevados de pobreza rural, tienen un sector azucarero que genera cerca de 750.000 empleos⁸¹. Así, las pérdidas causadas están transmitidas a través de los mercados locales a poblaciones vulnerables, teniendo costes humanos reales. Aunque en ciertos países de la sub-región la industria azucarera sigue dominada por grandes fincas, ha habido un mayor énfasis en el papel del gobierno y la participación de pequeños y medianos propietarios en los últimos años. El sector productivo de azúcar de Costa Rica, El Salvador y Panamá está dominado por pequeños y medianos propietarios independientes. De este modo, las ganancias del incremento del valor y volumen de las exportaciones tendrían un efecto multiplicador que se reflejaría en el terreno social, aumentando las rentas de la población rural, lo cual es primordial teniendo en cuenta que la mayoría de la población centroamericana vive y trabaja en zonas rurales.

Igualmente, las economías centroamericanas se beneficiarían de las aportaciones del sector cañero al producto agrícola, que generaría una mejora en los servicios de salud, un incremento en las oportunidades educativas y una reducción de la pobreza; y en la contribución de las divisas requeridas para el financiamiento de las importaciones que permiten nuevas inversiones, la rehabilitación de antiguas industrias y una mejora de la infraestructura. La falta de acceso a la infraestructura está estrechamente relacionada con la pobreza, dado que la infraestructura proporciona el medio adecuado para el desarrollo de la actividad económica. Pocas de las inversiones podrían ser rentables en ausencia de políticas macroeconómicas y comerciales adecuadas que estimulen efectivamente a los productores a buscar la integración internacional a largo plazo. Y para esto es necesario un acceso a los mercados internacionales. Finalmente, dado la importancia estratégica del producto en el comercio exterior de Guatemala, es evidente que las variaciones del mercado mundial azucarero producen efectos susceptibles de propagarse al conjunto de la economía a partir del sector externo.

Los niveles de pobreza existentes en el Istmo siguen siendo muy preocupantes y algunos países registran tasas de desigualdad de las más altas de América Latina. Casi el 50 por ciento de los hogares de la sub-región vive en la pobreza, la mitad de ellos en la indigencia. Los índices de desempleo y subempleo son muy altos en la mayoría de los países. Los accesos a los servicios de salud, vivienda y agua potable son limitados, sobre todo en las zonas rurales, al igual que los niveles de alfabetización y la escolaridad.

⁸⁰ Comisión Europea (2001), p.6

⁸¹ CEPAL (2000), p.39

La UE es un actor decisivo en el sistema internacional de cooperación, siendo un importante proveedor de fondos de ayuda y cooperación para el desarrollo y el principal donante de América Latina. La Comunidad es un organismo internacional con amplios medios a su disposición para apoyar y fomentar la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible. La cooperación de Europa pretende ampliar las bases del progreso económico y la justicia social, la democracia y los derechos humanos, ofreciendo instrumentos de cooperación de gran diversidad. Sin duda, se puede concluir que el proceso de San José ha contribuido a la solución pacífica de los conflictos en el Istmo Centroamericano, propiciando la democracia y la integración en la sub-región. Respecto al comercio, la UE extendió a América Central preferencias similares a aquellas concedidas previamente a los países andinos.

Sin embargo, existe una enorme contradicción entre los objetivos de la política de cooperación de la UE con Centroamérica y la realidad de su política comercial cuando se nota la amplitud del daño causado por su régimen en el sector del azúcar. Según la Comunicación de la Comisión al Consejo de 29 del noviembre de 1999 relativa al comercio justo:

“La promoción del comercio justo está entre los objetivos más amplios de la Comunidad en lo relacionado con la cooperación al desarrollo, es decir, a la lucha contra la pobreza, al desarrollo económico y social y, en particular, a la inserción progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial.”⁸²

La falta de coherencia entre la ayuda europea y su política comercial destaca aún más si se toma en cuenta que la ayuda europea a la agricultura doméstica es equivalente al doble de los presupuestos de ayuda internacional de la Comisión Europea y los 15 países miembros.⁸³ Asimismo, las políticas comerciales realizadas por la UE están teniendo más influencia negativa sobre Centroamérica que los beneficios originados por su política de cooperación para el desarrollo. Frenan directamente el desarrollo de los países del Istmo caracterizados por una estructura de la producción donde el sector primario es altamente significativo. Para que la UE pueda combinar con éxito el comercio y la ayuda, su política comercial tiene que facilitar el acceso a su mercado. El comercio es el medio más eficiente, aunque insuficiente, de fomentar los recursos necesarios para un desarrollo autosostenible. El crecimiento económico que se apreció en los países de Asia del Este ha venido de un aumento de las exportaciones y de los flujos de inversión privada, antes que de la ayuda al desarrollo. Una expansión del acceso a los mercados que crea nuevas incentivas de inversión, incrementaría la competitividad y la oferta. La lucha contra la pobreza no puede existir sin crecimiento económico, y esto empieza con el acceso a los mercados desarrollados para los productos en los cuales los PVD tienen ventajas comparativas mundiales. Tal cómo afirmó el presidente de Uganda, Ioweri Museveni, en la reunión sobre desarrollo celebrada por el Banco Mundial en Marruecos en febrero del 2004, “la ayuda para el comercio debe ser el nuevo eslogan”⁸⁴. Ni la reforma de la PAC, ni los resultados de la reunión de Hong Kong de la OMC invitan el optimismo.

⁸² Actividades de la Unión Europea, Políticas sectoriales de desarrollo, [ref. 10 de junio de 2004], www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r12508.htm

⁸³ Oxfam International (2002b), p.10

⁸⁴ Prados (2004)

BIBLIOGRAFÍA

AMPCRA (Asociación Mundial de Productores de Caña y Remolacha Azucareras) (2004), *Infoflash* N°6, junio, www.ifap.org/wabcg/FLASHINFO/Infojuin04-S.doc

Banco Mundial (2003), *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington DC: World Bank, www.worldbank.org

Borrell, Brent y David Pearce (1999), *Sugar: the taste test of trade liberalisation*, Centro de Economía Internacional, preparado para la Conferencia sobre Agricultura y la Nueva Agenda del Comercio desde una Perspectiva Desarrollista: 1-2 de octubre, Ginebra. Centre for International Economics, Canberra & Sydney, septiembre, www.thecie.com.au

Borrell, Brent y Lionel Hubbard (2000), "Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy", *Economic Affairs*, Volume 20, No. 2, junio.

Cabrera, Omar (2003), "Cañeros quieren libre comercio", *elsalvador.com*, 10 de octubre, www.elsalvador.com/noticias/2003

Capdevilam, Gustavo (2003), "EU's Sugar Subsidies in a Jam", Inter Press Service, *Global Policy Forum*, 22 de julio, www.globalpolicy.org/socecon

CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) (2000), *Istmo Centroamericano: fomento y modernización del sector agroexportador. Los casos del azúcar, el banano y el café*, Sede Subregional de la CEPAL en México, CEPAL, mayo, www.eclac.cl/mexico/

CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) (2003a), *Istmo Centroamericano: Desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable*, Sede Subregional de la CEPAL en México, CEPAL, julio, www.eclac.cl/mexico/

CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) (2003b), *Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2002 y perspectivas para 2003*, Sede Subregional de la CEPAL en México, CEPAL www.eclac.cl/mexico/

CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) (2004), *Información Básica del Sector Agropecuario, Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1990-2002*, Sede Subregional de la CEPAL en México, CEPAL, enero, www.eclac.cl/mexico/

CIE (Centre for International Economics) (2002), *Targets for OECD sugar market liberalisation*, preparado para la Alianza Global para la Reforma y Liberalización del Comercio de Azúcar, octubre, www.intecon.com.au

Comisión de las Comunidades Europeas (2003), *Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea. Síntesis de las evaluaciones de impacto*, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Bruselas, septiembre, www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_es

Comisión Europea (2001), "Propuesta de reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar", COM/2000/0604 final - CNS 2000/0250 */, *Diario Oficial* n° C 029 E, 30 de enero.

Comisión Europea (2002a), *Documento de Estrategia Regional para América Central 2002-2006*, 25 de junio, www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca/cps.index.htm

Comisión Europea (2003a), *Sugar. International analysis. Production structures within the EU*, 22 de septiembre, www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/rep_en.pdf

Comisión Europea (2003b), *Implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada – sectores del tabaco, el aceite de oliva, el algodón y el azúcar*, comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 23 de septiembre.

Comisión Europea (2003c), “WTO Dispute Settlement”, *Trade Issues*, Bruselas, 10 de julio, www.europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/dispute

Consejo de la Unión Europea (1986), “Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte y, por la otra, los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Costa Rica, EL Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Panamá – Declaraciones de la Comunidad – Canje de notas”, *Diario Oficial* n°L 172 P. 002 – 0011, Bruselas, 30 de junio, www.europa.eu.int

Consejo de la Unión Europea (2001a), “REGLAMENTO (CE) No 1260/2001 DEL CONSEJO por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 19 de junio.

Consejo de la Unión Europea (2002), *Relations de l’UE avec les pays d’Amérique Centrale et de la communauté andine*, 7651/02, Bruselas.

Hazeleger, Barend (2001), *EU Sugar Policy. Assessment of current impact and future reform*, encargado por NOVIB, Agrapen.

IRELA Briefing (Institute for European-Latin American Relations) (1999), *European Union – Central American Economic Relations: Review and Prospects*, Madrid, 28 de octubre, www.irela.org

La Prensa (2003), *Productores de EUA se oponen a venta de azúcar hondureña*, 1 de marzo, www.hondurasri.com/CLON/detalles

Méndez B., José Ernesto (2001), *El mercado mundial de azúcar y los bateyes dominicanos*, Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo s.j., Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana, junio.

Messerlin, Patrick A. (2001), *Measuring the Costs of Protection in Europe. European Commercial Policy in the 2000s*, Instituto de Economía Internacional, Washington D.C., septiembre.

Mitchell, Donald (2004), “Sugar Policies: Opportunities for Change”, *World Bank Policy Research Working Paper N°3222*, Development Prospects Group, Banco Mundial, febrero, http://econ.worldbank.org/files/33194_wps3222.pdf

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

OMC (2003), *Doha Declaration*, www.wto.org

Orden, David (2003), *Impacts of FTAA integration on sugar markets*, Washington D.C., abril, www.iadb.org/INT/trade

Oxfam International (2002b), *EU’s Double Standards. How the EU should reform its trade*

Paz Cafferata, Julio y Alberto Valdés (1999), *Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations: Latin America and the Caribbean*, Informe presentado a la Conferencia sobre Agricultura y la Nueva Agenda del Comercio en la Negociaciones de la OMC del 2000, Ginebra, 1-2 de octubre, www.worldbank.org

Pérez, Guillermo (2004), “Formación del capital humano rural y su papel en el crecimiento del sector agropecuario. Educación y competitividad”, *Informe de la reunión de expertos sobre prioridades y oportunidades del sector Agropecuario en el Istmo Centroamericano*, Sede Subregional de la CEPAL en México, CEPAL, Guatemala, Guatemala, 26-27 de junio de 2003, www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/

Prados, Luis (2004), “Comercio frente a limosna”, *EL PAÍS*, 7 de febrero.

Ramiro García Chávez, Luis (1999), *Comercialización y seguridad alimentaria en relación al azúcar en América Latina y el Caribe*, Conferencia de Cuba, 7-9 de diciembre, www.fao.org/DOCREP/005/X4988E/x4988e03.htm

Raworth, Kate (2002), *The Great EU Sugar Scam*, Oxfam: Oxford, www.maketradefair.com

Reig, Ernest y Andrés Picazo (2003), *La Agricultura Española: Crecimiento y Productividad*, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Alicante.

Schatan, Claudia y Marcos Avalos (2003), *Condiciones de competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica*, Serie estudios y Perspectivas 13, Unidad de Desarrollo Industrial, Sede subregional de la CEPAL en México, CEPAL, septiembre, www.eclac.cl/mexico/

SIECA (Secretaría de la Integración Económica Centroamericana) (2001), *Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana Hasta el Año 2001*, junio, www.sieca.org.gt

Solana, Javier (2002), *Cumbre de Madrid. Europa y América Latina: Un reencuentro definitivo en la era de la globalización*, 16 de mayo, www.delbol.cec.eu.int/sp/eu_and_country/madrid4_solana.htm
Watkins, Kevin (2004), *Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries*, Oxfam International, www.oxfam.org

Otros enlaces:

Actividades de la Unión Europea, Políticas sectoriales de desarrollo, [ref. de 10 de junio de 2004], www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r12508.htm

Banco de España, www.bde.es

Delegación de la Comisión Europea en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, www.delcri.cec.eu.int/es/eu_and_honduras/cooperation.htm, [ref. de 15 de enero de 2004]

Delegación de la Comisión Europea para Costa Rica y Panamá, www.delcri.cec.eu.int/es/eu_and_costa_rica/cooperation.htm, www.delcri.cec.eu.int/es/eu_and_panamama/cooperation_list.htm, [ref. de 15 de enero de 2004]

FAOSTAT (2004), www.apps.fao.org/faostat/servlet/XteServlet

La Unión Europea en Centroamérica, www.delnic.org.ni/es/eu_and_country/relations/bilateral_relations.htm, www.delnic.cec.eu.int/es/eu_and_country/cooperation_list.htm, www.europa.eu.int/comm/projects/amlat/cooperation_bilateral.htm,

www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/cooperation_bilaterale.htm,
[ref. de 15 de enero de 2004]

NEWS!, *Food for Thought – SUGAR*, www.worldshops.org/activities/foodforthought/sugar.htm, [ref.
de 20 de febrero de 2004]