

Azúcar amargo

Cómo la política sobre azúcar de la UE perjudica a los países pobres

Las políticas del azúcar que ha adoptado la Unión Europea (UE) entorpecen los esfuerzos globales por reducir la pobreza. Se utilizan los subsidios a la exportación para invadir los mercados mundiales con 5 millones de toneladas de excedentes de azúcar a bajo precio, lo que deja sin oportunidades a los exportadores de los países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, los productores africanos tienen limitado el acceso a los mercados de la UE. Los que salen ganando como consecuencia del régimen europeo del azúcar establecido por la PAC son las grandes explotaciones y las grandes empresas refinadoras como Sudzucker y British Sugar. Los perdedores son los pobres. Los consumidores y contribuyentes europeos están financiando un sistema que niega a millones de personas una oportunidad de salir de la pobreza y mejorar sus vidas. Se necesitan reformas para detener las exportaciones baratas de la UE y abrir su mercado a los países más pobres.

 **COMERCIO**
 **CON**
JUSTICIA

 **Intermón**
Oxfam

Resumen

El régimen del azúcar establecido en la Política Agraria Común (PAC) produce una cosecha anual de beneficios subsidiados para la industria alimentaria y para las grandes explotaciones agrarias, perpetuando el comercio injusto entre Europa y el mundo en desarrollo. Una reforma de este sector podría beneficiar a millones de personas de los países pobres. El sistema actual beneficia de modo desproporcionado a una acaudalada minoría de Europa.

El régimen del azúcar es un anacronismo dentro del caro disparate que constituye la actual PAC. El sector del azúcar, que ha logrado mantenerse al margen de las sucesivas reformas, sigue siendo uno de los mercados más distorsionados de la agricultura europea. Es, además, una cuestión crítica en las tensiones internacionales en materia de comercio. La revisión actual del régimen del azúcar que establece la PAC nos brinda la oportunidad de abordar el problema. Si no la aprovechamos, las consecuencias serán malas para Europa, peores para los países en vías de desarrollo y potencialmente desastrosas para el futuro del sistema de comercio multilateral basado en normas.

Es bien sabido que el régimen europeo del azúcar es un sistema complejo, pero el problema que provoca puede expresarse de manera muy sencilla: exceso de azúcar. Cada año, Europa –un productor muy poco competitivo– genera un excedente para la exportación de unos 5 millones de toneladas de azúcar. Este excedente es vendido a bajo precio gracias a un sistema de subsidios directos e indirectos a la exportación (lo que se conoce como ‘dumping’), destruyendo los mercados de los productores de los países en vías de desarrollo, cuya producción es más barata. Al mismo tiempo, elevadas barreras arancelarias bloquean las importaciones a Europa. Los medios de subsistencia de los trabajadores agrícolas y de los campesinos de los países en vías de desarrollo se ven afectados tanto por las exportaciones de la UE a los mercados mundiales como por el acceso restringido de dichos países a los mercados europeos.

La UE afirma que Europa es un exportador de azúcar “no subsidiado”. Esta es la base de su argumentación ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), en donde se cuestiona su régimen del azúcar. Pero esta defensa es insostenible. La posición de la UE en la OMC está basada en sofismas económicos: tras la bruma estadística que emana de Bruselas, Europa esconde el uso de subsidios más prolífico del mundo, y el que más dumping provoca. Actualmente gasta 3,30 euros en subsidios por cada euro de azúcar que exporta. Además de los 1.300 millones de euros contabilizados anualmente en concepto de subsidios en sus presupuestos, la UE ofrece ayudas por valor de cerca de 1.000 millones de euros a exportaciones de azúcar oficialmente no subsidiadas. Estos subsidios ocultos al dumping reflejan la gran brecha existente entre los costes de producción de la UE y sus precios de exportación.

Los cuantiosos subsidios a la exportación y los elevados aranceles a la importación son consecuencia de la gran diferencia que existe entre los precios garantizados en la UE y los precios mundiales. Los precios europeos se mantienen tres veces por encima de los vigentes en los mercados mundiales. Si prescindimos de sutilezas diplomáticas, el régimen

del azúcar establecido por la PAC tiene todo el aspecto de un monopolio que fija los precios y es gestionado por gobiernos que actúan en nombre de las grandes explotaciones agrícolas y de las empresas refinadoras de azúcar. El régimen mantiene un sistema de ayudas a las empresas, costeado por los contribuyentes y consumidores de la UE, en el que los costes humanos recaen sobre los países en vías de desarrollo.

Las regiones agrícolas más prósperas de Europa –el este de Inglaterra, la cuenca parisina y el norte de Alemania- están entre los mayores beneficiarios de los subsidios del azúcar. Calculamos que el apoyo medio que reciben 27 de las mayores explotaciones de remolacha azucarera en Reino Unido asciende a casi 207.000 euros anuales. Pero las transferencias sociales más elevadas van destinadas a las grandes empresas refinadoras del azúcar. El margen de beneficios de British Sugar, filial de Associated British Foods, que asciende a un 25 por ciento, es uno de los más elevados del sector industrial de la UE. British Sugar constituye uno de los grupos de presión más fuertes para el mantenimiento del régimen actual y ha montado toda una campaña en base a una interpretación selectiva y engañosa de los hechos.

Otras empresas se benefician de subsidios a la exportación por valor de millones de euros cada año. Calculamos que los subsidios a la exportación que han recibido seis grandes refinadoras de azúcar en 2003 ascendieron a 819 millones de euros. La empresa francesa Beghin Say encabeza la lista con 236 millones; seguida por la compañía alemana Sudzucker, la mayor compañía procesadora de Europa, que recibió 201 millones de euros; y de la británica Tate and Lyle, con 158 millones.

Entre quienes pierden como consecuencia del dumping de azúcar patrocinado por la PAC destacan los países en vías de desarrollo. Si traducimos sus costes en pérdidas de divisas, en 2002 las distorsiones del mercado relacionadas con las políticas europeas del azúcar costaron 494 millones de dólares USA a Brasil, 151 millones a Tailandia, y unos 60 millones, respectivamente, a Suráfrica y a India. Son pérdidas muy elevadas para países con una gran parte de la población viviendo en la pobreza, con fuertes presiones en su balanza de pagos y con recursos presupuestarios limitados.

Las preferencias comerciales mitigan las pérdidas provocadas por el régimen del azúcar, pero sólo marginalmente. Los países del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP) disfrutan de acceso preferente al mercado europeo del azúcar a precios vinculados a los precios garantizados de la UE. Los Países Menos Adelantados (PMA) también tienen acceso preferente para una cuota limitada. Se trata de un acuerdo de transición en virtud de la iniciativa Todo Menos Armas (TMA), a través de la cual la UE se compromete a ofrecer acceso libre de aranceles a partir de 2009.

A la UE le gusta señalar la iniciativa TMA como ejemplo de su compromiso con el desarrollo, y hay que decir que la iniciativa ha ayudado a algunos países. Pero en el caso del azúcar, como en otras áreas de la política comercial, la generosidad de la UE tiene sus límites. Se restringen mucho los derechos de acceso a los mercados para adaptarse a los intereses de las empresas refinadoras como British Sugar, Beghin Say, Sudzucker y el lobby de la remolacha azucarera.

Los acuerdos TMA permiten a los Países Menos Adelantados exportar una cantidad de azúcar equivalente al 1 por ciento del consumo de la UE. Dicho de otro modo, se permite a un grupo integrado por 49 de los países más pobres del planeta suministrar cada año a Europa –una de las regiones más ricas del mundo- el equivalente al consumo de tres días de azúcar. Mozambique y Etiopía, dos de los países más pobres del mundo, tienen derecho a exportar un total de 25.000 toneladas en 2004. Las quince explotaciones agrarias más grandes de Norfolk (Inglaterra) producen una cantidad superior a ésta. Cuando se trata de elegir entre reducir la pobreza en África y apoyar los intereses de las grandes explotaciones e industrias del azúcar en Europa, los gobiernos de la UE han tomado una opción clara.

Hemos calculado los costes que representan las restricciones comerciales de la UE para Etiopía, Mozambique y Malawi. Las pérdidas totales desde el comienzo del TMA en 2001 ascienden a 238 millones de dólares USA. Las pérdidas previstas para 2003/04 son de 38 millones de dólares USA en el caso de Mozambique y de 32 millones en el de Malawi. Las cifras ponen de manifiesto una incoherencia vergonzosa entre las políticas de ayuda al desarrollo y las políticas comerciales de la UE. Por cada 3 dólares USA que la UE ofrece a Mozambique en concepto de ayuda al desarrollo, le cobra 1 dólar en forma de restricciones para acceder al mercado europeo del azúcar.

Las pérdidas en las exportaciones menoscaban la inversión y reducen las posibilidades de diversificación. Tomados país por país, los costes son elevados en relación a las capacidades financieras nacionales:

- Las pérdidas de Mozambique en el año fiscal actual equivalen al gasto total del gobierno en agricultura y desarrollo rural.
- Las pérdidas de Etiopía equivalen a el gasto nacional total en programas de lucha contra el VIH/SIDA.
- Las pérdidas de Malawi superan el presupuesto nacional de asistencia primaria de salud.

En último término, los perdedores del régimen del azúcar establecido por la PAC son los hombres, mujeres y niños de los países más pobres del mundo. En los países en los que más de la mitad de la población rural vive por debajo del umbral de la pobreza, las restricciones que impone la UE a las importaciones se traducen en una mayor vulnerabilidad, más pobreza, falta de servicios sanitarios o deterioro de los mismos y reducción de las oportunidades de educación. La historia se repite en las poblaciones rurales de países como Suráfrica y Tailandia, en los que los salarios y las condiciones laborales se han visto afectados negativamente por el dumping europeo.

La reforma del sector del azúcar en la UE deberá abordar cuatro cuestiones fundamentales.

- En primer lugar, la UE debe poner fin a los subsidios directos e indirectos a las exportaciones. Se debe rechazar el dumping permanente de los excedentes. A efectos prácticos, esto significa que la UE debería aprobar un régimen de “exportación cero” en el caso del azúcar, lo que implica recortar las cuotas de producción.

- La segunda prioridad es mejorar el acceso de los países más pobres a los mercados de la UE. Los gobiernos de los Países Menos Adelantados han indicado su preferencia por las “cuotas de contención” (retaining quotas) a través de las cuales pueden exportar a la UE a un precio remunerador y previsible. Si se aprobara esta opción, la cuota debería reflejar su verdadera capacidad exportadora.
- La tercera prioridad es la protección de los intereses de los países ACP. Se acepta de manera general que la reforma del régimen del azúcar provocará una reducción de los precios garantizados, por lo cual los grandes productores europeos serán ampliamente compensados. Pero cuando caigan los precios europeos, también bajarán los que reciben los exportadores de los países ACP. Esto constituye una seria amenaza para un gran grupo de estos países. Algunos se enfrentarán a importantes costes de ajuste y a la amenaza de trastornos sociales y económicos. Por este motivo, es imperativo que la UE ofrezca una ayuda generosa y oportuna a los países en desarrollo que se enfrenten a estos procesos.
- Por último, el régimen del azúcar debería alinearse con el interés público en la UE. Esto significa potenciar la capacidad de las explotaciones familiares europeas de contribuir a la creación de un sistema agrícola que sea sostenible tanto desde el punto de vista social como medioambiental.

Existe un peligro cada vez mayor de que los grupos empresariales aprovechen el debate sobre la reforma de la PAC en su propio interés, buscando los beneficios subvencionados a costa del interés público. La industria azucarera y las grandes explotaciones agrícolas han iniciado una campaña en toda Europa que persigue perpetuar el sistema actual. Uno de los centros neurálgicos de la iniciativa es el Reino Unido. La compañía British Sugar y la organización National Farmers' Union pretenden que la opinión pública se oponga a la reforma bajo un lema tan populista como “Salvemos nuestro azúcar”. La campaña se basa en la distorsión de la realidad y en la defensa de sus intereses particulares.

El presente documento expone los argumentos a favor de un modelo de reforma basado en una revisión esencial de la política azucarera de la UE. Parte de una posición pragmática y no de fundamentalismos de mercado. Los defensores de una liberalización a fondo y de una transición hacia precios mundiales de mercado ignoran dos problemas fundamentales: en primer lugar, no habrá recorte de precios políticamente viable que pueda eliminar los excedentes de la UE para la exportación, especialmente si van acompañados de abundantes ayudas directas para compensar a las grandes explotaciones agrícolas de sus pérdidas de ingresos. En segundo lugar, un recorte drástico de precios en la UE arruinaría a las industrias de los países ACP y PMA que actualmente exportan a precios vinculados a los precios garantizados por la PAC. Asimismo, perjudicarían considerablemente la viabilidad de las explotaciones agrícolas familiares de pequeña escala.

Nuestra opción de reforma asume que los recortes de precios serán una parte del proceso de reforma, pero defiende profundos ajustes mediante los

recortes de cuotas y la ampliación del acceso al mercado para los Países Menos Adelantados. Para ello, proponemos cuatro medidas clave, a saber:

- Un recorte de unos 5,2 millones de toneladas en la cuota de producción de la UE -es decir, un tercio- para poner fin a todas las exportaciones, facilitar el aumento de las importaciones procedentes de los PMA y ajustar la producción al consumo interno. El recorte tendría lugar en dos fases:

Fase 1: Prohibición inmediata de todas las exportaciones fuera de cuota (2,7 millones de toneladas) y un recorte de la cuota nacional de unos 2,5 millones de toneladas.

Fase 2: Recorte gradual y progresivo de las cuotas a lo largo del periodo 2006-13 para dar cabida a 2,7 millones de toneladas en importaciones procedentes de los Países Menos Adelantados, a precios vinculados a los del mercado de la UE.

- Eliminación, con efecto inmediato, de todos los subsidios directos e indirectos a la exportación.
- Programa de aumento de la ayuda y las compensaciones para los exportadores de los países ACP, financiado mediante la transferencia de los 1.300 millones de euros actualmente destinados a subsidios a la exportación. El programa incluiría una opción de "recompra de la cuota", en virtud de la cual los países ACP podrían devolver a la UE su cuota a cambio de un flujo de ayuda garantizado.
- Redistribución del apoyo de la PAC en beneficio de los pequeños productores, así como una investigación de ámbito europeo sobre las actividades de la industria azucarera, llevada a cabo por las autoridades nacionales en materia de competencia.

El régimen del azúcar demuestra, más claramente que cualquier otro sector, por qué la reforma de la PAC no puede tratarse únicamente como un asunto interno de la UE. Atendiendo al importante lugar que ocupa la UE como productora, exportadora e importadora de este producto, las decisiones que se toman en Bruselas tendrán implicaciones no sólo en un amplio grupo de países pobres, sino en millones de personas que viven en dichos países y que están sumidas en la miseria. Precisamente por eso es necesario que la UE haga gala de un sentido de la responsabilidad internacional a la altura de su poder comercial.

© Oxfam Internacional Marzo 2004

Este documento ha sido escrito por Kevin Watkins, con la colaboración de Emily Alpert, Sam Barrat, Amy Barry, Gonzalo Fanjul, Rian Fokker, Penny Fowler, Claire Godfrey, Gawain Kripke, Jo Leadbeater, Kate Raworth y Robert White. Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada.

Para más información, por favor envíe un correo a advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam Internacional es una confederación de 12 agencias de desarrollo que trabaja en 120 países de todo el mundo en desarrollo: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Novib Oxfam Holanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Quebec y Oxfam Alemania.

Para más información, póngase en contacto con cualquiera de las agencias siguientes:

OI Advocacy Office, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel: 1.202.496.1170, E-mail: advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org

OI Office in Brussels, 60 rue des Quatre Vents, Brussels, B1080 Tel: 322.501.6761

OI Office in Geneva, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Tel: 41.22.321.2371

OI Office in New York, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel: 1.212.687.2091

Oxfam Alemania

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tel: 49.30.428.50621
E-mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam América

26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tel: 1.617.482.1211
E-mail: info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam en Bélgica

Rue des Quatre Vents 60
1080 Burxelles, Belgium
Tel: 32.2.501.6700
E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Canadá

Suite 300-294 Albert St.
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6E6
Tel: 1.613.237.5236
E-mail: enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Community Aid Abroad

National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tel: 61.3.9289.9444
E-mail: enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam Hong Kong

17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tel: 852.2520.2525
E-Mail: info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam GB

274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tel: 44.1865.311.311
E-mail: oxfam@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam Quebec

2330 rue Notre-Dame Quest
Bureau 200, Montreal, Quebec
Canada H3J 2Y2
Tel: 1.514.937.1614 www.oxfam.qc.ca
E-mail: info@oxfam.qc.ca

Oxfam Nueva Zelanda

Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68 357
Auckland 1032
New Zealand
Tel: 64.9.355.6500
E-mail: oxfam@oxfam.org.nz
www.oxfam.org.nz

Oxfam Irlanda

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail: oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tel: 44.289.0023.0220
E-mail: oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Intermón Oxfam

Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tel: 34.93.482.0700
E-mail: intermonoxfam@intermonoxfam.org
www.intermonoxfam.org

Novib

Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The Netherlands
Tel: 31.70.342.1621
E-mail: info@novib.nl
www.novib.nl