

# ¿Un futuro más dulce?

## Cómo la reforma del azúcar de la UE puede contribuir a reducir la pobreza en África del sur

África del sur, en la que se encuentran algunos de los países más pobres del mundo, tiene un enorme potencial para desarrollar industrias azucareras que le permitan combatir la pobreza a largo plazo. Su capacidad para desarrollar este potencial depende del resultado de la reforma del régimen del azúcar de la UE, que está siendo debatido en este momento y que determinará el acceso de los países pobres al lucrativo mercado azucarero europeo. Las propuestas que se están barajando para la reforma del sector no mejorarán de forma significativa el acceso de estos países al mercado de la UE ni pondrán fin al inaceptable dumping en las exportaciones que practica Europa. Por ello es fundamental que se replantee su estrategia de reforma y responda a los compromisos internacionales que ha contraído en materia de desarrollo.

# Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Introducción</b> .....	<b>8</b>
<b>2 El problema: las políticas del azúcar de la UE son un obstáculo para la reducción de la pobreza</b> .....	<b>11</b>
El coste de las restricciones comerciales de la UE.....	11
El impacto amplio sobre el desarrollo de las políticas del azúcar de la UE .....	14
<b>3 Azúcar, reducción de la pobreza y desarrollo sostenible en Mozambique y Zambia</b> .....	<b>15</b>
El desarrollo del sector azucarero en Mozambique y Zambia.....	16
La reactivación de la industria azucarera y la importancia del mercado de la UE .....	19
El potencial para combatir la pobreza .....	24
Preocupaciones medioambientales .....	33
<b>4 La contribución de la reforma del régimen europeo del azúcar a la reducción de la pobreza</b> .....	<b>35</b>
Las propuestas de reforma de la UE se quedan cortas.....	35
Las recomendaciones de Oxfam.....	40
<b>ANEXO 1: Perspectiva general del régimen del azúcar de la UE</b>	<b>43</b>
<b>Notas</b> .....	<b>46</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>49</b>

## Lista de Tablas

Tabla 1: Zambia y Mozambique.....	17
Tabla 2: Estudio comparativo de los costes de producción de azúcar sin procesar entre las industrias de los PMA y los principales exportadores del mercado mundial.....	17
Tabla 3: Exportaciones por destino y precio, 2003.....	21

## Lista de Cuadros

Cuadro 1: El impacto del VIH/SIDA.....	18
Cuadro 2: Caso – las ventajas de la reapertura de la explotación azucarera de Luabo, Mozambique .....	20
Cuadro 3: Caso - ‘El salario no es suficiente pero por lo menos tengo algo que me ayude a salir del paso’.....	26
Cuadro 4: Las normas fundamentales del trabajo de la OIT .....	27
Cuadro 5: Caso - ‘Este trabajo no me da ninguna perspectiva de futuro’ .....	28
Cuadro 6: Caso - ‘Siento que a medida que la azucarera avance, yo también avanzaré’.....	29
Cuadro 7: Caso - ‘Los hijos de los pequeños agricultores: sus padres tienen dinero y pueden enviarles a la escuela secundaria’...	31
Cuadro 8: La sentencia de la OMC contra el dumping de azúcar de la UE.....	36
Cuadro 9: Es necesario tomar medidas para los países ACP .....	37

## Resumen

Durante los próximos meses el destino de miles de trabajadores y productores de la industria azucarera de algunos de los países más pobres del mundo estará en manos de los legisladores europeos. Desde Mozambique a Malawi, pasando por Zambia y Etiopía, el azúcar es el medio de subsistencia de muchas familias, entre las que se encuentran productores de azúcar y trabajadores de las plantaciones. Cultivar azúcar es lo que les permite enviar a sus hijos a la escuela, alimentarles y obtener al menos parte de los medicamentos básicos necesarios para tratarlos en caso de que caigan enfermos.

En países devastados por el VIH/SIDA, años de guerra civil y la ausencia de infraestructuras e inversión, el azúcar puede contribuir de forma sustancial a la reducción de la pobreza. Sin embargo, todo dependerá del resultado de las reformas del azúcar de la UE, que determinará el acceso de los países pobres al lucrativo mercado europeo. En sus manos está el que los países pobres puedan o no disfrutar de los cuantiosos beneficios que les puede reportar la industria azucarera.

Para muchos países africanos el comercio del azúcar es una garantía de un futuro más dulce. Según las últimas investigaciones de Oxfam, una reforma pro-desarrollo de la Unión Europea contribuiría a la creación de unos 30.000 puestos de trabajo en Mozambique y Zambia. Estos nuevos empleos representarían una oportunidad única para familias enteras, ya que en muchas zonas de África del sur tanto las escuelas como los hospitales y las viviendas se mantienen de forma regular gracias a las industrias azucareras. Los beneficios generados serían un auténtico balón de oxígeno para los países de la región -que se encuentran entre los más pobres del mundo- por lo que no pueden ser subestimados. En Mozambique y Zambia, más de tres cuartas partes de la población sobrevive con menos de 2\$ al día. Miles de personas viven sin agua corriente ni electricidad y no tienen acceso a la educación o a la sanidad. Esto explica por qué un empleo en la industria azucarera puede dar un vuelco radical a sus vidas.

En la provincia de Sofala, que se encuentra en el norte de Mozambique, el número de puestos de trabajo se ha duplicado desde la reactivación de dos de las principales industrias azucareras. Gracias al comercio de azúcar, Sofala ha pasado de ser la provincia con el índice de pobreza per capita más alto en 1996-97 a la provincia con la menor incidencia de pobreza en el año 2002-03. Esto mismo es lo que podría suceder en muchas otras regiones del continente africano.

Lamentablemente, la capacidad que tiene el comercio del azúcar para reducir la pobreza está en peligro. Los países en desarrollo dependen de Europa no sólo en lo que se refiere a ayuda al desarrollo sino también a la posibilidad de comerciar su azúcar en el mercado europeo, un intercambio que les ayudaría a escapar de la pobreza. Las políticas comerciales de la UE tienen repercusiones más allá de sus recién ampliadas fronteras y el sector azucarero es una clara muestra de su impacto. Europa cultiva azúcar, pero lo

hace a un coste muy superior al de sus competidores directos, de ahí que necesite recurrir a un complejo sistema de aranceles y cuotas para proteger a sus productores y garantizarles un precio elevado que les permita cubrir sus costes de producción. Este sistema tiene consecuencias dramáticas sobre otros países productores de azúcar, puesto que limita su acceso al mercado de la UE y distorsiona los mercados no europeos. Cada año, Europa inunda los mercados mundiales con 5 millones de toneladas de excedentes de azúcar, provocando una caída artificial de los precios y privando a los países en desarrollo -que producen azúcar de forma más competitiva- de una fuente importante de ingresos.

Para algunos países pobres la exportación de azúcar a la Unión Europea es crucial. Los regímenes de acceso preferencial para los Países ACP (África, Caribe y Pacífico) y los Países Menos Adelantados (PMA) les permiten vender una cantidad determinada de su azúcar en el mercado europeo a un precio muy superior al que obtendrían en cualquier otro mercado. Para los productores de Mozambique y Zambia, que forman parte del grupo de PMA y tienen un acceso limitado al programa Todo Menos Armas (TMA), el acceso al mercado europeo y, por consiguiente, a sus elevados precios les permite cubrir los costes de inversión, desarrollo y ampliación de la industria azucarera.

La reforma del régimen del azúcar de la UE se debería haber aprobado hace tiempo, pero no en los términos en los que se ha hecho. Es evidente que las propuestas actuales de la Comisión no responden a los intereses de los países en desarrollo. La UE ha sugerido recortes importantes de los precios durante un periodo establecido, pero sólo una reducción limitada de las cuotas de producción. La reforma, tal y como se concibe en la actualidad, no ayudará a frenar ni evitar las terribles consecuencias del dumping en las exportaciones ni mejorará el acceso de los países pobres al mercado europeo a precios remuneradores. Por lo tanto, puede decirse que las propuestas de la UE son una muestra de su falta de voluntad política para concluir en la OMC las negociaciones de la Ronda del Desarrollo de Doha con resultados tangibles para los países pobres.

Al reducir de forma drástica el precio que reciben por el azúcar, las propuestas de la Comisión hacen peligrar las oportunidades de algunos de los países más pobres del mundo de establecer y consolidar industrias azucareras sólidas que les permitan escapar de la pobreza. Mozambique, Zambia y otros PMA tienen un enorme potencial para desarrollar industrias azucareras a largo plazo que sean sostenibles y competitivas en el mercado internacional. En la actualidad, estas industrias están sufriendo las consecuencias de los nefastos sistemas de transporte y de la precariedad de infraestructuras en general. Necesitan tiempo y ayudas económicas, además de acceso a mercados. Por otra parte, es fundamental que se invierta en medidas que permitan a estos sectores estimular su productividad, aumentar su competitividad externa y alcanzar un desarrollo social y medioambientalmente sostenible.

Actualmente los PMA tienen acceso preferencial a una cuota limitada de azúcar en el lucrativo mercado europeo hasta el año 2009, momento en que la UE se ha comprometido a garantizarles un acceso libre de aranceles, tal y

como establece la iniciativa Todo Menos Armas (TMA). Si tenemos en cuenta el precio que reciben hoy, comprendemos lo importante que es este acceso para los países pobres. Ahora bien, si la UE se decide a adoptar los recortes propuestos, los beneficios para los PMA se verían sustancialmente reducidos una vez desaparecidas las cuotas. Por este motivo, los PMA han exigido a la UE más tiempo para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado, lo cual les permitiría desarrollar sus industrias. En este mismo sentido –y siempre manteniendo un sistema de cuotas- han solicitado un mayor acceso a los mercados europeos a precios remuneradores hasta el año 2016.

Los países ACP tienen acceso preferencial al mercado europeo para 1,6 millones de toneladas de azúcar sin procesar cada año. Estos países están muy pendientes del proceso de reforma de la UE puesto que algunos de ellos producen azúcar a alto coste y se verían gravemente perjudicados por las reformas, que prevén una reducción del precio que perciben. Aunque no se encuentran entre los países más pobres del mundo, algunos de ellos tienen una alta incidencia de pobreza y sus economías dependen en gran medida de las exportaciones de azúcar a la UE. Por el momento, Europa no ha formulado propuestas específicas para ayudarles a adaptarse al impacto de las reformas.

Diseñar una reforma del régimen del azúcar de la UE que beneficie a los países en desarrollo es sin duda una labor compleja. Es evidente que toda reforma del *status quo* tendrá sus ganadores y perdedores. Por ello, Oxfam propone un paquete de medidas que permita abordar los intereses de los países más pobres teniendo en cuenta el amplio abanico de cuestiones que están en juego.

**Oxfam insta a los Estados miembros de la UE a que sitúen las necesidades de los países y las personas más pobres del planeta en el centro del debate sobre la reforma del régimen europeo del azúcar.** Es fundamental que la UE se replantee la reforma para responder a sus compromisos internacionales, para lo cual deberá perseguir los siguientes objetivos:

- Mayores recortes en la producción azucarera europea para permitir un aumento de las importaciones de los PMA y poner fin a toda forma de exportación del azúcar producido en la UE.
- Recortes superficiales en los precios y una ampliación del periodo de implementación propuesto por la Comisión.
- Acelerar y ampliar el acceso a los mercados europeos para los PMA a precios remuneradores.
- Ayudar a los PMA a desarrollar su capacidad de oferta y estimular su competitividad a través de ayudas específicas al desarrollo y de asistencia técnica.
- Desarrollar un paquete eficaz de medidas, incluidas indemnizaciones, destinadas a ayudar a los proveedores de los países ACP a adaptarse a las reformas del azúcar de la UE.

- Eliminar toda forma de ayudas a la exportación, ya sean directas o indirectas.
- Promover una industria azucarera social y medioambientalmente sostenible, tanto en la UE como en el resto del mundo.

Como parte de las reformas del azúcar de la UE, deberán incluirse necesariamente medidas que permitan garantizar un alto nivel de inversión en aquellos países menos avanzados (PMA) que tengan capacidad para desarrollar industrias azucareras sostenibles a largo plazo, como es el caso de Mozambique y de Zambia. Esto implica responder positivamente a las propuestas comerciales de los PMA y proporcionarles ayuda al desarrollo y asistencia técnica para que puedan desarrollar su capacidad de oferta y mejorar su competitividad. Oxfam es consciente de que la reforma incluirá una serie de recortes en los precios, pero exige una reducción adicional en las cuotas nacionales y unos recortes de precios inferiores a los propuestos por la Comisión Europea.

Al mismo tiempo, la UE debe desarrollar medidas adicionales para promover el desarrollo sostenible de las industrias azucareras en aquellos países ACP o PMA que puedan sobrevivir en un entorno más competitivo con precios más reducidos. Estas medidas deben incluir ayudas al desarrollo o financiación, así como incentivos para cumplir con los estándares laborales internacionales.

En cuanto a los productores de los países ACP que cultiven azúcar a un alto coste -que sin duda se verían perjudicados por cualquier reforma del régimen del azúcar de la UE- es necesario desarrollar un paquete eficaz de medidas, que incluya indemnizaciones, en estrecha colaboración con los principales actores nacionales, de manera que puedan adaptarse al cambio de régimen. Por otra parte, es fundamental que se alcance un compromiso político que garantice que el envío de fondos en materia de indemnización o diversificación se produzca dentro de los plazos establecidos.

Los gobiernos nacionales y las empresas azucareras de los países pobres productores de azúcar también tienen la responsabilidad de asegurarse de que las oportunidades que se les brindan para aumentar su producción y exportación de azúcar se traduzcan en un avance en la lucha contra la pobreza.

# 1 Introducción

*“Cortar caña de azúcar es difícil. Cuando empecé no se me daba muy bien pero ahora he mejorado y soy más rápido. Si cuando terminen los seis meses de contrato me dicen que puedo seguir trabajando, lo haré. Necesito ganar dinero para mantener a mi familia. La vida aquí es difícil –sigo teniendo las manos llenas de ampollas y no gano suficiente dinero, pero al menos puedo decir que tengo trabajo y sin duda eso es algo de lo que puedo sentirme orgulloso.”*

A Inacio Albano, un trabajador de la explotación azucarera de Marroneu, en Mozambique, el sueldo que gana por cortar caña de azúcar le permite mantener a sus padres y a sus cuatro hermanos. Aunque el trabajo es duro, hay pocas posibilidades para ganarse la vida en la remota zona rural del centro de Mozambique en la que vive, de ahí que los empleos en la industria azucarera estén muy valorados. Miles de trabajadores y pequeños agricultores de África del sur –donde se encuentran algunos de los países más pobres del mundo- dependen de los ingresos del azúcar para enviar a sus hijos a la escuela y obtener asistencia sanitaria en caso de que algún miembro de su familia o ellos mismos caigan enfermos.

El sector azucarero de Mozambique, al igual que en otros PMA como Zambia y Malawi, tiene un enorme potencial para generar puestos de trabajo y combatir la pobreza. Hay que tener en cuenta que entre estos países se encuentran algunos de los productores de azúcar más competitivos del mundo. Sin embargo, para desarrollar una industria que sea sostenible a largo plazo en términos sociales y medioambientales es necesario adoptar reformas nacionales que permitan mejorar la situación de los pequeños agricultores y trabajadores del campo así como proteger el medioambiente. Además, es necesario crear un entorno económico favorable que atraiga a inversores –algo que depende en gran medida de las decisiones que adopten los legisladores europeos en los meses venideros en el contexto de la reforma del azúcar de la Unión Europea.

Debido a sus limitados mercados nacionales, la mayoría de los PMA tienen que recurrir a la exportación como medio principal para ampliar su industria azucarera. En este sentido, el mercado más atractivo para la exportación de sus productos es Europa. Las exportaciones de azúcar de los PMA alcanzan en Europa precios por encima de los \$600 (€497) por tonelada<sup>1</sup>, una cantidad muy diferente a la de los mercados mundiales, donde el precio por tonelada ronda los \$200. Ahora bien, bajo las condiciones actuales, el volumen de azúcar



que los PMA pueden exportar a Europa es muy limitado. Según el trabajo de investigación de Oxfam en Mozambique y Zambia, si la reforma europea es adoptada de manera que permita a los países pobres ampliar sus industrias azucareras de forma sostenible podría contribuir sustancialmente a reducir la pobreza. Esto es especialmente relevante en las regiones devastadas por la epidemia del VIH/SIDA.

Una ampliación del periodo de acceso seguro a los mercados europeos a precios remuneradores, junto con una serie de ayudas destinadas a promover estándares laborales y medioambientales más elevados, podría aportar a los PMA aquello que necesitan para desarrollar con éxito sus industrias azucareras a largo plazo. Asimismo, es fundamental que se destinen fondos para ayudar a los PMA a invertir en su capacidad de oferta de azúcar y en su competitividad exportadora. Su capacidad exportadora depende en gran medida de las decisiones que se tomen a nivel europeo en lo que respecta a los precios de este mercado, puesto que esto incidirá directamente en los ingresos disponibles para reinvertir en el sector azucarero. Oxfam estima que si el paquete de medidas de la reforma garantiza una mayor inversión en el sector azucarero, podrían crearse más de 20.000 nuevos puestos de trabajo en Mozambique y alrededor de 4.000 en Zambia, lo cual permitiría a los pequeños agricultores dedicarse a la producción de azúcar.

Por otra parte, un aumento en los ingresos contribuiría a la mejora de las condiciones laborales para los trabajadores de la industria azucarera, si bien es cierto que estas condiciones también dependen del fortalecimiento de los sindicatos y demás organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos laborales. Asimismo, un incremento en las divisas extranjeras derivado de la exportación de azúcar también podría financiar las importaciones de productos de primera necesidad.

La reforma del azúcar es uno de los puntos de la agenda política europea. Sin embargo, las propuestas actuales no satisfacen las necesidades o preocupaciones de los países en desarrollo y desde luego no responden al compromiso de la UE de combatir la pobreza y promover el desarrollo sostenible. Ni los recortes de los precios ni las limitadas reducciones de las cuotas propuestos por la Unión garantizan a los países más pobres el acceso preferencial a los mercados europeos; tampoco el fin de la sobreproducción y el dumping de las exportaciones. Asimismo, las propuestas de reforma tampoco incluyen planes específicos para abordar las necesidades de los países ACP, que serán los más perjudicados por la reforma del azúcar de la UE.

La incorporación de los nuevos Comisarios de agricultura y comercio representa una excelente oportunidad para formular nuevas

propuestas de reforma que respondan a los compromisos internacionales de la UE y asegurar que se llevan a la práctica antes de finales de 2005. Si la reforma del régimen de azúcar de la UE promueve el desarrollo justo y sostenible, hay más posibilidades de que las negociaciones de la Agenda de Desarrollo de Doha en la OMC garanticen el fin de las injustas prácticas de dumping de las exportaciones y la mejora de las condiciones de comercio de los países pobres.

Este documento describe la postura de Oxfam y recoge varias propuestas para que la reforma del azúcar de la UE promueva una inversión segura en el desarrollo sostenible de las industrias azucareras en algunos de los países más pobres del mundo. La segunda parte del documento describe los problemas de la política actual del azúcar de la UE, y la tercera parte analiza cómo el sector azucarero puede contribuir a reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible en dos de los países menos avanzados de África del sur: Mozambique y Zambia. La cuarta parte describe el reto al que se enfrentan los legisladores europeos para garantizar que la reforma cumpla con los compromisos de la UE en términos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible. Por último, se incluyen algunas de las recomendaciones de Oxfam para lograr una reforma más justa.

## **2 El problema: las políticas del azúcar de la UE son un obstáculo para la reducción de la pobreza**

Las políticas del azúcar de la UE se enmarcan dentro de un régimen injusto y enormemente complejo que:

- limita el acceso al mercado europeo del azúcar exportado por los países pobres, especialmente los PMA;
- promueve el dumping en las exportaciones; y
- distribuye los beneficios de forma desigual entre quienes cultivan y procesan la remolacha azucarera en Europa.<sup>2</sup>

La reforma se ha hecho esperar. El sector azucarero se ha mantenido al margen de todas las rondas de negociaciones que se han celebrado durante los últimos cuarenta años sobre la reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

No conviene olvidar que el régimen del azúcar de la UE tienen implicaciones que van más allá de las fronteras de la Unión. El futuro de la industria azucarera en algunos países en desarrollo depende de su acceso al mercado europeo, donde los precios garantizados son superiores a los precios de los mercados mundiales. El problema es que son precisamente estos elevados precios de la UE los que han promovido la sobreproducción y el dumping de las exportaciones, perjudicando así a los mercados de exportadores de azúcar más eficaces, entre los que se encuentran muchos países en desarrollo. Por ello es fundamental que las reformas de la UE contemplen las necesidades y los intereses de los países y poblaciones más pobres del mundo.

### **El coste de las restricciones comerciales de la UE**

A los productores de los Países Menos Avanzados (PMA), como Mozambique y Zambia, que cultivan azúcar a bajo coste, les preocupa principalmente el impacto que las reformas de la UE pueden tener sobre su acceso al lucrativo mercado europeo. Las condiciones de acceso al mercado –tanto en lo que refiere a precio como a cantidad– incidirán sobre las decisiones de inversión y éstas, a su vez, determinarán el potencial del sector azucarero para generar empleo y contribuir a la reducción de la pobreza.

Las políticas actuales de la UE limitan seriamente el acceso al mercado europeo del azúcar exportado por los países en desarrollo. Un grupo reducido de países ACP disfruta de un acceso preferencial a los altos precios de la UE para alrededor de 1,6 millones de toneladas de azúcar sin procesar cada año. El problema es que los ingresos obtenidos son distribuidos de forma muy desigual; casi un 80 por ciento de los beneficios van a parar únicamente a cinco países: Mauricio, Fiji, Guyana, Swazilandia y Jamaica. Algunos de estos países son productores de azúcar a alto coste y por lo tanto van a verse sustancialmente perjudicados por las reformas del azúcar de la UE (ver página 30). Sólo cinco PMA –Madagascar, Malawi, Mozambique, Tanzania y Zambia- tienen acceso preferencial bajo el Protocolo del Azúcar ACP y los acuerdos Preferenciales Especiales del Azúcar. Si sumamos los ingresos obtenidos por cada país mediante el cultivo de azúcar, veremos que los beneficios de estos cinco países sólo ascienden a un 4 por ciento del total.

En el año 2001, la Comisión Europea (CE) propuso ofrecer un acceso inmediato al mercado europeo, libre de aranceles y cuotas, a todas las exportaciones procedentes de los PMA –con la excepción de las exportaciones de armamento- como parte de una iniciativa denominada “Todo menos armas” (TMA). En principio, el azúcar iba a ser uno de los productos que más se beneficiaría de la propuesta de la Comisión. Desafortunadamente, el azúcar es también uno de los tres productos en los que los intereses pesan más que la voluntad política de contribuir al desarrollo. Como en el caso del arroz y los plátanos, el acceso libre de aranceles y cuotas para el azúcar fue pospuesto hasta 2009.

La iniciativa TMA, tal y como se concibió en un primer momento, podría haber tenido un impacto significativo sobre el desarrollo del sector azucarero en algunos de los países más pobres del mundo, pues ofreció a los PMA la oportunidad de vender azúcar a la UE a un precio superior al de los mercados mundiales. No obstante, la severa restricción de las cuotas de importación de azúcar contemplada bajo el programa TMA ha reducido sustancialmente los ingresos por exportaciones de los PMA.

Oxfam ha calculado el coste que representa para los PMA la limitación de las importaciones de azúcar impuesta por la UE como una medida de las divisas extranjeras que hubieran obtenido si las exportaciones a los mercados mundiales -caracterizados por los bajos precios- hubieran estado dirigidas a la UE desde el año 2001 a los precios actuales. Mozambique, por ejemplo, podría haber aumentado sus exportaciones a la UE en alrededor de 80.000 toneladas, ingresando una cantidad adicional de \$38 millones en 2004, o una cantidad equivalente al gasto público total en materia de desarrollo rural. Malawi podría haber aumentado sus exportaciones a la UE en

unas 68.000 toneladas en el año 2004. Se estima que las restricciones de acceso al mercado europeo privarán al país de unos ingresos potenciales en divisas extranjeras del orden de \$32 millones, lo que equivale a casi la mitad del gasto público del país en servicios médicos.<sup>3</sup>

Para estos países, las condiciones de acceso al mercado europeo de sus exportaciones de azúcar –en términos de precio y cantidad- tienen una enorme relevancia. Además de los ingresos por exportación –que son fundamentales para un mayor desarrollo económico-, obtener una ampliación del periodo de acceso seguro les permitiría atraer inversión para desarrollar un sector que a la larga tiene un potencial inmenso para crear puestos de trabajo y contribuir a la lucha contra la pobreza.

Una reforma del régimen del azúcar de la UE que incluya importantes recortes de los precios, tal y como plantea la Comisión Europea, podría cambiar la situación radicalmente. Por este motivo, los PMA han solicitado a la UE que les otorguen más tiempo para desarrollar sus propias industrias. Lo que piden, en definitiva, es una ampliación del periodo de acceso –aunque éste sea limitado- a precios remuneradores. Limitar sus exportaciones a una cuota que refleje su verdadero potencial de exportación les proporcionaría sin duda perspectivas de exportación más esperanzadoras, y todo ello sin perjudicar el sistema europeo de gestión de la oferta.

Los PMA instan a Europa a que modifique la iniciativa TMA, de manera para que pueda proporcionarles un acceso prolongado bajo una cuota progresiva que cubra todos los productos del azúcar, como el azúcar refinado y el azúcar sin procesar. Este acceso adicional debería estar basado en la capacidad de cada PMA y ser aumentado cada año en un 15 por ciento, hasta quedar fijado en el nivel correspondiente al año 2012-13.<sup>4</sup> El acceso ilimitado al mercado sería pospuesto hasta el año 2016. De esta forma, la UE mantendría el valor del acceso preferencial para estos países a precios remuneradores. Los PMA productores, como Mozambique y Zambia, dispondrían de tiempo e ingresos para invertir en el desarrollo de sus industrias azucareras y poder así hacer frente a un entorno más competitivo con precios inferiores.

Las ayudas de la UE también son necesarias para asistir a los PMA en el desarrollo sostenible de sus industrias azucareras. El nivel de ayudas que se necesita depende del resultado de las reformas de la UE en relación al acceso al mercado por parte de los PMA. Sería necesario un paquete muy significativo de ayudas para compensar cualquier recorte sustancial de los precios, en la medida en que se verían reducidos los ingresos disponibles para reinvertir en la industria azucarera.

## El impacto amplio sobre el desarrollo de las políticas del azúcar de la UE

Aunque los acuerdos preferenciales de importación europeos preocupan enormemente a los productores de los PMA de África del sur en los que se centra este informe, el aspecto más preocupante es sin duda el impacto negativo que el régimen del azúcar de la UE tiene sobre el conjunto de los países en desarrollo. Lo más significativo es el daño causado por el dumping de las exportaciones de azúcar europeas, que destruye los mercados de países mucho más competitivos. Teniendo en cuenta que Europa es un productor de azúcar a alto coste, es evidente que su posición como segundo exportador mundial es posible únicamente gracias a un complejo sistema de ayudas directas e indirectas a la exportación.

Las previsiones varían pero uno de los modelos de análisis más aceptados prevé descenso del 20-23 por ciento en el precio mundial del azúcar como resultado del dumping de las exportaciones de la UE, que reduce los ingresos de los exportadores de azúcar más competitivos.<sup>5</sup> Asumiendo que la PAC reduce los precios en un 23 por ciento y utilizando los datos de exportación correspondientes al año 2002, Oxfam estima que Brasil dejó de percibir unos \$494 millones como consecuencia del dumping de azúcar de la UE. En el caso de Tailandia, los ingresos no percibidos ascienden a \$151 millones y en el caso de Sudáfrica a \$60 millones.

En algunos casos, las exportaciones de azúcar de la UE compiten directamente con las exportaciones de países en desarrollo en terceros mercados. Sudáfrica compite con las exportaciones subvencionadas de la UE en Nigeria, Angola, Egipto y Kenia. La India hace frente a la competencia de la UE en Bangladesh, Indonesia, y Singapur. La competencia directa del azúcar de la UE limita los volúmenes de exportación de los países en desarrollo. El volumen y el precio tienen un impacto severo sobre los ingresos de los países en desarrollo cuando se trata de vender azúcar.

El régimen del azúcar de la UE también tiene consecuencias medioambientales. En un mercado fluctuante y de precios bajos es difícil garantizar una inversión adicional en el uso eficaz de los recursos, lo que supone a menudo que las restricciones medioambientales sean consideradas como una carga que la industria se niega a soportar, por lo que las estrategias para mantener el nivel de ingresos están basadas en una ampliación o intensificación insostenible y negativa de la producción.

### 3 Azúcar, reducción de la pobreza y desarrollo sostenible en Mozambique y Zambia

*‘Actualmente Zambia es un país pobre, pero está capacitado para dejar atrás la pobreza y prosperar. La agricultura y el cultivo de azúcar son una forma de lograrlo. Aquí tenemos ventaja competitiva en lo que se refiere a mano de obra, clima y tierra cultivable. Las exportaciones a la UE son muy importantes para nosotros porque nos ofrecen un mercado rentable para el azúcar. El mercado de Zambia es un mercado de pequeñas dimensiones; apenas 100.000 toneladas. No obstante, tenemos capacidad para producir hasta 240.000 toneladas. Esto significa que podríamos dar salida a los excedentes a través de su exportación, de ahí que las exportaciones a la UE sean cruciales para nosotros.’ – Nawezi Chinyanta, Director de Exportaciones, Zambia Sugar.*

*‘Si estuviéramos seguros de poder entrar en el mercado de la UE, estaríamos buscando mercados de valor añadido como el azúcar demerara, por ejemplo. No queremos limitarnos a producir azúcar para las refinerías europeas porque estaríamos renunciando a posibles ingresos. En un momento dado, nos gustaría empezar a sacar el producto acabado desde aquí.’ – Tony Smith, Director Financiero, Plantación de azúcar de Marromeu, provincia de Sofala, Mozambique.*

Para los productores de azúcar de los PMA, garantizar el acceso al lucrativo mercado de la UE es una cuestión de primera importancia. En algunos casos, la iniciativa TMA ya ha funcionado como un catalizador para la inversión nacional y extranjera en la industria azucarera. En Mozambique y Zambia, el azúcar es un factor crucial de la economía nacional y contribuye significativamente al empleo y al desarrollo global de la economía. Esto explica por qué los gobiernos de estos países y otros PMA están tan pendientes del proceso europeo de reforma.

El trabajo de investigación realizado por Oxfam en Mozambique y Zambia demuestra que la ampliación de la producción y el comercio del azúcar podría contribuir significativamente a la lucha contra la pobreza y al desarrollo sostenible en algunos PMA. Sin embargo, esta relación es muy compleja y depende en gran medida de la puesta en marcha de políticas nacionales que garanticen el cumplimiento de los estándares laborales internacionales y promuevan el uso de prácticas eficaces de gestión medioambiental.

Tradicionalmente, la producción de azúcar se ha concentrado en las grandes plantaciones y se ha asociado a condiciones laborales precarias, sueldos bajos, daños medioambientales y una protección

inadecuada frente a los riesgos para la salud y la seguridad. Los gobiernos de los países pobres deben enmarcar el desarrollo de sus industrias azucareras dentro de una estrategia coherente para la lucha contra la pobreza que dé prioridad a la creación de puestos de trabajo, el respeto a los estándares laborales internacionales y la inversión en una producción sostenible.

## El desarrollo del sector azucarero en Mozambique y Zambia

Los PMA hacen un llamamiento a la UE para que su reforma del azúcar tenga en cuenta sus necesidades y les garantice el acceso al mercado europeo a precios remuneradores durante un periodo prolongado de tiempo. Son dos los motivos que les llevan a exigir un replanteamiento de la reforma. En primer lugar, el importante papel que el sector azucarero desempeña en sus economías y en sus planes de crecimiento económico. El desarrollo de las industrias azucareras en los PMA puede contribuir sustancialmente a la lucha contra la pobreza a través de la creación de puestos de trabajo en las zonas rurales desfavorecidas, así como generar divisas que son fundamentales para adquirir importaciones básicas. Los trabajos realizados por la organización ecologista WWF demuestran que es posible cultivar y procesar azúcar a la vez que se cuida el medio ambiente y se utilizan de forma sostenible los recursos naturales.<sup>6</sup>

En segundo lugar, algunos PMA tienen un enorme potencial para desarrollar industrias azucareras viables a largo plazo. Entre estos países se encuentran los productores de azúcar más competitivos del mundo. Sin embargo, como sucede en muchas industrias emergentes, sus sectores azucareros necesitan tiempo y estabilidad para desarrollar su potencial.

Mozambique y Zambia son dos de los países más pobres del mundo. La esperanza de vida en Zambia es la más baja del planeta, en gran parte debido a la elevada incidencia de la infección por VIH. En Mozambique, tres cuartas partes de la población viven por debajo del umbral de pobreza nacional. En ambos países, el índice de pobreza es mucho más alto en las zonas rurales que en las urbanas.



**Tabla 1: Zambia y Mozambique**

	Zambia	Mozambique
Porcentaje de la población que vive con menos de \$2 diarios	87	78
PIB per cápita (PPP*)	\$840	\$1.050
Esperanza de vida	33 años	38 años

\*PPP – Paridad del Poder Adquisitivo<sup>7</sup>

Fuente: Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, 2004.

A pesar de estas alarmantes estadísticas de desarrollo humano, ambos países son idóneos para la producción de azúcar y se encuentran entre los productores mundiales que registran los costes de producción más reducidos. La tabla recogida a continuación indica los costes de producción correspondientes a Mozambique, Zambia y Malawi como un porcentaje del coste medio combinado de los principales países exportadores de azúcar del mundo (Brasil, Australia, Sudáfrica, Tailandia y Guatemala).

**Tabla 2: Estudio comparativo de los costes de producción de azúcar sin procesar entre las industrias de los PMA y los principales exportadores del mercado mundial**

Países	Media de costes en fábrica* 2001-2003	Media de costes FOB** 2001-2003
Zambia	102%	156%
Malawi	93%	113%
Mozambique***	135%	140%
Media de los exportadores del Mercado mundial****	100%	100%

\* Se trata de los costes intrínsecos de la producción de azúcar en cada país.

\*\* El coste franco a bordo (FOB) incluye el coste de salida de fábrica y el transporte del azúcar hasta el puerto de exportación.

\*\*\* Los datos relativos a Mozambique corresponden al año 2003 puesto que la industria se encuentra inmersa en un periodo rápido de transición caracterizado por una tendencia a la baja de los costes, lo que implica que la media para el periodo 2001-03 sería engañosa.

\*\*\*\* Los costes medios para los principales exportadores de azúcar del mundo: Brasil, Australia, Sudáfrica, Tailandia y Guatemala.

Fuente: datos de LMC International Ltd.

Tanto Zambia como Malawi se acercan a la media de exportadores del mercado global en lo que se refiere a sus costes intrínsecos de producción. Aunque los costes de salida de fábrica de Mozambique son superiores, lo cierto es que la industria está experimentando un periodo rápido de transición y una fuerte inversión, lo cual está provocando una disminución de los costes. Todo apunta a que esta tendencia descendente permitirá al país acercarse al coste medio de los exportadores del mercado mundial.

A pesar de los bajos costes de producción del azúcar, tanto Mozambique como Zambia deben superar desafíos significativos en materia de costes. Sin duda, una ampliación del periodo de acceso limitado al mercado de la UE podría ayudarles a superar dichos desafíos. Uno de los retos a los que se enfrentan, sobre todo Zambia, es el coste relativamente alto del transporte del azúcar al puerto de exportación. Esto se debe al alto coste y a la escasa calidad de las infraestructuras de transporte, que podrían ser mejoradas con el tiempo si se invierte adecuadamente en el sector. Otro de los retos a los que se enfrenta Mozambique es el nivel de endeudamiento de la industria, que es fruto de los errores a la hora de calcular las cantidades que hubiera sido necesario exportar a los mercados mundiales de bajo precio cuando se efectuaron las primeras inversiones para reactivar la industria en 1998.<sup>8</sup>

#### **Cuadro 1: El impacto del VIH/SIDA**

Mozambique y Zambia son dos de los países más afectados por la epidemia mundial del VIH/SIDA. En Mozambique, más de 1,3 millones de personas de una población de 18 millones conviven con el VIH/SIDA. Un informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas para los Alimentos y la Agricultura (FAO) advierte que el VIH/SIDA es una amenaza para el futuro de la agricultura, puesto que como consecuencia de esta enfermedad el país habrá perdido más del 20 por ciento de sus trabajadores para el año 2020.<sup>9</sup> En Zambia, se estima que el 16 por ciento de las personas de edades comprendidas entre los 15 y 49 años han contraído el virus y que hay en torno a 600.000 huérfanos como consecuencia del SIDA.<sup>10</sup> África Subsahariana es la única región del mundo en la que los índices de infección por VIH son superiores en las mujeres que en los hombres. Las mujeres jóvenes y las niñas representan el 80 por ciento de las personas jóvenes seropositivas de entre 15 y 24 años en Zambia y Zimbabwe, un dato abrumador.<sup>11</sup>

La pobreza es uno de los factores que contribuyen a la transmisión por VIH y que exacerban el impacto del SIDA. Al mismo tiempo, esta enfermedad conduce a una intensificación de la pobreza. Lo que es aún más terrible: hay datos que apuntan a un incremento en la incidencia del VIH/SIDA como consecuencia del aumento de la prosperidad en Zambia derivado del éxito del régimen de ayudas a los pequeños agricultores. Esto se debe a que los

hombres se gastaban el sueldo consumiendo alcohol y contratando los servicios sexuales de jóvenes traídas desde Lusaka. Afortunadamente esta tendencia está siendo controlada gracias a las campañas de concienciación que se están realizando en el país.

Estos países necesitan desesperadamente aprovechar todas y cada una de las oportunidades que les brindan para integrarse en la economía mundial en condiciones justas, de manera que puedan generar los recursos que necesitan para abordar la crisis del VIH/SIDA. Aunque las dimensiones de la crisis obligan a adoptar una estrategia a múltiples niveles, el desarrollo de la industria azucarera en los países pobres de África del sur ofrece una excelente oportunidad para combatir algunos de los problemas asociados a dicha crisis. Por ejemplo, un aumento en los salarios y una mejora de las condiciones laborales en el sector azucarero podrían disminuir la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes ante la infección por VIH. Asimismo, todas las empresas azucareras deberían esforzarse al máximo para destinar recursos a la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA de sus trabajadores.

## La reactivación de la industria azucarera y la importancia del mercado de la UE

Las industrias azucareras de Zambia y Mozambique tienen potencial para ampliar su producción y sus exportaciones. Debido al carácter reducido de sus mercados, ambos países necesitan hacerse un hueco en los mercados extranjeros para exportar sus productos, siendo ésta su principal oportunidad para expandir su negocio.

En Mozambique, el azúcar ha sido identificado por el gobierno como un sector clave para el desarrollo por su capacidad para tener un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza, la producción y el comercio. La reactivación del sector comenzó en 1998. Desde entonces, la finalidad de las políticas gubernamentales ha sido atraer fuentes de inversión mediante la reestructuración y privatización de las industrias azucareras (cuatro de las seis explotaciones existentes ya han sido reabiertas). Todavía está en curso la reapertura de las dos fábricas restantes (Luabo y Buzil). Según el propietario de la empresa mauritana Sena Holdings, la reapertura de la explotación de Luabo - que crearía unos 7.000 puestos de trabajo- depende de que se alcancen precios estables y remuneradores para las exportaciones de azúcar.

**Cuadro 2: Estudio de caso– las ventajas de la reapertura de la explotación azucarera de Luabo (Mozambique)**

La producción azucarera en la explotación de Luabo se remonta a mediados de la década de los veinte. En 1985, la explotación se vio obligada a cerrar como consecuencia de los ataques de las fuerzas rebeldes durante la guerra civil. En la actualidad, tanto la explotación como la procesadora han de ser reconstruidas como consecuencia de los daños causados por años de combates y negligencia. El propietario de la explotación, Sena Holdings, ha entablado negociaciones con el gobierno de Mozambique con la finalidad de que invierta en su reactivación, convencido de que podría reportar enormes beneficios a los habitantes de la comunidad, que tienen escasas oportunidades para alcanzar una vida digna.

María José Chabuca, de 52 años, vive en una pequeña pero ordenada cabaña de juncos. Su marido se gana la vida vendiendo juncos, que apila a las puertas de su casa para que la gente venga a comprarlos. María reflexiona sobre las ventajas que supondría la reapertura de la explotación de Luabo.

“Si la explotación estuviera operativa nuestra vida sería muy diferente porque todos tendríamos trabajo. Aunque no trabajáramos directamente en la azucarera, la vida en el pueblo sería más fácil. Habría dinero y nos podríamos comprar cosas los unos a los otros. Podríamos cuidar mejor a nuestros hijos; estarían más aseados, más sanos. Nos iría mucho mejor.”

“Si mi marido no trabaja, no tenemos para comer. Si no cortara juncos, no podríamos sobrevivir. Una pila de juncos se vende a 5.000 meticales (\$0,24). Un saco de maíz cuesta 60.000 meticales (\$2,93) y como somos tantos en casa, el saco a veces sólo nos dura dos o tres días. Mezclamos el maíz con la mandioca que cultivamos para que cunda más. No nos queda otro remedio, porque no tenemos dinero. Cruzo el río en canoa para encontrar tierra fértil en la que cultivar batata, aunque corro el riesgo de volcar y ser atacada por cocodrilos. Una vez más, no tengo opción: es algo que tengo que hacer y punto.”

Desde 1998 un porcentaje creciente de las necesidades de consumo doméstico de azúcar han sido cubiertas por la producción local en lugar de las importaciones (que procedían fundamentalmente de Sudáfrica). En parte, este cambio ha sido posible gracias a la imposición de un recargo variable sobre las importaciones de azúcar por encima del arancel del 7,5 por ciento, a pesar de la oposición del Fondo Monetario Internacional.<sup>12</sup> Se prevé que Mozambique sea un exportador neto de azúcar en el año 2004. Mientras tanto, el gobierno se está esforzando en ampliar las exportaciones más allá de los bajos precios de los mercados mundiales, con el fin de alcanzar los mercados preferenciales, especialmente el de la UE, donde existe una mayor seguridad de precios y cantidades.

En Zambia el alto nivel de ingresos obtenido por Zambia Sugar – que pertenece en un 89 por ciento a la multinacional sudafricana Illovo- en la producción de azúcar ha propiciado la apertura de dos nuevas azucareras zambianas durante los últimos tres años. Aunque Zambia Sugar ya es una empresa altamente competitiva, estas azucareras nuevas necesitarán un periodo de protección para mejorar su productividad y su competencia exportadora. En la actualidad, su actividad representa un 10 por ciento de la producción total y al menos una de ellas, Consolidating Farming Limited (CFL), tiene un inmenso potencial de expansión, pudiendo incluso exportar sus productos.

El mercado nacional zambiano es un mercado limitado y de crecimiento lento que depende del nivel de ingresos agrícolas y de los medios de los agricultores de subsistencia para comprar azúcar año tras año. Esto significa que la expansión de la industria azucarera depende principalmente de su acceso a los mercados de exportación. Dado que los mercados regionales y mundiales de exportación son inseguros en términos de precio y cantidad, el mercado de la UE –que ofrece un entorno más seguro y un mejor precio de exportación- es enormemente importante para el futuro de la industria azucarera en Zambia.

**Tabla 3: Exportaciones por destino y precio (2003)**

Zambia				Mozambique			
Mercado de exportación	Volumen (toneladas)	Precio por tonelada (precio de fábrica)	Ingresos totales (millones de dólares)	Mercado de exportación	Volumen (toneladas)	Precio por tonelada (precio de fábrica)	Ingresos totales (millones de dólares)
UE	22.599	\$412	9,31	UE	10.400	\$526	5,47
SACU*	17.470	\$237	4,14	EEUU	13.000	\$302	3,93
Mercado regional**	72.327	\$267	19,3	SACU	11.481	\$298	3,42
				Mercados mundiales***	27.874	\$118	3,29
<b>Total</b>	<b>112,400</b>		<b>32.75</b>	<b>Total</b>	<b>62,755</b>		<b>16.11</b>

\* Southern Africa Customs Union. (Unión Aduanera de África del sur)

\*\* Esta categoría incluye la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos

\*\*\* Los mercados mundiales incluyen los mercados de Oriente Medio y China.

Fuentes: Illovo, Instituto Nacional del Azúcar de Mozambique, según cálculos de Oxfam.

Europa es con diferencia el mercado de exportación más atractivo

para los exportadores de azúcar de los países menos adelantados, como es el caso de Mozambique y Zambia. En Europa, las exportaciones que se acogen a la iniciativa TMA han alcanzado precios superiores a los \$600 (€497) por tonelada,<sup>13</sup> frente a los precios del mercado, que se sitúan por debajo de los \$200 por tonelada. Conforme a los acuerdos vigentes, el volumen de azúcar que estos dos países pueden exportar a la UE es muy limitado y sólo representa el 20 por ciento del total de exportaciones de azúcar de Zambia y el 16 por ciento de Mozambique. Sin embargo, debido a los altos precios del mercado europeo, el valor de las exportaciones a Europa en 2003 ascendió a \$9,3 millones para Zambia y a \$5,5 millones para Mozambique,<sup>14</sup> representando el 28 y el 34 por ciento del total de exportaciones respectivamente.

Los otros mercados de exportación que resultan atractivos para Mozambique y Zambia son los mercados regionales del continente africano, algunos de los cuales ofrecen mejores precios que los mercados mundiales, aunque significativamente inferiores al precio actual de la UE. Ahora bien, algunos de estos mercados son inseguros e inestables, especialmente el de la RD del Congo. Por otra parte, se espera que la competencia en los mercados de la Unión Aduanera de África del sur (*Southern Africa Customs Union*, SACU) aumente como consecuencia del incremento en la oferta azucarera del conjunto de África.

Aunque Mozambique tiene un acuerdo de comercio preferencial para exportar azúcar a EE.UU., lo cierto es que los beneficios derivados de los altos precios del mercado están siendo amenazados por las negociaciones entre EE.UU. y México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El volumen restante de exportaciones de Mozambique se destina a Oriente Medio y a China, ambos mercados residuales cuyos precios no siempre cubren los costes de producción.

Las decisiones de inversión en el sector azucarero dependen del nivel de beneficios previsto por las empresas, que depende a su vez de la cantidad de azúcar que se espera vender y el precio que se espera recibir por dicho azúcar. Estos factores ponen de manifiesto lo importante que es el acceso al mercado europeo, un mercado seguro que garantiza el desarrollo de las industrias azucareras en África del sur.

Si Mozambique y Zambia tuvieran mayor acceso a los precios remuneradores del mercado europeo, podrían redirigir de forma inmediata las exportaciones de azúcar de mercados menos lucrativos y ampliar su producción global para la exportación.

Zambia Sugar ya ha localizado terrenos para aumentar la producción de azúcar en un 40 por ciento, lo cual le permitiría pasar de unas

250.000 toneladas al año a unas 340.000 toneladas. La empresa está interesada en involucrar a los pequeños agricultores en la expansión de su negocio.<sup>15</sup> Consolidated Farming Ltd (CFL), una de las azucareras locales que han sido recientemente fundadas en Zambia, tiene capacidad para aumentar la producción anual de 20.000 toneladas (que hoy en día se venden íntegramente en el mercado nacional) a 60.000 toneladas, pudiendo destinar parte de la producción adicional a la exportación. Las empresas han acordado compartir la cuota de la UE de forma prorrateada en función de sus respectivos niveles de producción, lo que significa que a CFL le corresponde un 10 por ciento.

En Mozambique, las previsiones oficiales señalan que el total de exportaciones podría duplicarse hasta alcanzar las 130.000 toneladas de azúcar en 2007.<sup>16</sup> Las cuatro explotaciones que se encuentran operativas en la actualidad están en condiciones de aumentar la extensión de sus plantaciones de caña de azúcar:

- La explotación de Marromeu, que se encuentra en la provincia de Sofala, en la región central de Mozambique, y pertenece a la empresa mauritana Sena Holdings, es la única explotación que produce azúcar blanco refinado. Se estima que la producción de esta planta se duplicará antes del 2007, pasando de las 36.000 toneladas de 2004 a unas 60.000 toneladas en 2007.
- Por otra parte, la explotación de Maragra, que se encuentra en la provincia sureña de Maputo y pertenece a Illovo, prevé aumentar su producción de caña de azúcar de 15.000 toneladas en 2001 a 85.000 toneladas en 2008/09.
- La explotación de Xinavane, que está ubicada en el estado de Maputo y es propiedad de Tongaat-Hulett South Africa, ampliará su producción de 18.000 toneladas en 2001 a 65.000 toneladas en 2005. Asimismo, se estima que la explotación tiene capacidad para ampliar su producción hasta alcanzar las 120.000 toneladas anuales, aunque para ello sería necesario invertir generosamente en infraestructuras e intensificar el cultivo de caña de azúcar. La decisión de materializar estos planes de ampliación depende de la seguridad de los mercados de exportación, en particular el europeo.
- La explotación de Mafambisse, ubicada en la provincia de Sofala y propiedad de Tongaat-Hulett, prevé aumentar la producción de 40.000 toneladas en 2004 a casi 80.000 toneladas en 2006.
- Además, hay otras dos explotaciones con azucareras –Luabo en la frontera entre las provincias de Sofala y Zambezi y Buzi en Sofala– que están pendientes de rehabilitación. Sena Holdings planea invertir unos \$110 millones en Luabo para producir 70.000

toneladas de azúcar cada año. También en este caso, la decisión de invertir depende de la seguridad de los mercados de exportación.

## El potencial para combatir la pobreza

La investigación realizada por Oxfam en Mozambique y Zambia analiza la relación entre la industria azucarera y la reducción de la pobreza. Esta relación es enormemente compleja, pues no siempre se puede hablar de una vinculación directa entre reducción de la pobreza y empleo. Los puestos de trabajo mal remunerados y de baja calidad no siempre son una salida a la pobreza, y no hay que olvidar que las condiciones de trabajo en la industria del azúcar suelen ser precarias.

No obstante, nuestra investigación sobre el terreno apunta a que el trabajo en el sector azucarero es un trabajo muy valorado por las personas que tienen pocas fuentes alternativas de ingresos. El desafío reside en la creación de puestos de trabajo de calidad, bien remunerados y que ofrezcan buenas condiciones laborales. Las políticas nacionales destinadas a garantizar el cumplimiento de los estándares laborales internacionales y las mejores prácticas medioambientales (ver sección 3.4), demuestran que el sector azucarero tiene un enorme potencial para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos de Zambia y Mozambique.

De acuerdo a nuestras investigaciones, la ampliación del sector azucarero en Zambia y Mozambique, junto con un mayor acceso a los precios remuneradores del mercado de la UE, podría traducirse en la creación de 30.000 puestos de trabajo. En Zambia, se generarían más de 3.200 puestos de trabajo y alrededor de 85 pequeñas empresas, que podrían contratar a unas 1.000 personas.<sup>17</sup> Las previsiones para Mozambique para el año 2012 señalan que el empleo directo podría aumentar en unas 20.000 personas, con unos 10.000 puestos de trabajo adicionales derivados del aumento de la actividad económica asociada a la industria azucarera. Para ello sería necesario invertir adecuadamente para desarrollar el potencial de producción de la industria. Una vez más, atraer fuentes de inversión depende de la seguridad de los mercados de exportación, en concreto el mercado europeo.

### Empleo

El azúcar puede ser una importante fuente de empleo, y es precisamente a través de la creación de puestos de trabajo como la industria azucarera contribuye de forma directa a la reducción de la pobreza.

En Mozambique, las explotaciones azucareras se encuentran ubicadas en las zonas más pobres del país, donde apenas hay otras



oportunidades de trabajo. Desde su reactivación en 1998, se han creado entorno a 22.000 puestos de trabajo en el sector azucarero.

La experiencia vivida en la provincia de Sofala, en la zona centro de Mozambique, ha sido especialmente positiva. Sofala era una de las provincias más afectadas por la guerra civil y su tasa de desempleo alcanzó cotas tan altas como el 19 por ciento a finales de la década de los noventa. Desde la reactivación de las dos principales explotaciones azucareras de la región, el número de puestos de trabajo se ha duplicado.<sup>18</sup> Este aumento ha coincidido con una caída dramática en el índice de pobreza; Sofala ha pasado de ser la provincia con el mayor índice de pobreza per cápita en 1996-97 a la provincia con menor incidencia de pobreza en el año 2002-03. El restablecimiento de los servicios sociales y la reactivación de la actividad económica asociada a la industria azucarera han contribuido sustancialmente a la creación de nuevos puestos de trabajo.

En Zambia, la industria azucarera emplea a unas 6.500 personas. Zambia Sugar contrata a 6.000 trabajadores a lo largo del año en sus explotaciones y en su azucarera. De ellos, unos 4.000 son temporeros que trabajan fundamentalmente en las plantaciones de caña de azúcar. Asimismo, hay 161 pequeños agricultores que se benefician del Programa para Pequeños Agricultores de Kaleya (ver cuadro inferior).

## **Salarios**

Los salarios en el sector azucarero son bajos, especialmente en el caso de los trabajadores de campo, sobre todo, los empleados por agricultores de pequeñas explotaciones. Estos últimos tienen unas condiciones de trabajo generalmente mucho peores que las de los trabajadores en las explotaciones de azúcar importantes.

En Mozambique, los trabajadores en las explotaciones azucareras ganan alrededor de \$36 al mes, cuando el salario medio para los trabajadores en el sector azucarero se sitúa en \$50 al mes. Según los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, no es un “salario para vivir”, es decir, no cubre por completo los gastos familiares. Un saco de arroz para el consumo de una familia media durante un mes cuesta \$14, y un tratamiento antirretroviral para un enfermo de VIH/SIDA cuesta \$50 al mes.

En Lusaka (Zambia), se calculó que a principios del 2004 una familia compuesta por seis miembros necesitaba 1 millón de kwacha (alrededor de \$200) al mes para cubrir sus necesidades básicas. Esta cantidad equivale al salario de un supervisor de investigación en Zambia Sugar y es el triple de lo que gana una mujer encargada de desyerbar. El salario de los trabajadores en las parcelas de pequeños agricultores todavía es inferior.

Puesto que la mayoría de los trabajadores en el sector azucarero no puede sobrevivir con su salario mensual, siguen apoyándose en fuentes de ingreso alternativas. Muchos cultivan sus propias parcelas de subsistencia con el fin de cubrir sus gastos esenciales. El trabajo de carácter estacional tiene lugar principalmente en la época seca, lo que permite complementar el trabajo agrícola en casa. Sin embargo, puede resultar difícil compaginar las cargas de trabajo, especialmente en el caso de las familias monoparentales, principalmente llevadas por mujeres.

**Cuadro 3: Estudio de caso – “El salario no es suficiente pero por lo menos tengo algo que me ayuda a salir del paso”**

Viznera Virgilo, de 39 años, trabaja con un contrato fijo en la plantación de azúcar Marromeu, en la provincia de Sofala en Mozambique. Empezó a trabajar allí en 2001.

“Tengo seis niños. La mayor tiene 12 años y el más pequeño es un bebé. Mi marido nos ha dejado. El dinero que gano aquí es lo único que tengo para cuidar a mis hijos. No es suficiente. No tengo a nadie que me ayude con el dinero o con el cuidado de los niños. Mi ex marido no ayuda. Cuando trabajo mi hija mayor cuida de sus hermanos. Está creciendo muy rápido y es duro para ella. Tiene que ir al colegio y tiene la responsabilidad de cuidar de sus hermanos”.

“Antes de trabajar aquí me quedaba en casa cuidando de los niños y trabajaba en el campo. Cuando mi marido se fue tuve que buscar trabajo. Mi jornada empieza alrededor de las 5 de la mañana y termina a las 11 de la noche. Depende un poco de lo que haya que hacer y lo rápido que trabaje. Principalmente me encargo de plantar y desyerbar. El trabajo no está mal, puedo con él. Pero al terminar estoy cansada, demasiado cansada para trabajar en mi propia huerta. Así que tengo que comprar toda nuestra comida porque no me queda energía para cultivarla yo.”

“Si no vamos a trabajar, nos reducen el salario. Me pagan 806.000 meticales (\$39) al mes. Se queda en 780.000 (\$38) después de los impuestos y otras deducciones. Un paquete de arroz cuesta 325.000 (\$16) y una lata de maíz alrededor de 50.000 (\$2,4). Esta comida apenas nos alcanza para todo el mes. Estuve dos meses sin trabajar cuando tuve a mi bebé. Tuve derecho a una baja de maternidad con pago de todo el salario.”

“Estoy contenta. Aunque el salario no es suficiente, por lo menos tengo algo que me ayuda a salir del paso. Siento pena por la gente de Luabo. Desde que cerró la azucarera se han quedado sin trabajo y no tienen salidas.”

### **Normas de trabajo y condiciones laborales**

Tanto en Zambia como en Mozambique, los sindicatos están muy preocupados por las condiciones de trabajo en el sector del azúcar. Aunque las condiciones varían considerablemente de un país a otro y

de una plantación a otra, entre los aspectos preocupantes se encuentran los siguientes:

- A los cortadores de caña se les paga frecuentemente por unidad (es decir, por tonelada de cosecha). En algunos casos los objetivos diarios fijados son muy altos y por lo tanto difíciles de alcanzar. Se han dado casos de impago de salarios por no alcanzar el objetivo del día.
- Los riegos para la salud y la seguridad son muy elevados. Algunas grandes empresas proporcionan gafas para proteger los ojos de posibles cortes, máscaras contra el polvo o trajes de protección para poner fertilizante. Sin embargo, muchas no lo hacen y la situación es mucho peor en el caso de las parcelas de pequeños agricultores.
- Hay pruebas de actitudes poco apropiadas por parte de algunas empresas cuando los trabajadores han intentado plantear cuestiones sobre las condiciones de trabajo.
- Los temporeros trabajan normalmente sin contrato recibiendo salarios todavía más bajos que los de sus compañeros fijos. Frecuentemente, sólo los trabajadores fijos pueden acceder a los servicios sociales básicos.

#### **Cuadro 4: Las normas fundamentales de trabajo de la OIT**

En 1998, la Organización Internacional del Trabajo adoptó la “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” que hace referencia a las llamadas “normas fundamentales de trabajo” que son las siguientes:

- la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición del trabajo infantil, y;
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Todos los miembros de la OIT tienen la obligación de respetar, promover y cumplir estas normas de trabajo, hayan o no ratificado los convenios pertinentes. Mozambique y Zambia han ratificado las normas fundamentales de trabajo, pero los sindicatos señalan que no siempre se cumplen. Otros PMA productores de azúcar han recibido críticas por no respetar las normas fundamentales de trabajo de la OIT. Por ejemplo, en Sudán el empleo de trabajo forzoso es un problema grave. Hay ejemplos de represión sindical y acoso sexual en el sector azucarero<sup>19</sup> y a los sindicatos en el sur de África les preocupa que la introducción de programas para agricultores externos pueda fomentar el uso de mano de obra infantil cuando las familias no puedan permitirse contratar mano de obra adulta.

**Cuadro 5: Estudio de caso – “Este trabajo no me da ninguna perspectiva de futuro”**

David Banda, de 33 años, es un trabajador ocasional en la explotación principal estatal dirigida por Kaleya Smallholder Company en Zambia. David tiene cuatro hijos, de 12, 9, 4 y 1 año de edad. Viven con su madre en Kaleya, un poblado cercano muy pobre.

“He sido contratado como trabajador no especializado para el mantenimiento de la explotación. Soy un temporero con un contrato sólo para los próximos cuatro meses. Gano 342.000 kwacha al mes (aproximadamente \$70) aparte de la ayuda para la vivienda, si no me proporcionan alojamiento. Si enfermamos nos llevan al hospital, aunque seamos temporeros, pero no llevan a nuestra familia. Si los niños enferman, hay que llevarles a la clínica estatal.”

“No sé qué voy a hacer cuando finalice mi contrato. Es mejor ser agricultor que empleado. Tengo una familia. Tal vez el año que viene no me contraten. Puedo ser temporero 10 años. No tengo tierra propia. No puedo conseguir mi propia explotación. No tengo dinero. Este trabajo no me da perspectivas de futuro. No gano suficiente dinero para mandar a mis hijos a la escuela. Cuando defiendes tus derechos o hablas demasiado, encuentran formas de frustrarte para que te vayas”.

“Si Kaleya amplía su programa para agricultores externos, lo pediré. Utilizaría el dinero para mandar a mis hijos a la escuela. Construiría dos refugios donde mis hijos puedan dormir, ahora no tenemos casa y si muero se quedarán sin nada.”

También se dan algunos aspectos positivos:

- En algunas azucareras, como Marromeu en Mozambique, se puede conseguir un contrato fijo después de dos años de contratos de temporada.
- Inversores extranjeros, como Tongaat e Illovo, invierten en la formación del personal local, para no depender tanto de los expatriados. Organizaciones de desarrollo rural como ORAM en Mozambique critican el hecho de que la formación vaya dirigida a puestos altos, con el fin de mantener al personal cualificado, y la falta de iniciativas suficientes para dar oportunidades a los empleados no cualificados. Sin embargo, Illovo señala que su presupuesto anual de \$45.000 para formación va destinado a todos los empleados, desde los puestos más altos hasta los más bajos.
- Muchas de las empresas más importantes invierten en servicios sociales básicos para la zona en la que se encuentran sus explotaciones. Zambia Sugar financia cuatro escuelas primarias, cuatro clínicas y un hospital con 25 camas. La explotación Maragra en Mozambique proporciona alojamiento y agua de forma gratuita a los empleados fijos, así como atención médica para los

trabajadores fijos y para los temporeros, aunque no para sus familias. La empresa invierte en escuelas, en un programa de control de la malaria y también mantiene un fondo de seguridad social.

**Cuadro 6: Estudio de caso – “Siento que a medida que la azucarera avance yo también avanzaré”**

Celestino Londe tiene 26 años y es licenciado en formación en la fábrica de azúcar Xinavane en la provincia de Maputo, en Mozambique, donde lleva trabajando dos años. Celestino se está formando para ocupar el puesto de ingeniero química de un sudafricano blanco como parte de la iniciativa de la compañía de que para el año 2010 todos los puestos de la empresa sean ocupados por mozambiqueños. Celestino es inteligente y ambicioso y la empresa le ofrece un buen futuro. En la actualidad gana 11 millones de meticales (\$478) brutos, 9 millones (\$391) netos, al mes.

“Empecé el programa de formación aquí después de finalizar mis estudios. Estudié ingeniería química. Llegué aquí para realizar las prácticas obligatorias necesarias para obtener mi título. Les gusté y les gustó mi manera de trabajar, así que me pidieron que volviera. Tuve suerte.”

“Lo mejor de mi trabajo aquí es que me permite poner en práctica todo lo que he aprendido en la universidad. Siempre estoy buscando la forma de mejorar. En cinco años espero estar haciendo más cosas y mejor. Siento que a medida que la azucarera avance yo avanzaré. A medida que se amplíe la azucarera tendremos que trabajar más. Estoy preparado.”

“Mi salario es bastante bueno, aunque todavía es un salario de formación. No es tanto como me gustaría y no cubre todas mis necesidades, pero ayuda. Mi madre todavía vive y mis hermanos mayores la han estado manteniendo. Ahora yo también apporto dinero, cada seis o doce meses.”

“Tengo una novia y un hijo de nueve meses. Viven en Maputo. Los veo más o menos cada dos semanas. Están los gastos para mantener a mi familia y a mí mismo, así como los gastos de viaje, en total es mucho. Al final no me sobra casi dinero. Pero sé que tengo mucha suerte.”

**Programas de agricultores externos**

Normalmente la caña de azúcar se cultiva en grandes explotaciones, pero en algunos países existen programas de agricultores externos. En Mozambique, siete grandes terratenientes proporcionan el azúcar para ser procesado en las azucareras estatales a través de un régimen de pequeños agricultores externos. También se ha establecido un programa de pequeños agricultores en el que participan 65 familias vinculadas a la plantación Xinavane. De media, estas familias cultivan menos de dos hectáreas cada una.

En Zambia, una serie de explotaciones que pertenecen a personas blancas proporcionan el azúcar para ser procesado por Zambia Sugar. Además, a mediados de la década de los ochenta se estableció el plan de Pequeños Agricultores de Kayela para que los zambianos

produjeran azúcar de caña para la azucarera. Los miembros de la familia trabajan codo con codo con trabajadores contratados para la parcela. Cada pequeño agricultor contrata entre dos o tres trabajadores a tiempo parcial todo el año para que se ocupen del riego. También es frecuente que contraten hasta diez trabajadores ocasionales durante tres o cuatro días cada vez para ocuparse del deshierbe en el momento de la época de lluvias. En este sistema, a los pequeños agricultores se les proporciona el riego, el transporte, entre otros servicios, así como una vivienda con agua corriente y clínicas sanitarias decentes.

Hasta ahora, estos programas para pequeños agricultores han mostrado resultados alentadores en cuanto a la mejora de las condiciones de vida de sus miembros. Los ingresos netos en Mozambique son de \$1.000 al año, y en Zambia superan los \$2.000 al año. Pese a este éxito de Zambia, no existe actualmente un plan para aumentar la producción de los pequeños agricultores. En Mozambique, las explotaciones de Maragra y Xinavane prevén aumentar el número de pequeños agricultores vinculados y se calcula que la tasa de los mismos en la producción total de azúcar aumentará de un 12 por ciento en 2002 a un 17 por ciento en 2006.<sup>20</sup>

Pese al éxito relativo de los programas para pequeños agricultores, siguen presentes varios aspectos preocupantes:

- Según la naturaleza del plan, una parte del riesgo que asumen los propietarios de las explotaciones azucareras pasa a los pequeños agricultores. En Mozambique esto puede ser un problema importante, si se tiene en cuenta los frecuentes cambios climáticos y el riesgo de inundaciones en el país. La falta de producción lleva inevitablemente a altos niveles de endeudamiento.
- Hasta la fecha no hay ninguna regulación gubernamental sobre los programas para pequeños agricultores. Como resultado, se depende completamente de las grandes explotaciones azucareras para el establecimiento de normas y precios justos. El sistema de pago por caña parece favorecer claramente a las azucareras.
- Los empleados en las parcelas de los pequeños agricultores se encuentran en condiciones mucho peores que los trabajadores de las grandes explotaciones. Faltan datos generales, pero parece que los salarios que se pagan a los trabajadores en los programas de agricultores externos son peores y se les limita el acceso a las escuelas y a la asistencia médica.

### **Cuadro 7: Estudio e caso – Los pequeños agricultores tienen dinero para enviar a sus hijos a la escuela secundaria**

Patrick Machokwende es un pequeño agricultor externo y vicepresidente de la Asociación de Pequeños Agricultores de Kaleya en Mazabuka, Zambia. Vive en una casa de ladrillo con electricidad y agua corriente fuera. Patrick tiene una casa aparte para que duerman sus hijos, otros niños del poblado también duermen aquí. Los niños parecen estar bien alimentados y bien vestidos. En el campo, detrás de las casas, cada familia tiene una parcela de tierra, media hectárea, en la que se plantan cebollas, tomates y maíz.

“Este programa para pequeños agricultores externos empezó en 1984 y yo fui uno de los primeros agricultores. No tuvimos que pagar para acogernos a este programa. Se nos dieron cuatro hectáreas a cada uno para cultivar la caña y media hectárea en la que podíamos cultivar maíz para nosotros y construir una casa. Cuando llegamos, esta tierra era tan solo monte y nuestra primera prueba fue quitar la maleza. En 1986 empezamos a construir buenas casas y ahora algunos de nosotros tenemos una buena vivienda. Y estamos construyendo no con créditos sino con el dinero que hemos ganado con la venta de la caña de azúcar.”

“La mayoría de los pequeños propietarios tienen seis o siete hectáreas y ganan entre 12 y 15 millones de kwacha al año aproximadamente (\$2.500 - \$3.000) una vez realizadas todas las deducciones. Muchas personas esperan unirse a este plan porque se gana bien. La diferencia para nosotros es que los hijos de los agricultores externos tienen padres con dinero y pueden enviarles a la escuela secundaria. Pero en las áreas rurales, los niños no pasan de séptimo u octavo curso, aunque sean inteligentes. En nuestro caso, podemos conseguir que todos lleguen al último curso de secundaria (18 años). Algunos incluso van a la universidad.”

### **Las mujeres en el sector del azúcar**

Las mujeres contratadas para trabajos de temporada mal pagados son los trabajadores más vulnerables del sector azucarero. En Mozambique, las mujeres constituyen el 14 por ciento de la mano de obra en el sector azucarero. La mayoría de ellas trabajan como temporeras y se las paga por unidad, en vez de recibir un salario como es debido, y no se benefician de todos los servicios sociales que ofrece la empresa. La mayoría de las mujeres trabajan en el transporte del azúcar, pero algunas de ellas tienen trabajo duro de campo, a veces con un bebé a la espalda. Los hogares llevados por una mujer que combina el trabajo de temporada con una agricultura de subsistencia tienen una carga de trabajo especialmente pesada.

En Zambia, el empleo femenino está principalmente concentrado en trabajos de temporada relacionados con el deshierbe y la adición de fertilizante, sectores en los que las mujeres constituyen el 65 por ciento de los empleados. Estos trabajos son físicamente duros y son de los peor pagados, especialmente cuando las mujeres trabajan para

pequeños agricultores. Las mujeres también realizan tareas de plantación de la caña de azúcar y empaquetado del azúcar producido.

La situación es mucho mejor para el número reducido de mujeres que están acogidas al programa de pequeños agricultores de caña de azúcar de Kaleya. De los 161 pequeños agricultores en el programa, 38 son mujeres, muchas de las cuáles han heredado su parcela al morir su padre. Una de las pequeñas agricultoras, Angnes Maseko, es un ejemplo representativo. Tiene una casa bien equipada, de cemento, con cocina, televisión y una nevera con refrescos fríos. Las hijas de Agnes son ya mayores y ahora mantiene a más de diez pequeños huérfanos por el VIH. Para Agnes, su trabajo en la producción del azúcar le ha aportado calidad de vida, mucho más de lo normal en la región de Mazabuka.

La mejora de la situación de las trabajadoras en el sector azucarero exige un compromiso claro de los sindicatos y las ONG relacionadas con los derechos laborales. También es necesaria una política activa por parte de las empresas azucareras para tratar sus necesidades, por ejemplo, mejorando los contratos para temporeros. Los gobiernos nacionales también tienen la responsabilidad de hacer que se cumplan las normas internacionales de trabajo en el sector azucarero.

### **Lazos económicos más estrechos**

Tanto en Mozambique como en Zambia, el sector del azúcar tiene un impacto claramente positivo sobre las comunidades cercanas a las grandes explotaciones de azúcar y las azucareras. Por ejemplo, los ingresos conseguidos a través de la producción de azúcar estimulan de manera importante la demanda de bienes y servicios locales. En Mazabuka en Zambia (donde tiene su sede Zambia Sugar) y en las áreas en torno a las explotaciones rehabilitadas en Mozambique, la calidad de las infraestructuras y de los servicios sociales que se proporcionan generalmente sobrepasan la de los disponibles en áreas comparables en las que no hay cultivo de azúcar.

Se han dado algunos casos de grandes explotaciones agrícolas que se abastecen en la zona local, aunque estas relaciones no están todavía muy desarrolladas. Algunas empresas azucareras no confían en que los proveedores locales puedan abastecerles y, a corto plazo, no es posible que las empresas locales puedan proveer equipos o servicios técnicos a la industria azucarera. El gran objetivo es que las empresas azucareras se asocien con proveedores locales y nacionales para promocionar el espíritu empresarial y estrechar los lazos entre la industria azucarera y la economía local.

El sector del azúcar contribuye a los ingresos por impuestos del gobierno, aunque de forma limitada, puesto que la mayoría de las grandes inversiones en este sector se benefician de generosas



reducciones o exenciones fiscales, por lo menos en un período inicial. Las empresas azucareras pueden estar sujetas al pago de impuestos locales, que pueden redundar en beneficio de la comunidad. Zambia Sugar y todos los plantadores comerciales de azúcar en Mazabuka pagan un impuesto al ayuntamiento, destinándose una parte del mismo a las necesidades municipales, como el alumbrado de las calles y la construcción y mantenimiento de carreteras.

## Preocupaciones medioambientales

Según la organización ecologista WWF, la producción y el procesado del azúcar van asociados generalmente a ciertos efectos negativos sobre el medioambiente. El uso intensivo de agua, la transformación de hábitat naturales, el uso de productos agroquímicos, los vertidos o caudales de aguas contaminadas de los campos de caña de azúcar y de las refinerías y la contaminación del aire pueden ocasionar la erosión y degradación del suelo, una disminución de la biodiversidad y daños a los ecosistemas río abajo. Todo esto tiene un impacto claro sobre la fauna pero también conlleva efectos negativos sobre las personas que viven en áreas de producción de azúcar, así como los que están situados río abajo de las mismas.

La caña de azúcar depende en gran parte de la irrigación y tiene un impacto importante sobre algunos de los ríos más delicados del mundo. Un 25 por ciento de las tierras de regadío en la cuenca del río Zambezi en el sur de África están destinadas al azúcar. Zambia, Mozambique y Zimbabwe tienen 93. 000 hectáreas de caña de regadío y para el 2025 se prevé que la región dedique más del 60 por ciento de su suministro total de agua a la irrigación.

Tanto en Zambia como en Mozambique parece haber grandes posibilidades para el ahorro del agua. En gran parte de las tierras se emplea el riego por inundación, una técnica que requiere mucha agua y lleva a grandes pérdidas de fertilizante de los campos de caña, ocasionando problemas de contaminación. El riego por goteo, mucho más caro pero que requiere mucha menos mano de obra, reduciría de manera importante las pérdidas de agua y fertilizante, además permitiría ahorrar dinero y reducir la contaminación. Sin embargo, afectaría negativamente a las oportunidades de empleo, lo que resalta la necesidad de encontrar un enfoque equilibrado.

En cuanto al refinado, el daño causado por los residuos de las azucareras puede ser devastador para los ríos. A medida que se descomponen, los residuos de las refinerías van agotando todo el oxígeno disponible en los ríos, matando a poblaciones enteras de peces con el consecuente impacto medioambiental y las repercusiones sobre las vidas de las personas que dependen de la pesca.

Existe una gran variedad de prácticas de gestión óptimas para disminuir el impacto medioambiental del azúcar: reducir la necesidad de agua a través de sistemas eficaces de regadío, establecer la cantidad de fertilizante según la necesidad del cultivo, emplear productos agroquímicos de forma racional con técnicas tales como la lucha biológica y la lucha integrada contra parásitos, o cubrir el suelo en el cultivo de la caña para aumentar la fertilidad de la tierra y reducir la erosión por agua y el riesgo de acidificación del suelo.

Durante la cosecha, prácticas mejores, como el corte sin quema previa que ayuda a reducir la contaminación del aire o cambios en el proceso de refinado de la caña para reducir los vertidos. Por último, se puede mejorar la sostenibilidad de la industria, utilizando los productos derivados de la producción del azúcar, como fertilizantes y enmiendas para el suelo, como piensos para animales o para la producción de papel, alcohol, energía o biocombustibles.

## **4 La contribución de la reforma del régimen europeo del azúcar a la reducción de la pobreza**

En los próximos meses los legisladores europeos determinarán la suerte de miles de trabajadores y productores del sector del azúcar en Mozambique y Zambia y en muchos otros países pobres. Sin embargo, por diferentes motivos los asuntos importantes para los países en desarrollo han sido completamente ignorados hasta el momento en el debate sobre la reforma del sector. Algunos políticos opinan que el sector del azúcar de los países más pobres del mundo ya se encuentra condenado, puesto que este mercado se vuelve cada vez más competitivo. Otros, especialmente los cercanos al grupo de presión del sector azucarero de la UE, argumentan que la producción de azúcar no es buena para la reducción de la pobreza.

Los datos presentados en este informe contradicen estas dos afirmaciones. Tanto Mozambique como Zambia tienen el potencial de desarrollar una industria del azúcar sostenible a largo plazo que pueda sobrevivir en un entorno más competitivo con precios más bajos. Este potencial podría verse fortalecido a través de una reforma europea de apoyo, combinada con reformas nacionales para la mejora de la situación de los trabajadores del sector y los pequeños productores, haciendo que se cumplan las normas internacionales del trabajo y fomentando prácticas de producción que respeten el medioambiente. El problema radica en el hecho de que los planes actuales de reforma de la UE van a dañar más que ayudar a los países pobres productores de azúcar.

### **Las propuestas de reforma de la UE se quedan cortas**

Hace tiempo que se necesita una reforma del sector del azúcar en la UE y en los últimos años y meses ha ido aumentando de manera importante la presión para que se realicen cambios. Desde dentro, a la Comisión Europea y a algunos estados miembros de la UE les preocupa el retraso de las políticas de este sector frente a los cambios en la política agraria general de la UE.

Las presiones externas son también considerables. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene como objetivo reducir las subvenciones nacionales a la agricultura y los aranceles que distorsionan el comercio

, así como acordar una fecha límite para la eliminación de subvenciones a la exportación que amenazan de manera preocupante los tres pilares del régimen del azúcar de la UE (véase el Anexo 1). Por otro lado, la iniciativa “Todo Menos Armas” que garantiza a los PMA un acceso ilimitado al mercado europeo a partir 2009, debilitará el sistema de cuotas. En tercer lugar, el aumento de importaciones tendrá un impacto significativo sobre el sistema de sostenimiento de precios. Por último, Brasil, Tailandia y Australia han ganado un caso presentado ante la OMC contra las políticas del sector del azúcar de la UE, por lo que sus días están contados (véase el Recuadro 8).

**Cuadro 8: La sentencia de la OMC contra el dumping de azúcar de la UE<sup>21</sup>**

El 15 de octubre de 2004, la UE perdió un litigio ante la OMC presentado por Brasil, Tailandia y Australia contra sus políticas en el sector del azúcar. El tribunal de expertos sentenció que la exportación de alrededor de 2,7 millones de toneladas de producción excedentaria de la UE del denominado azúcar ‘C’ era ilegal, ya que había sido doblemente subvencionado, pese a que Europa alegaba lo contrario.<sup>22</sup> La UE ha afirmado, de forma poco sincera, que la sentencia de la OMC representa una amenaza a su régimen de importación preferencial de azúcar.<sup>23</sup> No es verdad. La sentencia de la OMC no afecta al derecho de la UE a importar azúcar en términos preferenciales; sólo afecta a su derecho a la exportación a través de subvenciones en una cantidad equivalente al valor de sus importaciones preferenciales, sin cumplir sus compromisos de reducción ante la OMC. La sentencia del tribunal de expertos establece específicamente que la UE deberá realizar reformas para proteger los intereses de los países que ya se benefician de un acceso preferente.

Con toda probabilidad la UE apelará la sentencia, lo que retrasará el resultado final hasta principios de 2005. Si la sentencia no es revocada en la apelación, la UE se verá obligada a cambiar sus políticas en el sector del azúcar para cumplir lo indicado en el fallo del panel de expertos de la OMC o enfrentarse a posibles sanciones comerciales de Brasil, Tailandia y Australia. Las propuestas de reforma actuales de la CE no abordan el asunto principal de la sentencia sobre las exportaciones de azúcar C, lo que añade todavía más presión a la reforma del sector del régimen europeo del azúcar.

Ante las diferentes presiones para la reforma, la CE ha propuesto los siguientes elementos principales para una estrategia de reforma de la UE:<sup>24</sup>

- La reducción en un tercio del precio interno del azúcar en tres años, desde el nivel garantizado actual de \$632 por tonelada a \$421 por tonelada en 2007-08.

- La reducción de las cuotas de producción interna a 2,8 millones de toneladas en cuatro años.
- La compensación parcial (equivalente al 60 por ciento de las pérdidas estimadas de ingresos) para los productores de la UE en forma de pagos directos desacoplados.
- La reestructuración del sector del azúcar de la UE, a través de cuotas transferibles de un estado miembro a otro. De esta forma, la producción se concentrará en las zonas más eficientes (y prósperas).

Estas propuestas fallan en tres puntos esenciales. En primer lugar, no tienen en cuenta los aspectos importantes para los países más pobres. Ignoran la propuesta de los PMA de modificar la iniciativa “Todo Menos Armas” para tener tiempo suficiente para crear su industria del azúcar. Además, no ofrecen ayuda ni asistencia técnica a los PMA para mejorar su competitividad de forma sostenible. Todo esto limita seriamente las posibilidades de los PMA de asegurar una inversión en su industria del azúcar que pudiera contribuir de forma significativa a reducir la pobreza y a mejorar las prácticas para lograr un mayor respeto del medioambiente. No hay propuestas concretas para ayudar a los países ACP a ajustarse a las reformas de la UE (véase el Recuadro 9).

En segundo lugar, la UE seguirá siendo el principal exportador subsidiado: las propuestas no van a terminar con todas las exportaciones con subvenciones directas y mucho menos con las exportaciones con subvenciones indirectas. Como resultado, el azúcar seguirá siendo una fuente de conflictos en la OMC.

En tercer lugar, los beneficios se concentrarán cada vez más en los productores de azúcar a gran escala y en los grandes procesadores, a costa de los pequeños agricultores de las zonas menos prósperas de la UE.

#### **Cuadro 9: Es necesario tomar medidas para los países ACP**

Las propuestas de reforma de la CE de reducir los precios en un tercio tendrán un efecto devastador sobre algunas industrias de azúcar en países ACP. Se calculan pérdidas directas de hasta 32.000 empleos en Jamaica y 20.000 en Trinidad. Además, Jamaica perdería \$73 millones al año en ingresos de divisas, Belice \$36 millones y Trinidad \$30 millones.<sup>25</sup> Aunque estos países no son de los más pobres del mundo, muchos tienen una población con un número elevado de personas muy pobres.<sup>26</sup> Sin embargo, frente a la claridad sobre el pago de compensaciones a los productores de azúcar de la UE, no hay propuestas claras por parte de Europa sobre cómo se ayudará a los países ACP a hacer frente al nuevo sistema.

Se teme que las acciones se limiten a proporcionar ayuda para el reajuste a través del presupuesto para el desarrollo, posiblemente a expensas de otras prioridades de desarrollo. Además, el calendario propuesto para la reforma no incluye un período adecuado de transición para que los países ACP puedan emplear la ayuda para el reajuste de la UE en mejorar la eficacia de su industria de azúcar antes de que entren en vigor los cambios en la política de la UE. La UE debería entablar un diálogo estructurado con los países ACP para acordar la forma en la que se debe tratar estos asuntos y desarrollar un conjunto de medidas comerciales y ayudas específicas para cada país. Se debería realizar un análisis de cada país en colaboración con las asociaciones locales del sector del azúcar y el gobierno nacional, con el fin de identificar los efectos adversos y las medidas con las que la UE puede apoyar. Entre los posibles aspectos para analizar se pueden incluir:

- El uso de préstamos de capital riesgo de los Mecanismos de Inversión del Acuerdo de Cotonou con tipos de interés favorables para reducir la carga de la deuda de pequeños productores de azúcar -puesto que se enfrentarán una pérdida de ingresos por tonelada de azúcar producido- y para financiar las inversiones de capital en sistemas de procesado que den valor añadido a la producción de azúcar.
- La ampliación del apoyo de la UE para garantizar que continúe la prestación de servicios sociales, hasta ahora financiados por las empresas azucareras a través de los ingresos adicionales derivados de los acuerdos de acceso del azúcar de los países ACP a la UE.
- El apoyo de la creación de una unidad especial en la asociación local azucarera o en el gobierno, según corresponda, dedicada a ayudar a identificar y tratar las consecuencias adversas de la reforma del sector del azúcar de la UE.
- La ampliación del apoyo presupuestario a los gobiernos de los países ACP para compensar la bajada de ingresos a través de impuestos, debido a las pérdidas de ingresos en exportaciones tras la reforma de la UE.
- La eliminación de impuestos adicionales sobre el contenido en azúcar de las importaciones de la UE de productos de valor añadido de países en desarrollo, con el fin de promover el desarrollo de un procesado del azúcar con valor añadido.
- La proporción de compensación en forma de un plan de recompra de cuota para cualquier país ACP que desee transferir de nuevo su cuota a la UE a cambio de un flujo garantizado de financiación para el desarrollo. Esta opción puede ser atractiva para productores con altos costes, para los que unos precios en la UE más bajos pueden comprometer la viabilidad de su industria de azúcar.
- La ayuda a la industria para que pueda invertir en prácticas más respetuosas con el medioambiente, para garantizar que se apliquen las leyes medioambientales existentes y se traten los problemas medioambientales resultantes de la plantación y el procesado del azúcar.

Algunas de las medidas anteriormente mencionadas podrían recibir el apoyo de instrumentos ya existentes del Fondo Europeo de Desarrollo. Otras

requerirán la creación de nuevos instrumentos para superar las limitaciones de los procedimientos del FED. Es crucial que la UE asuma el compromiso político de garantizar un desembolso oportuno de los fondos, puesto que los retrasos pueden minar gravemente esfuerzos anteriores por ampliar la ayuda de reajuste para los productores de los países ACP de ron y plátanos.

Los Estados miembros de la UE han empezado a debatir las propuestas de reforma de la Comisión. En vez de considerar medidas prácticas para combinar una reforma razonable del sector interno con las responsabilidades de la UE hacia los países en desarrollo, el debate actual sobre la reforma del sector del azúcar en la UE está marcado por protagonistas que adoptan posturas ideológicas o interesadas. Los estados miembros orientados hacia un mercado libre, como Dinamarca o el Reino Unido, desean una transición rápida a un mercado abierto. Al mismo tiempo la mayoría de los Estados miembros, reflejando las exigencias del grupo de presión del sector del azúcar de la UE, desean recortes de precio limitados, compensaciones y el derecho a seguir produciendo. Se han ignorado completamente los asuntos que atañen a los países en desarrollo.

Todo esto convierte en una auténtica farsa los compromisos de la UE para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Los Estados miembros de la UE deben urgentemente dotar de una fuerte dimensión de desarrollo al debate y presionar a los nuevos Comisarios para que enmienden las propuestas de reforma actuales con el fin de ayudar a los países y a las personas más pobres del planeta.

## Las recomendaciones de Oxfam

**Oxfam insta a los Estados miembros de la UE a que sitúen las necesidades de los países y las personas más pobres del planeta en el centro del debate sobre la reforma del régimen europeo del azúcar.**

Es fundamental que la UE se replantee la reforma para responder a sus compromisos internacionales, para lo cual deberá perseguir los siguientes objetivos:

- Mayores recortes en la producción azucarera europea para permitir un aumento de las importaciones de los PMA y poner fin a toda forma de exportación del azúcar producido en la UE.
- Recortes superficiales en los precios y una ampliación del periodo de implementación propuesto por la Comisión.
- Acelerar y ampliar el acceso a los mercados europeos para los PMA a precios remuneradores.
- Ayudar a los PMA a desarrollar su capacidad de oferta y estimular su competitividad a través de ayudas específicas al desarrollo y de asistencia técnica.
- Desarrollar un paquete eficaz de medidas, incluidas indemnizaciones, destinadas a ayudar a los proveedores de los países ACP a adaptarse a las reformas del azúcar de la UE.
- Eliminar toda forma de ayudas a la exportación, ya sean directas o indirectas.
- Promover una industria azucarera social y medioambientalmente sostenible, tanto en la UE como en el resto del mundo.

Como parte de las reformas del azúcar de la UE, deberán incluirse necesariamente medidas que permitan garantizar un alto nivel de inversión en aquellos países menos avanzados (PMA) que tengan capacidad para desarrollar industrias azucareras sostenibles a largo plazo, como es el caso de Mozambique y de Zambia. Esto implica responder positivamente a las propuestas comerciales de los PMA y proporcionarles ayuda al desarrollo y asistencia técnica para que puedan desarrollar su capacidad de oferta y mejorar su competitividad. Oxfam es consciente de que la reforma incluirá una serie de recortes en los precios, pero exige una reducción adicional en las cuotas nacionales y unos recortes de precios inferiores a los propuestos por la Comisión Europea.

Al mismo tiempo, la UE debe desarrollar medidas adicionales para promover el desarrollo sostenible de las industrias azucareras en aquellos países ACP o PMA que puedan sobrevivir en un entorno más competitivo con precios más reducidos. Estas medidas deben



incluir ayudas al desarrollo o financiación, así como incentivos para cumplir con los estándares laborales internacionales.

En cuanto a los productores de los países ACP que cultiven azúcar a un alto coste -que sin duda se verían perjudicados por cualquier reforma del régimen del azúcar de la UE- es necesario desarrollar un paquete eficaz de medidas, que incluya indemnizaciones, en estrecha colaboración con los principales actores nacionales, de manera que puedan adaptarse al cambio de régimen. Por otra parte, es fundamental que se alcance un compromiso político que garantice que el envío de fondos en materia de indemnización o diversificación se produzca dentro de los plazos establecidos.

Los gobiernos nacionales y las empresas azucareras de los países pobres productores de azúcar también tienen la responsabilidad de asegurarse de que las oportunidades que se les brindan para aumentar su producción y exportación de azúcar se traduzcan en un avance en la lucha contra la pobreza.

#### **De forma más específica la UE debería:**

- Reducir la cuota de la UE en unos 5,2 millones de toneladas (un tercio de la actual) para facilitar el aumento de las importaciones de los PMA; poner fin a las exportaciones y ajustar la producción europea al consumo interno.
- Prohibir de forma inmediata las exportaciones fuera de cuota.
- Eliminar todas las subvenciones directas e indirectas a la exportación con efecto inmediato.
- Aumentar el apoyo para el desarrollo sostenible de la industria del azúcar en los PMA y países ACP que puedan sobrevivir en un contexto con precios más bajos.
- Idear un paquete significativo de compensación consultando con los proveedores de países ACP, además de medidas específicas para cada país para tratar los efectos negativos de la reforma del azúcar de la UE, por ejemplo, mediante el apoyo de esfuerzos de diversificación.
- Crear incentivos para que los exportadores de azúcar en países en desarrollo mejoren las condiciones de trabajo de la industria, otorgando cuotas de importación mayores a aquellos países que cumplan las normas fundamentales de trabajo de la OIT.

**Los gobiernos nacionales de países en desarrollo productores de azúcar deberían:**

- Integrar medidas de desarrollo sostenible en el sector del azúcar dentro de sus planes nacionales de reducción de la pobreza.
- Crear y hacer cumplir leyes laborales de acuerdo con las normas de trabajo internacionales.
- Desarrollar políticas de precios que garanticen precios justos y remuneradores para los programas de agricultores externos de azúcar.
- Garantizar el cumplimiento de las leyes actuales en cuestiones medioambientales y crear incentivos para que las empresas azucareras adopten prácticas de gestión todavía mejores.

**Las empresas azucareras deberían:**

- Asumir plena responsabilidad para el bienestar de las personas que trabajan en sus explotaciones y en sus cadenas de suministro, por ejemplo cuando trabajen con explotaciones de venta directa o programas de pequeños agricultores.
- Mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres y los temporeros y ampliar los beneficios sociales a los temporeros.
- Aumentar los programas de pequeños agricultores para mejorar su eficacia y los beneficios para sus miembros y sus empleados.
- Introducir mecanismos para reducir la carga de riesgo de los agricultores acogidos a dichos programas, por ejemplo frente a desastres naturales como las inundaciones.
- Promover el desarrollo de las comunidades locales mediante vínculos con la economía local.
- Facilitar la creación de sindicatos y permitir que actúen libremente.
- Invertir en mejores prácticas de respeto al medioambiente.

# **ANEXO 1: Perspectiva general del régimen del azúcar de la UE**

## **Tres pilares**

El régimen del azúcar de la UE se apoya en tres pilares: precios altos garantizados, protección frente a la importación y subvenciones a la exportación.

## **Precios garantizados**

La UE garantiza unos precios mínimos a los agricultores y procesadores europeos que se sitúan muy por encima de los precios del mercado mundial. Para prevenir que se dispare la oferta, estos precios solo se aplican a una cantidad de producción determinada. La Comisión Europea determina cada año dicha cuota y se establece en un nivel que equivale a grandes rasgos al consumo de azúcar en Europa.

Actualmente los precios internos garantizados se sitúan entre tres o cuatro veces por encima de los niveles del mercado mundial. Mientras que los precios mundiales se sitúan en un precio bajo sin precedentes de \$160 por tonelada, el precio que pagan los consumidores y el sector alimentario europeos se sitúan en \$632 por tonelada de mínima.

La cuota de producción total está entorno a 17,4 millones de toneladas para los 25 miembros de la UE. Esta cuota se compone de la denominada cuota A, que equivale al consumo de la UE (15,7 millones de toneladas) y la cuota B (2,7 millones de toneladas). Esta cantidad representa un excedente estructural del que hay que deshacerse sacándolo de la UE.

## **Las restricciones a la importación**

La UE necesita colocar grandes barreras a la exportación para evitar que su mercado se vea inundado por azúcar más barato. A parte de un arancel fijo, la UE ha desplegado una 'protección especial' permanente que aumenta a medida que bajan los precios mundiales. La suma total de los impuestos actuales ha creado un arancel que se sitúan en torno al 324 por ciento, proporcionando un sistema de protección infranqueable. Incluso con precios mundiales a niveles extremadamente bajos, es imposible para exportadores entrar en el mercado de la UE, excepto aquellos países que reciben un trato preferencial.

### **Subvenciones a la exportación**

El excedente estructural como parte integrante del sistema de cuotas de la UE debe ser vendido fuera de la UE, pero es muy caro comparado con el azúcar proveniente de productores con costes bajos. Las subvenciones a la exportación, que se conceden a procesadores y vendedores, eliminan la diferencia entre el precio interno y el mundial. Actualmente, la UE paga alrededor de \$525 por tonelada en subvenciones a la exportación para el azúcar de cuota. Es decir, cada \$1 en ventas de azúcar por exportación supone para la UE €3,30 en subvenciones a la exportación.

### **El azúcar 'C' y el acceso preferencial**

Dos factores importantes añaden más complejidad al régimen del azúcar y contribuyen a un impacto todavía mayor sobre el resto del mundo: la presencia de acuerdos preferenciales para la importación y la producción de azúcar fuera de cuota.

### **Acuerdos de acceso preferente**

La UE importa algo menos de 2 millones de toneladas en base a una serie de acuerdos preferenciales, entre los cuales el Protocolo del Azúcar y la iniciativa "Todo Menos Armas" son los más importantes.

Según el Protocolo del Azúcar, un anexo al Acuerdo Cotonou con antiguas colonias de la UE, 17 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) tienen derecho a exportar hasta 1,6 millones de azúcar a la UE con precios garantizados y libres de aranceles.

A través de la iniciativa "Todo Menos Armas", introducida en el año 2001, la UE prometió un acceso al mercado europeo libre de cuota y aranceles para todos los países menos avanzados (PMA), en todos los productos menos en las armas. Sin embargo, como resultado de una fuerte presión por parte de la industria del azúcar, se ha ido retrasando el acceso completo del azúcar, producto para el que no entrará en vigor el acceso libre de aranceles hasta el año 2009. Hasta ese momento, a un pequeño grupo de PMA se les ha asignado una pequeña cuota, que se va aumentando en un 15 por ciento anual y que alcanzará la cifra de 197.355 toneladas para el año 2009. Después de dicha fecha, se eliminarán las restricciones a la importación.

La importación preferencial añade más cantidad de azúcar a un mercado ya desbordado. Por lo tanto, se vuelve a exportar una cantidad equivalente a las importaciones de los países ACP. Al igual que con el caro azúcar interior, se emplean subvenciones a la exportación para cubrir la diferencia entre el alto precio garantizado pagado por el azúcar de los países ACP y el precio mundial. El gasto del presupuesto para la exportación del equivalente al azúcar de los países ACP se eleva a €776 millones, lo que sitúa el coste de las

exportaciones totales de azúcar en la asombrosa cifra de €1.270 millones.

### **Azúcar fuera de cuota**

Muchos agricultores producen más azúcar de su cuota asignada. Para este azúcar fuera de cuota no reciben ningún tipo de apoyo económico. Las cantidades excedentarias deben ser almacenadas y empleadas como parte de la cuota del año siguiente o ser exportadas sin restitución a la exportación. Por el azúcar 'C' o fuera de cuota exportado los agricultores reciben el precio del mercado mundial.

En algunas regiones productoras competitivas, la producción de azúcar 'C' ha aumentado de forma considerable. De cero al comienzo del régimen actual del sector del azúcar ha pasado a los 2,6 millones de toneladas actuales, es decir, igual al 20 por ciento de la producción de cuota.

La exportación total, incluyendo el azúcar excedentario fuera de cuota, el azúcar 'C,' y la exportación de la cantidad equivalente a las importaciones preferenciales, se sitúan ahora en 5,2 millones de toneladas, lo que convierte a la UE en el segundo exportador más importante del mundo y el primer exportador de azúcar refinado.

## Notas

- <sup>1</sup> Este precio incluye los gastos de fletaje a Europa.
- <sup>2</sup> Watkins, K. (2004) afirma que las regiones agrícolas más prósperas de Europa son también las principales beneficiarias de las subvenciones al azúcar y que los mayores beneficios van a parar a manos de las empresas procesadoras de azúcar, como Beghin Say, Südzucker y British Sugar. Mientras tanto, los pequeños agricultores quedan del negocio.
- <sup>3</sup> Watkins (2004) páginas 35-38. Estos cálculos están basados en la previsión de exportaciones de azúcar correspondiente al año 2004.
- <sup>4</sup> PMA (2004).
- <sup>5</sup> B. Borrell y L. Hubbard (2000). Es evidente que el aumento de las exportaciones de azúcar de Brasil también tuvo un efecto negativo sobre los precios mundiales del azúcar, y que a la larga la evolución de los precios depende en gran medida de la futura política de exportaciones de Brasil.
- <sup>6</sup> Cheesman, O.D. (2005) '*Environmental Impacts of Sugar Production: the Cultivation and Processing of Sugarcane and Sugar Beet*'. (Impactos Medioambientales de la Producción de Azúcar: Cultivo y Procesamiento de la Caña de Azúcar y la Remolacha Azucarera) CAB International, Wallingford, UK.
- <sup>7</sup> Los datos calculados en función de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPP) son utilizados en los estudios destinados a comparar el nivel de vida de los distintos países. Se calcula el valor relativo de las divisas conforme al poder adquisitivo de dichas divisas en su país de origen. Por lo general, se contabilizan los precios de distintos bienes y se sopesan en función de su importancia para la economía.
- <sup>8</sup> Esto se debe al nivel inusualmente alto de las importaciones baratas de azúcar que llegan a Mozambique desde Zimbabwe, y que son realizadas por productores que buscan divisas extranjeras. La consecuencia de este fenómeno es que los productores nacionales tienen dificultades para vender sus productos en los mercados nacionales.
- <sup>9</sup> Red Integrada de Información Regional de la ONU (IRIN) (24 de agosto de 2004) '*HIV/AIDS threatening subsistence agriculture*' (El VIH/SIDA amenaza el futuro de la agricultura) [www.irinnews.org](http://www.irinnews.org) (última revisión del autor: octubre de 2004).
- <sup>10</sup> UNAIDS/OMS (2004) '*Zambia Epidemiological Fact Sheet – 2004 Update*' (Datos Epidemiológicos de Zambia – Última actualización en 2004), [www.unaids.org](http://www.unaids.org) (última revisión del autor: octubre de 2004)
- <sup>11</sup> UNAIDS (2004) '*Facing the Future Together*' (Afrontar el Futuro Juntos), Informe del Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Niñas y VIH/SIDA en África del Sur, [www.unaids.org](http://www.unaids.org) (última revisión del autor: octubre de 2004)

---

<sup>12</sup> Se impone el recargo para garantizar que las importaciones no accedan al mercado a precios inferiores al precio interno de referencia. El precio de referencia, que actualmente se sitúa en los \$385 por tonelada, se fija cada año a un nivel que permita garantizar ingresos adecuados para la industria azucarera nacional, sin atentar indebidamente contra los intereses de los consumidores.

<sup>13</sup> Se trata de un precio que incluye los gastos de envío a Europa.

<sup>14</sup> Zambia tiene acceso al mercado de la UE bajo la iniciativa Todo Menos Armas -a una cuota actual de unas 10.000 toneladas, con un aumento del 15% cada año hasta el 2009- y también bajo el Acuerdo Preferencial Especial sobre el Azúcar, que le otorga una cuota de unas 12.000 toneladas en 2004. Ahora bien, este acuerdo está siendo rebajado en un 15 por ciento cada año y transferido como cuota TMA a los Países Menos Avanzados. El precio por tonelada bajo ambos acuerdos es de €497. A Zambia también se le asignó una pequeña cuota bajo el Procolo del Azúcar de la UE (400 toneladas en 2002, transferidas de la cuota de Barbados, que no puede cubrir la cuota que le ha sido asignada), y se espera que obtenga en torno a 7.000 toneladas de la cuota del Protocolo en 2004. Actualmente, Mozambique tiene acceso al mercado de la UE únicamente a través del programa TMA, pero espera obtener unas 6.000 toneladas de la cuota del Protocolo del Azúcar de Barbados.

<sup>15</sup> Entrevista con John Moul, Director Gerente de Zambia Sugar, agosto de 2004.

<sup>16</sup> Instituto Nacional del Azúcar de Mozambique, 2003.

<sup>17</sup> Estos cálculos están basados en un aumento de la cuota para los PMA de la UE a 2,7 millones de toneladas al precio actual y en un incremento de las exportaciones de Zambia de las 23.000 toneladas actuales a unas 243.000 toneladas en 2007.

<sup>18</sup> Ministerio de Planificación y Finanzas, 2003.

<sup>19</sup> ICFTU, WCL y ETUC (2004).

<sup>20</sup> Entrevista con INA.

<sup>21</sup> Para más información, veáse la nota informativa 'An End to EU Sugar Dumping' ['Poner fin al Dúmping de Azúcar de la UE'] (agosto de 2004).

<sup>22</sup> El tribunal señaló que la UE exporta azúcar 'C' fuera de cuota a un precio por debajo de los costes medios de producción, gracias a que los precios de apoyo para el azúcar de cuota permiten cubrir los costes fijos de producción de aquélla, mientras que el precio mundial cubre los costes marginales.

<sup>23</sup> El tribunal ha establecido que la re-exportación subvencionada de 1,6 millones de toneladas de azúcar -equivalente al total de las importaciones procedentes de los países ACP y la India- debe ser incluida a la hora de calcular el total de exportaciones subvencionadas de azúcar de la UE, admitidas por la OMC.

---

<sup>24</sup> Comisión Europea (2004) 'Accomplishing a Sustainable Agricultural Model for Europe through the Reformed CAP – Sugar Sector Reform', COM(2004) 499 final del 14 de julio de 2004.

<sup>25</sup> LMC International y Oxford Policy Management (2003).

<sup>26</sup> En Guyana el 35% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. Swazilandia se sitúa justo delante de Bangladesh, un PMA, en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU del año 2003.



## Referencias

**ACP (2004)** 'The ACP States signatory to the Sugar Protocol hold the unanimous view that the Commission's proposals on sugar, if adopted in their current form, would devastate their sugar industries with severe socio-economic consequences in their respective countries', Comunicado de prensa del Grupo de Azúcar de los países ACP del 6 de octubre de 2004, [www.acpsugar.org/finalacppressrelease2.doc](http://www.acpsugar.org/finalacppressrelease2.doc) (última revisión, octubre de 2004)

**ACP (2004)** 'ACP Submission on the European Commission's Communication of 14 July 2004 Concerning the EU Sugar Regime', [www.acpsugar.org](http://www.acpsugar.org) (última revisión, octubre de 2004)

**Agritrade (2004)** 'Comments on the EC Communication on 'Accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP - sugar sector reform', News alert 27 July 2004, [agritrade.cta.int/alert040727-sugar.htm](http://agritrade.cta.int/alert040727-sugar.htm) (última revisión, octubre de 2004)

**Borrell, B. y L. Hubbard (2000)** *Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy*, Institute of Economic Affairs, Oxford: Blackwell Publishers

**Comisión de las Comunidades Europeas (2004)** 'Accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP - sugar sector reform', COM(2004) 499 final del 14/07/2004, Bruselas: Comisión Europea

**Comisión de las Comunidades Europeas (2004)** 'Common Organisation of the Sugar Market - Description', Bruselas: Comisión Europea

**Comisión de las Comunidades Europeas (2003)** 'Reforming the European Union's Sugar Policy: Summary of Impact Assessment Work', Documento de Trabajo Interno de la Comisión (SEC 2003), Bruselas: Comisión Europea

**International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), the World Confederation of Labour (WCL) y the European Trade Union Confederation (ETUC) (2004)** 'The World Sugar Trade - Trade Union Briefing Note and Recommendations'

**LMC International y Oxford Policy Management (2003)** 'Addressing the Impact of Preference Erosion in Sugar on Developing Countries', Informe preparado para el Departamento de Desarrollo Internacional

**Milner, C. y W. Morgan (2004)** 'Proposed Reform of the EU Sugar Regime: More Market, Consumer and Trade Friendly?' Commonwealth Trade Hot Topics Issue No. 43, London: Commonwealth Secretariat

**Oxfam (2004)** 'El fin del dumping azucarero de la UE: Implicaciones del dictamen preliminar del panel de la OMC en la disputa contra el régimen europeo del azúcar planteada por Brasil, Tailandia y Australia'. Nota Informativa de Oxfam 6 de agosto de 2004

**Países Menos Adelantados (2004)** 'Response to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on July 14, 2004 Concerning the Proposed Reform of the EU Sugar Regime', 13 September 2004, [www.ldcsugar.org](http://www.ldcsugar.org) (última revisión, octubre de 2004)

**Países Menos Adelantados (2004)** 'Proposal for the Adaptation of Tariff Elimination for Sugar Imported from LDCs', [www.ldcsugar.org](http://www.ldcsugar.org) (última revisión, octubre de 2004)

**Raworth, K. (2004)** 'La estafa más dulce: Cómo el régimen europeo del azúcar destruye los medios de vida de los países en desarrollo', Informe de Oxfam Núm. 27, agosto de 2002, Oxford: Oxfam

**Raworth, K. (2004)** 'The Impact on Poor People of Sugar Production in Zambia', Informe de investigación para Oxfam Internacional

**San Pedro, P. (2004)** 'Mozambique's Sugar Sector: The Impact on Poor People', Informe de investigación para Oxfam Internacional

**Watkins, K. (2004)** 'Azúcar amargo: Cómo las políticas azucareras de la UE dañan a los países pobres', Informe de Oxfam Núm. 61, abril de 2004, Oxford: Oxfam

© Oxfam Internacional, noviembre de 2004

Este documento ha sido elaborado por Penny Fowler y Rian Fokker. Se remite a dos informes anteriores de Oxfam: 'La estafa más dulce' (agosto de 2002) y 'Azúcar amargo' (abril de 2004). El material de los estudios de casos se basa en investigaciones realizadas en Mozambique por Paula San Pedro y Amy Barry y en Zambia por Kate Raworth y Martin Kalungy-Banda. Oxfam agradece la colaboración de Michael Bailey, Amy Barry, Caroline Bastable, Phil Bloomer, Celine Charveriat, Gonzalo Fanjul, Adam Harrison, Thierry Kesteloot, Joyce Kortlandt y Jo Leadbeater en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos escritos para aportar información al debate público sobre las políticas humanitarias y de desarrollo. El texto puede utilizarse libremente para campañas, y en el ámbito de la educación y de la investigación siempre que se indique la fuente de forma completa.

Para más información, por favor, mande un email a la siguiente dirección: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)



WWF, la red global sobre el medioambiente está trabajando con Oxfam para pedir la reforma del sector del azúcar en Europa con el fin de garantizar un comercio mundial del azúcar más sostenible, con mejores condiciones medioambientales y que contribuya a la reducción de la pobreza. El presente estudio muestra que es posible utilizar el comercio y las ayudas para conseguir dicho fin. La Unión Europea y los gobiernos de los Estados Miembros se han comprometido a trabajar para lograr un desarrollo sostenible. Para cumplir dicho compromiso, la prioridad de la reforma del sector del azúcar debe ser la reducción de la pobreza y la protección del medioambiente mundial.

**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](mailto:advocacy@oxfaminternational.org), [www.oxfam.org](http://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 International Office in Tokyo**, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan. Tel/fax: 81.3.3834.1556

**Oxfam Alemania**

Greifswalder Str. 33a  
10405 Berlin, Germany  
Tel: 49.30.428.50621  
E-mail: [info@oxfam.de](mailto:info@oxfam.de)  
[www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)

**Oxfam en Bélgica**

Rue des Quatre Vents 60  
1080 Burxelles, Belgium  
Tel: 32.2.501.6700  
E-mail: [oxfamsol@oxfamsol.be](mailto:oxfamsol@oxfamsol.be)  
[www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)

**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](mailto:enquire@caa.org.au)  
[www.caa.org.au](http://www.caa.org.au)

**Oxfam GB**

274 Banbury Road, Oxford  
England OX2 7DZ  
Tel: 44.1865.311.311  
E-mail: [oxfam@oxfam.org.uk](mailto:oxfam@oxfam.org.uk)  
[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)

**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](mailto:oxfam@oxfam.org.nz) [www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)

**Intermón Oxfam**

Roger de Lluria 15  
08010, Barcelona, Spain  
Tel: 34.93.482.0700  
E-mail: [intermon@intermon.org](mailto:intermon@intermon.org)  
[www.intermon.org](http://www.intermon.org)

**Oxfam América**

26 West St.  
Boston, MA 02111-1206  
Tel: 1.617.482.1211  
E-mail: [info@oxfamamerica.org](mailto:info@oxfamamerica.org)  
[www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)

**Oxfam Canadá**

Suite 300-294 Albert St.  
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6E6  
Tel: 1.613.237.5236  
E-mail: [enquire@oxfam.ca](mailto:enquire@oxfam.ca)  
[www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)

**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](mailto:info@oxfam.org.hk)  
[www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)

**Oxfam Quebec**

2330 rue Notre-Dame Quest  
Bureau 200, Montreal, Quebec  
Canada H3J 2Y2  
Tel: 1.514.937.1614 [www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca)  
E-mail: [info@oxfam.qc.ca](mailto:info@oxfam.qc.ca)

**Oxfam Irlanda**

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

**Novib**

Mauritskade 9  
2514 HD. The Hague, The Netherlands  
Tel: 31.70.342.1621  
E-mail: [info@novib.nl](mailto:info@novib.nl)  
[www.novib.nl](http://www.novib.nl)

Published by Oxfam International November 2004

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-195-7