

## **Conclusiones**

## Conclusiones

El objetivo de esta investigación ha sido valorar los compromisos especiales sobre el azúcar asumidos por la Comunidad Europea respecto a los países de África, el Caribe y el Pacífico, cuyas condiciones de aplicación están contenidas en el Protocolo nº 3 sobre el azúcar. Este Protocolo se ha considerado como un instrumento de cooperación al desarrollo económico de los países ACP beneficiarios en el marco regulador de las relaciones de cooperación CE-ACP, es decir, en los anteriores Convenios de Lomé y el actual Acuerdo de Cotonú.

La provisión especial y distintiva del Protocolo del Azúcar CE-ACP dentro del sistema de preferencias arancelarias de Lomé me ha llevado a analizar con profundidad su diseño y el impacto de su funcionamiento. Así, se han valorado, en primer lugar, las principales características del Protocolo sobre el azúcar ACP. En segundo lugar, se han cuantificado los beneficios derivados de la aplicación del mismo, además de evaluar el impacto que éstos han tenido sobre el bienestar económico de los países participantes. En tercer lugar, se ha profundizado sobre los resultados alcanzados de forma colateral por el impacto del Protocolo por medio de otros factores relevantes.

A continuación, se presentan seis conclusiones alcanzadas por esta investigación, teniendo en cuenta la metodología de estudio que se ha utilizado. Las cuatro primeras conclusiones se derivan del análisis del diseño del Protocolo y las dos últimas están asociadas al impacto de los beneficios del mismo. Además, se añaden cuatro constataciones que se sustentan en el trabajo realizado y que complementan las conclusiones.

1º- El Protocolo del Azúcar CE-ACP fue diseñado a la medida de las necesidades de las refinerías europeas.

La demanda europea permanente de azúcar de caña en bruto originario de determinadas economías ACP no responde a necesidades del mercado, pues la producción interna de azúcar de remolacha (de cuotas A y B) supera al consumo doméstico, por lo que existe un exceso productivo estructural en el interior de la CE (véase el cuadro 23, cap. III, pág. 221). No existe, por lo tanto, una necesidad de suministro de azúcar externo hacia las refinerías europeas para poder cubrir parte del consumo interno, sino que dicha necesidad responde al hecho de que las refinerías disponen de una capacidad productiva de refinado muy superior a la oferta europea de azúcar de remolacha en bruto.

Ante esta realidad, la aplicación del Protocolo del Azúcar CE-ACP ha posibilitado salvaguardar los intereses de las refinerías europeas, especialmente de Gran Bretaña (a modo de ejemplo, véase el cuadro 20 del cap. III, pág. 213), al permitir que éstas recurran a la importación exenta de aranceles de azúcar de caña en bruto ACP. Casi la totalidad de la cantidad de azúcar ACP es adquirida por la refinería inglesa *Tate and Lyle* y sólo pequeñas cantidades se destinan a las refinerías francesas y portuguesas.

En este sentido, se ha indicado que el Protocolo vino impuesto por Gran Bretaña en el momento de adherirse a la CEE y, desde entonces, éste ha permitido la continuidad del suministro de azúcar de caña en bruto a las refinerías europeas, sobre todo británicas, que tradicionalmente se abastecían de este tipo de azúcar. Los compromisos sobre el azúcar ACP se adoptaron con la finalidad de mantener las relaciones comerciales privilegiadas respecto al azúcar que se establecieron en el anterior *Commonwealth Sugar Agreement* (CSA) (1951-1974) (cuadro 3, cap. III, pág. 151). Posteriormente, en 1995, se adoptó el Acuerdo del "azúcar preferente especial" para satisfacer, específicamente, el déficit de azúcar de caña en bruto por parte de las

refinerías europeas de los países que se fueron incorporando a la Unión Europea, siguiendo, pues, el mismo tratamiento otorgado a Gran Bretaña.

2º- La lista de países ACP beneficiarios del Protocolo se limitó inicialmente a reproducir el conjunto de economías en desarrollo participantes del CSA.

El establecimiento de una lista de países ACP beneficiarios, que prácticamente eran los mismos que participaron en el anterior CSA, implicó que, desde el inicio, el Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP fuera discriminatorio en contra de los demás países en desarrollo (PVD) productores y exportadores de azúcar pertenecientes, o no, al grupo ACP. Como en otros acuerdos comerciales específicos que existen hoy en día, los países beneficiarios han sido antiguas colonias de los países industrializados.

Así, el Protocolo del Azúcar ha beneficiado a un grupo reducido de economías ACP a expensas de los demás países productores y exportadores de azúcar. Estas preferencias comerciales específicas se establecieron en perjuicio no sólo de las exportaciones de azúcar de grandes PVD productores de bajo coste, como Brasil o Cuba, sino también en contra de países menos avanzados (PMA) del grupo ACP, como Etiopía y Sudán, países signatarios de Lomé I, que se han situado entre las economías productoras de azúcar de caña de bajo coste (véase el cuadro 16, cap. IV, pág. 278).

3º- El reparto de las cantidades de azúcar a los países ACP beneficiarios no siguió el principio de eficiencia económica.

La asignación de las cantidades de azúcar a entregar a precio preferente por cada economía ACP beneficiaria no se realizó de acuerdo con el criterio de

eficiencia. Los volúmenes que se distribuyeron entre los países beneficiarios no reflejaron, ni reflejan, la verdadera capacidad productiva y exportadora de azúcar de los países ACP. En los primeros años de aplicación del Protocolo, algunos Estados ACP como Malawi, Kenya y Madagascar suministraron cantidades modestas de azúcar a la CE, en comparación a Mauricio o Guyana, por ejemplo, a pesar de estar muy bien situados en la jerarquía internacional de economías con menores costes productivos de azúcar de caña en bruto (según el cuadro 16, cap. IV, pág. 278).

En realidad, no parece que se siguiera ningún criterio más que el de reproducir, sencillamente, los vínculos comerciales históricos con las antiguas colonias inglesas de la *Commonwealth*. Prácticamente, los países que recibieron las mayores cantidades bajo el CSA, como Mauricio, Fiji, Guyana y Jamaica se beneficiaron, también, de las mayores cantidades de azúcar bajo el Protocolo (compárense los cuadros 3 y 5, cap. III, págs. 151 y 156, respectivamente).

4º- Nunca se ha rediseñado el contenido del Protocolo con vistas a adaptarlo a las necesidades o las condiciones de los países beneficiarios.

No sólo no se consideró el nivel de eficiencia económica de los países ACP beneficiarios del Protocolo a la hora de distribuir las cantidades, sino que tampoco se ha tenido presente el nivel de renta per cápita de dichas economías a lo largo del tiempo. En este sentido, los países con los menores niveles del PIB per cápita en el período 1976-2000 (cuadro 5, cap. V, pág. 354), como Costa de Marfil, Madagascar, Malawi, República del Congo, Tanzania y Zimbabwe, han recibido las menores transferencias per cápita bajo el Protocolo (cuadro 9, cap. V, pág. 362). Excepcionalmente, sólo Guyana se encuentra entre los Estados participantes con menores niveles del PIB per cápita y, en cambio, se sitúa entre los Estados que más se han beneficiado de las transferencias per cápita.

En contraposición, los Estados ACP participantes del Protocolo con los mayores niveles del PIB per cápita en el período 1976-2000, como Barbados, Belice, Fiji, Mauricio y Saint Kitts y Nevis, han obtenido las mayores transferencias per cápita. Como excepción, Trinidad y Tobago se caracteriza por un elevado nivel relativo del PIB per cápita, mientras que ha recibido pequeñas transferencias per cápita.

5º- Gracias a la poca variabilidad de los precios comunitarios regulados del azúcar, el efecto de estabilización de los ingresos de exportación de azúcar derivado del Protocolo ha sido notorio para casi todas las economías ACP participantes.

Casi todos los Estados ACP beneficiarios han recibido un significativo beneficio en términos de estabilización de los ingresos de exportación, debido a la poca variación del precio europeo garantizado para el azúcar ACP en relación con la alta variabilidad del precio mundial (cuadro 11, cap. V, pág. 367). Únicamente Costa de Marfil, la República del Congo y Zimbabwe, caracterizados por pequeñas cantidades relativas de azúcar bajo el Protocolo, han obtenido un limitado efecto de estabilización ante la marcada variabilidad de sus cantidades de azúcar vendidas en el mercado europeo. De ahí que exista una mayor disparidad entre los efectos de estabilización correspondientes a las economías africanas que a las de la región del Caribe, todas ellas beneficiarias del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP.

Ese mismo resultado sobre la existencia de un efecto de estabilización de los ingresos se ha obtenido a partir de descomponer la tasa media de variación anual de los ingresos de exportación entre la de las cantidades suministradas, la de los precios (mundial y europeo) vigentes y la de ambos componentes a la vez. Se ha expresado cada uno de los tres componentes como proporción de la tasa media de variación anual de los ingresos de exportación (véase la pág. 370).

En esa línea, se ha demostrado que el efecto del precio mundial ha sido positivo, lo que significa que hubiera aumentado la variabilidad de los ingresos de exportación de azúcar de las economías ACP en el caso de dirigir sus ventas al mercado mundial. En cambio, el efecto del precio europeo garantizado para el azúcar ACP ha sido negativo por lo que ha reducido la variabilidad de los ingresos de exportación de azúcar de los países participantes (véase el cuadro 12, cap. V, pág. 372). Así pues, el precio que la CE ha negociado con los Estados ACP para realizar la compra-venta de azúcar ha dado estabilidad a los ingresos de exportación de azúcar de dichas economías ACP.

6º- Las transferencias derivadas del Protocolo del Azúcar CE-ACP han tenido un escaso impacto sobre el nivel de bienestar económico de los países ACP beneficiarios.

Se han utilizado tres modelos para evaluar el impacto de las transferencias sobre el PIB de los países receptores, teniendo en cuenta los principales modelos que cuantifican el resultado de la ayuda sobre el crecimiento económico.

Según la estimación del MRLM con datos temporales, se ha detectado que existe una relación positiva y significativa entre la variable de las transferencias y el PIB del país receptor, pero ésta ha llegado a desaparecer a medida que se han introducido variables de política económica (como la inflación y la apertura comercial) en el modelo. Al incorporar todas esas variables, la ayuda implícita del Protocolo sólo ha resultado ser significativa sobre el PIB para Malawi, Swazilandia y Zimbabwe (cuadro 13, cap. V, págs. 379-383).

Por eso, se ha optado, más adelante, por especificaciones alternativas al modelo inicial, en base a la incorporación de un efecto de interacción con la suma de flujos comerciales exteriores, o de un término cuadrático, teniendo

en cuenta las estructuras econométricas utilizadas en los principales modelos actuales para evaluar el impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico. Pero, en ninguno de los dos casos, ha mejorado, en general, el efecto final de las transferencias implícitas sobre el nivel de actividad de las economías ACP participantes.

Se ha puesto en cuestión la capacidad explicativa de la variable transferencias, especialmente cuando ha resultado significativa, en el MRLM planteado para cada país. Para ello, se ha aplicado el test de Dickey-Fuller, el cual ha permitido rechazar que las variables de las transferencias y el PIB sean estacionarias, por lo que ha podido existir una relación espuria entre ellas (cuadro 17, cap. V, págs. 394-396).

Para superar el inconveniente de tratar con variables no estacionarias y, al mismo tiempo, incorporar el efecto de estabilización como variable explicativa, se ha especificado un MRLM con datos de corte transversal. A pesar de ello, los resultados de estimación del modelo muestran que los beneficios derivados del Protocolo, tanto las transferencias como la estabilización de los ingresos de exportación de azúcar, no han sido significativos sobre el PIB (cuadro 18, cap. V, pág. 399). Hay que reconocer, empero, que la fiabilidad de esta conclusión resulta limitada por el pequeño número de países que componen la muestra.

Con el ánimo de separar las relaciones entre las variables a corto plazo de las que puedan existir a largo plazo, se ha utilizado el modelo de corrección de errores. Tras estimarlo, se ha demostrado que las transferencias han tenido un efecto positivo y significativo sobre el PIB en el corto plazo, tal y como ha sucedido en Fiji y Mauricio. Por el contrario, en el largo plazo, dicho efecto se ha convertido en negativo para todos los Estados analizados siendo, además, significativo en el caso de Fiji y Saint Kitts y Nevis (cuadro 19, cap. V, págs. 405-408). En cualquier caso, se ha estimado este modelo para aquellos países (Belice, Fiji, Mauricio, Saint Kitts y Nevis y Swazilandia) donde el valor de las transferencias ha representado una mayor proporción sobre el PIB (cuadro 9, cap. V, pág. 362), ante la mayor probabilidad de que se haya podido detectar una vinculación entre ambas variables.

Por tanto, el análisis realizado indica que, en el corto plazo, las transferencias derivadas del Protocolo del Azúcar CE-ACP sí que han conllevado un efecto positivo y relevante sobre el PIB en algunas economías, mientras que el impacto en el largo plazo ha sido negativo, y en algunos casos significativo, sobre el bienestar económico de dichos países. El resultado del test de cointegración ha corroborado que ha sido correcto suponer la existencia de una relación a largo plazo entre las variables del modelo (cuadro 20, cap. V, págs. 410-411).

Por último, los resultados de estimación del modelo econométrico con datos panel (cuadro 21, cap. V, págs. 415-416) han mostrado que las transferencias monetarias derivadas del Protocolo han tenido un efecto positivo, pero no significativo, sobre el PIB del conjunto de países ACP signatarios del Protocolo. En cambio, las demás variables explicativas del modelo construido (la suma de intercambios comerciales y el agregado monetario M2) han sido claramente significativas. En el caso de transformar las variables originales en primeras diferencias, se ha vuelto a detectar un efecto insignificante de la ayuda implícita del Protocolo sobre el nivel de actividad económica de los países participantes, aunque también por parte de las demás variables independientes del modelo.

A partir de los modelos econométricos utilizados para la evaluación del Protocolo nº 3 sobre el azúcar, se presenta un cuadro de resumen que recoge aquellos Estados ACP para los que la ayuda derivada del Protocolo ha tenido un efecto relevante sobre sus niveles de actividad económica.

**Países ACP participantes del Protocolo donde las transferencias implícitas han tenido un impacto significativo sobre sus niveles de bienestar económico. Período 1976-2000.**

(Entre paréntesis, se recoge el valor de la estimación del parámetro asociado a la variable de las transferencias.)

| <b>Modelos econométricos</b>                              | <b>Países (coeficiente estimado, %)</b>   |
|---|---|
| MRLM con datos temporales                                 | Malawi (3,29)<br>Swazilandia (30,96)<br>Zimbabwe (8,22)   |
| MRLM con datos temporales (+ variable de interacción)     | Guyana (3,26)<br>Trinidad y Tobago (2,80)   |
| Especificación cuadrática del modelo con datos temporales | Jamaica (-7,40)<br>Zimbabwe (-7,74)   |
| MRLM con datos transversales                              | Ninguno   |
| Modelo de corrección de errores                           | En el corto plazo: Fiji (4,67) y Mauricio (5,14)<br><br>En el largo plazo: Fiji (-24,55) y Saint Kitts y Nevis (-59,97) |
| Modelo con datos panel                                    | Ninguno   |

7º- La aplicación del Protocolo del Azúcar CE-ACP no ha modificado la estructura de costes productivos de azúcar en los países ACP beneficiarios. Por lo tanto, no ha incentivado mejoras en los sistemas de producción.

No sólo el reparto de las cantidades de azúcar entre los Estados participantes no se basó en el criterio de eficiencia (3ª conclusión), sino que los intercambios comerciales preferentes CE-ACP sobre el azúcar no han estimulado la reducción de costes de producción de azúcar. Ninguno de los países ACP beneficiarios del Protocolo con elevados costes productivos, como las islas del Caribe, Costa de Marfil, Madagascar, la República del Congo y

Tanzanía (cuadro 29, cap. IV, pág. 321), se ha situado en la jerarquía de los Estados productores de azúcar de caña de bajo coste a lo largo del tiempo estudiado (cuadro 16, cap. IV, pág. 278). Solamente Madagascar se encuentra entre las economías de menores costes en el primer período analizado (1979/80-1983/84).

80- No se ha producido un "efecto profundización": casi la totalidad de las compras de azúcar de la CE bajo el Protocolo han sido azúcar en bruto.

Como la demanda de la CE ha sido de azúcar en bruto, se ha desaprovechado la posibilidad de estimular la creación de valor añadido, lo que no hubiera sucedido si la demanda o parte de ella hubiera sido de azúcar blanco. La poca actividad de las economías ACP en el ámbito del refinado de azúcar ha sido, pues, debida a que las compras de azúcar ACP se han efectuado por parte de las refinerías europeas y, al hecho de disponer en la CE de excedentes en la producción de azúcar de remolacha en blanco.

En cambio, no se considera que los costes estimados de refinado de azúcar sean el factor clave que determina la poca actividad de refinado en dichas economías ACP. Según los cálculos realizados por *LMC International*, los costes del refinado podrían llegar a aumentar los costes de producción de azúcar en bruto en alrededor de un 20 por ciento según el país ACP en cuestión (véase el cuadro 30, cap. IV, pág. 323). En consecuencia, la operación del refinado no hubiera supuesto incrementar los costes en una gran proporción, mientras que hubiera permitido a estos países ACP participar no sólo en el comercio mundial de azúcar en bruto sino también en términos de azúcar blanco.

90- Pueden haberse perdido oportunidades de generar "efectos dinamización".

Los países ACP beneficiarios del Protocolo que no son eficientes en la producción de azúcar han perdido la oportunidad de generar "efectos dinamización" en sus economías. Éste es el caso, especialmente, de Barbados y Trinidad y Tobago en el Caribe, y de la República del Congo y Madagascar en África (cuadro 29, cap. IV, pág. 321). Dichos Estados han destinado recursos productivos al sector del azúcar en vez de haberlos asignado a actividades económicas donde pudieran existir claras ventajas comparativas, con la posibilidad, por lo tanto, de generar más beneficios para la economía del país.

La experiencia cubana ante el colapso de la Unión Soviética mostró, en cierta medida, lo que puede suceder a los PVD exportadores de azúcar con acceso al mercado mundial bajo precios preferentes. Las nuevas condiciones económicas que han supuesto operar de acuerdo con los precios mundiales del azúcar, han conllevado un esfuerzo por reestructurar el sector del azúcar con vistas a aumentar eficiencia y por diversificar la oferta exportadora hacia productos no tradicionales. En esta línea, los países ACP, especialmente los menos eficientes, estarán inmersos en un proceso de transición en el momento que empiece a disminuir el precio interno europeo. Por eso, al final de estas conclusiones, se dan algunas recomendaciones respecto a las áreas de cooperación en las que la CE tendría que actuar, mediante la ayuda financiera y técnica, para que estos países puedan afrontar las nuevas condiciones en el sector del azúcar.

Esta realidad va en la línea de los resultados alcanzados por una serie de estudios (Borrell B. y Stoeckel A., 2001; Levantis T., Jotzo F. y Tulpulé V., 2003; y Topp V., 2001; entre otros) que analizan el impacto de las preferencias comerciales sobre la economía en términos globales. Estos estudios concluyen que la práctica de las concesiones comerciales conlleva a un sesgo en la asignación de los recursos productivos hacia la actividad económica beneficiaria que no tiene porque ser eficiente. La escasa

diversificación económica, ante el fracaso por captar ventajas comparativas en otros productos que no se aprovechan de preferencias, crea dependencia de la economía sobre el sector que las recibe.

10º- Aunque no se pueda atribuir exclusivamente a la PAC y a la OCM del azúcar la distorsión en el mercado mundial de tal producto, es un hecho que tal OCM no sólo causa perturbaciones a los PVD productores de azúcar sino incluso, también, a los propios países beneficiarios del Protocolo del Azúcar.

La aplicación de la OCM del azúcar tiene un claro impacto en el funcionamiento del mercado internacional. La PAC de la CE genera graves distorsiones que perjudican, entre otros, a los propios países ACP beneficiarios de las ventajas del Protocolo. La Comunidad comete *dumping* en sus exportaciones de azúcar a terceros mercados al otorgar subvenciones directas a la exportación para dar salida a sus excesos de oferta (azúcar de cuotas A y B, de acuerdo con los límites establecidos en la Ronda de Uruguay, y el azúcar ACP refinado), y al dar subvenciones indirectas a la exportación de azúcar C.

Tanto el azúcar de cuotas como el azúcar ACP se benefician de precios garantizados internos, muy superiores a los precios vigentes en mercados internacionales. Ello obliga a establecer subvenciones para exportar los excedentes al mercado mundial. Se debe matizar que, ante el exceso de producción de azúcar de remolacha blanco en el interior de la CE (cuadro 23, cap. III, pág. 221), el azúcar ACP refinado y transformado es necesariamente un excedente adicional que se suma al generado en la Comunidad y que agrava la actividad de *dumping*.

El conjunto de las exportaciones subvencionadas (directa o indirectamente) en la CE para dar salida a los excedentes de azúcar, contribuye considerablemente al mantenimiento de unos precios mundiales deprimidos. Reduce, así, los ingresos de exportación que pueden obtener los PVD en los

mercados internacionales y, por si ello fuera poco, hace difícil para los PVD competir con el azúcar subvencionado europeo en los mercados exteriores.

En la tesis se ha mostrado que Europa exporta cantidades significativas de azúcar blanco a Argelia, Egipto, Libia y Nigeria (cuadro 9, cap. IV, pág. 258), que sin ello habrían sido mercados potenciales para los exportadores de economías ACP africanas competitivas, como Malawi, Zambia (países menos avanzados), Swazilandia y Zimbabwe, ya que todos presentan claras ventajas comparativas en términos de costes. Sin las subvenciones a la exportación de azúcar europeo y dada la posición competitiva de estos países, cabría esperar una mayor participación de estos suministros africanos en los flujos comerciales internacionales, sobre todo a países vecinos o del continente.

Algunos Estados ACP beneficiarios del Protocolo no sólo tienen dificultades para vender en mercados exteriores debido a la exportación subvencionada de la CE, sino que, además, éstos importan determinados volúmenes de azúcar blanco, en algunos casos procedentes de la Comunidad, de cara a satisfacer su demanda interna. El caso más relevante y contradictorio es el de Mauricio, cuya economía ha importado significativos volúmenes de azúcar de Sudáfrica con vistas a satisfacer su consumo doméstico y poder cumplir con sus entregas a la CE (compárense los cuadros 23 y 28, cap. IV, págs. 305 y 317-319).

Así pues, la aplicación de la OCM del azúcar promueve una destacada actuación externa por parte de los exportadores europeos en los mercados internacionales de azúcar que perjudica, especialmente, los intereses de los PVD productores y exportadores de azúcar, entre ellos los propios países ACP beneficiarios del Protocolo. Este hecho es, pues, un ejemplo de contradicción entre la política europea de cooperación al desarrollo y la política agrícola común intervencionista en determinados mercados domésticos de productos primarios.

Pero estas contradicciones no sólo se limitan a la CE. En realidad, los países que producen azúcar a partir de la remolacha, como Estados Unidos y Japón, también aplican políticas de apoyo y protección en el sector del azúcar. Ello es

debido a la gran diferencia entre los costes medios de producción de azúcar de remolacha y los de azúcar de caña (cuadros 14 y 15, cap. IV, págs. 273 y 275, respectivamente). Por tanto, dado el diferencial de costes entre ambos orígenes de azúcar blanco, el apoyo a la producción propia de azúcar de remolacha induce a los países productores de este producto a generar una política intervencionista que gestione, por un lado, la protección de la producción interna y, por otro lado, el régimen de importaciones.

En ese sentido, en los últimos años, una serie de estudios (Borrell B. y Pearce D., 1999; Sheales T. y otros, 1999; Wohlgenant M.K., 1999) han cuantificado que la liberalización global del comercio internacional causaría, especialmente, un aumento del precio mundial del azúcar entre un 38 y un 43 por ciento, según el estudio. Pero sólo en el caso de que un gran número de países participe en el proceso de reforma completa de liberalización del comercio, se esperan alcanzar dichas subidas de precio.

11º- Se recomienda poner fin al Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP.

Ante la configuración de la nueva cooperación comercial CE-ACP y la propuesta de reforma de la OCM del azúcar, y teniendo en cuenta los resultados del análisis del diseño y la evaluación de impacto del Protocolo del Azúcar CE-ACP que se han alcanzado en esta investigación, considero que se tendría que optar por las dos posibles alternativas establecidas en el Acuerdo de Cotonú. La elección de una u otra alternativa depende de la decisión de cada país ACP respecto a la celebración de los acuerdos de asociación económica (AAE) con la CE.

Por un lado, para aquellos países ACP que decidan implementar dichos acuerdos, creo que el azúcar debe quedar cubierto en los esquemas de integración económica regional entre ambas Partes, lo que significa que se debe eliminar cualquier restricción que dificulte el libre intercambio de azúcar. Esta opción concordaría con la nueva filosofía de constituir AAE que cubran

"sustancialmente todo el comercio", ante el fracaso general del sistema de preferencias arancelarias de Lomé (véase el apartado dedicado a logros y fracasos de los Convenios de Lomé en el capítulo I).

Por el contrario, sería claramente una medida proteccionista en contra de las economías ACP, la posibilidad de excluir el azúcar de los productos cubiertos en dichos esquemas. Se debe tener presente que los países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP son economías productoras de azúcar de caña que se caracterizan por costes productivos inferiores a los que soportan la mayoría de los Estados miembros de la CE, productores de azúcar de remolacha.

Por otro lado, en el caso de que los países ACP no alcancen AAE con la CE, considero que el azúcar debería formar parte del sistema mejorado de preferencias generalizadas, que será el trato comercial más probable que la CE ofrecerá a estos países ACP, como a los demás PVD. Por consiguiente, se extenderá a todos ellos las mismas preferencias comerciales sobre el azúcar, cumpliéndose el principio de no discriminación.

12º- Se recomienda hacer uso de la ayuda financiera y técnica al desarrollo para hacer frente a las nuevas relaciones comerciales CE-ACP sobre el azúcar.

Independientemente de cualquiera de las dos posibles opciones de cambio de la cooperación comercial CE-ACP para el azúcar ya comentadas, sería necesario recurrir a la ayuda financiera y técnica al desarrollo, con la finalidad última de conseguir una mayor inserción de las economías ACP en las relaciones económicas internacionales -uno de los objetivos principales del Acuerdo de Asociación CE-ACP (artículo 1)-. Considero que este proceso de cambio debería acompañarse de la concesión de una asistencia financiera y técnica dirigida a dichos países para ayudarlos a reestructurar el sector del azúcar y, en general, apoyarlos a que se adapten a las nuevas condiciones económicas de un mercado más globalizado. El tipo de ayuda a conceder

tendría que estar en función del grado de competitividad en el sector del azúcar del país en cuestión. Así, pienso que la ayuda debería dirigirse según las diferentes realidades de las economías ACP.

En este sentido, creo que en los países ACP del Protocolo competitivos en la producción de azúcar, como es el caso especialmente de Fiji, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe (cuadro 29, cap. IV, pág. 321), se deberían realizar proyectos y programas, fundamentalmente en el área del desarrollo del sector privado y la promoción y la protección de inversiones. Precisamente, este sector ha recibido un impulso relevante en el Acuerdo de Cotonú -tal y como se ha analizado en el capítulo II-. Dicha intervención se podría realizar a cargo de los recursos del actual 9º FED y por medio de préstamos u operaciones de capital de riesgo del BEI. Considero que es necesario que los gobiernos de los países ACP -de acuerdo con el principio de apropiación de la estrategia de desarrollo- definan e implementen una política azucarera que estimule a los agricultores y los industriales del sector a adoptar sistemas de producción eficientes, junto al desarrollo de redes de comercialización, y a mejorar la productividad.

Por eso, sería importante modernizar, ampliar o privatizar, según el caso, las empresas de este sector, ofreciéndoles un mayor acceso y una mayor calidad en los servicios financieros y no financieros. Asimismo, se debería divulgar información sobre la oportunidad de invertir en el sector del azúcar y se tendría que fomentar la cooperación entre empresas privadas CE-ACP (*joint ventures*). En este sentido, claro está que sería importante atraer inversión extranjera para transferir tecnología y aportar capital financiero al sector. También se deberían facilitar garantías de inversión para aumentar la confianza de los inversores. En este marco de actuación, creo que el Centro para el Desarrollo de la Empresa podría desempeñar un papel fundamental. El diseño y la aplicación de la política azucarera en estos países deberían centrarse, además, en la diversificación económica a favor de productos alternativos al azúcar, como alcoholes, o productos derivados del azúcar, como productos alimenticios o el ron.

Para los países ACP del Protocolo menos competitivos en la producción de azúcar, como es el caso de la mayoría de las economías ACP de la región del Caribe y algunas de la región africana (cuadro 29, cap. IV, pág. 321), se tendrían que buscar actividades económicas alternativas. En este sentido, por un lado, se debería investigar sobre otros usos rentables de la caña de azúcar, como podría ser la obtención de alcohol de combustible. Para ello, y con recursos del FED y/o del presupuesto comunitario, se podría financiar esta iniciativa en el área de protección y mejora medioambiental, al tratarse de energía más limpia que la gasolina. Por otro lado, se debería estudiar la posibilidad de sustituir la plantación de caña de azúcar por otros cultivos. Así pues, se tendría que ayudar a desarrollar nuevas actividades en las que estas economías puedan tener ventajas comparativas y, de ese modo, se podrían emplear a los trabajadores vinculados al sector del azúcar. Estas actuaciones se podrían realizar tanto en las áreas de cooperación al desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y desarrollo rural, como en el ámbito de la cooperación industrial, en base principalmente a los recursos del FED -estas áreas de actuación fueron prioritarias bajo los Convenios de Lomé, tal y como se ha estudiado en el capítulo I-.

En definitiva, las distorsiones generadas por la OCM del azúcar y el diseño del Protocolo sobre el azúcar ACP evidencian, claramente, los graves problemas que deberán afrontarse en el futuro inmediato para hacer frente a la reestructuración interna del sector del azúcar en la CE y los países ACP beneficiarios. A partir de las conclusiones alcanzadas en esta investigación, se recomienda poner fin al Protocolo del Azúcar y hacer uso de la ayuda financiera y técnica dirigida a la realización de proyectos y programas en áreas apropiadas de cooperación económica.