

# LAS RAZONES DE LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DEL AZÚCAR

ANA MANERO SALVADOR\*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA REGULACIÓN MULTILATERAL Y COMUNITARIA DEL AZÚCAR.
- III. CRÓNICA DE UNA REFORMA ANUNCIADA: LA REFORMA DEL AZÚCAR Y SU DESENCADENANTE MULTILATERAL. LA DIFERENCIA *COMUNIDADES EUROPEAS-SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN DE AZÚCAR*.
  1. LOS COMPROMISOS SOBRE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN.
    - A. *El azúcar equivalente.*
    - B. *La lista de concesiones y el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.*
  2. LAS SUBVENCIONES CRUZADAS Y LOS COMPROMISOS SOBRE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN.
    - A. *Las ventas de remolacha C y los compromisos sobre subvenciones a la exportación.*
    - B. *Las subvenciones cruzadas al azúcar C y los compromisos sobre subvenciones a la exportación.*
- IV. LOS RESULTADOS DE LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DEL AZÚCAR.
- V. REFLEXIÓN FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN

La última reforma de la Organización Común de Mercados (OCM) del azúcar fue consecuencia de la necesidad de adaptar la regulación de este sector a la nueva dinámica de la Política Agrícola Común (PAC), funda-

---

\* Profesora Titular interina de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad Carlos III de Madrid, España.

mentalmente a su tercer proceso de reforma iniciado en 2003. A esta circunstancia vino a sumarse la resolución de una diferencia en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre las subvenciones a la exportación de azúcar comunitario que no hizo sino impulsarla. Este cambio de regulación está suponiendo un enorme impacto en varias Comunidades Autónomas españolas —Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía—, que tienen que someterse a un dramático proceso de reestructuración agrícola e industrial<sup>1</sup>, tal y como evidencia el cierre de azucareras emblemáticas como la de Ebro en Peñafiel (Valladolid) o la de ARJ en Jaén<sup>2</sup>.

A pesar de la creación de un fondo de reestructuración temporal<sup>3</sup>, de lo que no cabe duda es de la repercusión que ha tenido esta reforma. De ahí que sea necesario conocer cuáles han sido las causas que la han provo-

<sup>1</sup> La Comisión Europea ha indicado que «la repercusión sobre el empleo en las industrias azucareras y en las actividades vinculadas a la producción azucarera es comparativamente más importante que en la agricultura.» De hecho, en virtud de estos cálculos, se prevé que la reforma tenga como consecuencia la pérdida, en el territorio de la UE, de entre 4500 y 7500 puestos de trabajo en el sector agrícola, entre 24500 y 29000 en la industria azucarera y entre 49000 y 58000 empleos indirectos. COMISIÓN EUROPEA, *Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea. Síntesis de las evaluaciones de impacto*, documento de trabajo, SEC(2003). p. 33.

<sup>2</sup> El impacto es evidente: «Las chimeneas de la azucarera de Peñafiel dejan de echar humo para siempre. La empresa Ebro Puleva ha marcado como fecha definitiva de cierre de esta fábrica el [...] 16 de enero, tras más de 52 años de funcionamiento, dejando a cerca de 200 trabajadores en la calle. [...] Por otro lado, y según un estudio realizado por la Cámara de Comercio e Industria de Valladolid, el cierre de la azucarera supondrá la pérdida de otros 400 empleos indirectos relativos, la mayoría, a los sectores del transporte y de la hostelería.» ALONSO, M., «Peñafiel ya no recibe remolacha y los empleados desmantelan la azucarera», *El Mundo*, 6 de enero de 2009. V. M., «Remolacheros de la zona centro deciden abandonar el cultivo», *El País*, 20 de febrero de 2006, V.M. «Ebro y ARJ se apuntan a la reestructuración azucarera», *El País*, 31 de julio de 2006 y G.D., «Regulación de empleo a los 261 empleados de la azucarera de Jaén», *El País*, 5 de mayo de 2006.

<sup>3</sup> Reglamento (CE) No 320/2006 del Consejo de 20 de febrero de 2006 por el que se establece un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad y se modifica el Reglamento (CE) no 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común. DO L 58 de 28.2.2006. Así, por ejemplo Castilla y León dispondrá en 2009 de una «partida de 22,2 millones de euros con cargo a la PAC para la reindustrialización de las zonas afectadas por cierres de fábricas azucareras tras presentar España a la Comisión Europea el Plan Nacional de Reestructuración del sector [...] [...] [En este sentido,] los fondos de reestructuración remolachera permitirán poner en marcha un «compromiso de legislatura que va a permitir la implantación de nuevos proyectos industriales creadores de empleo» en los territorios que sufran clausuras». ICAL-Valladolid, «22,2 millones para reactivar las zonas afectadas por el cierre de azucareras», *La Crónica*, octubre 2008.

cado y, así, evitar los errores que en el futuro pueda traer consigo este tipo de consecuencias tan negativas para la población rural y, también, para los trabajadores de la industria, en este caso, azucarera<sup>4</sup>.

La OCM del azúcar previa a la reforma se establecía en el *Reglamento (CE) n.º 1260/2001 del Consejo, de 19 de junio de 2001, por el que se establece la Organización Común de Mercados en el sector del azúcar*<sup>5</sup>. Este acto contemplaba un marco jurídico tuitivo de la producción de remolacha y azúcar comunitarios.

El contenido más destacable de esta norma, que básicamente seguía la regulación más tradicional de la PAC, consistía en el establecimiento de un precio de intervención para el azúcar y un precio mínimo para la remolacha<sup>6</sup>, así como en la creación de un sistema de cuotas con un régimen jurídico específico.

El precio de intervención era aquél al que los organismos de intervención estaban obligados a comprar el producto y almacenarlo. Por su parte, el precio mínimo era el que debían pagar los productores a los agricultores para transformar la remolacha en azúcar. Este precio mínimo era diferente en función de las cuotas de azúcar que se establecían. Estas cuotas eran conocidas como A —destinada al consumo interno—, B —cuyo objeto era la exportación—, y C —que aglutinaba al producto que superaba las cuotas A y B—.

## II. LA REGULACIÓN MULTILATERAL Y COMUNITARIA DEL AZÚCAR

La regulación de los intercambios agrícolas a nivel internacional sufre un punto de inflexión en 1995 con la entrada en vigor de los acuerdos de

---

<sup>4</sup> Vid. G.D., «Los trabajadores de las cinco azucareras vuelven a encerrarse», *El País*, 6 de abril de 2006 y, durante la elaboración de la reforma, V.M. «Protestas de los cultivadores de remolacha», *El País*, 22 de noviembre de 2005 y EL PAÍS, «Tractorada por la OCM del azúcar», *El País*, 20 de septiembre de 2005. Sobre el impacto, *vid.* también DONAIRE, G., «UGT y CC OO alertan de la crisis en las azucareras por la OCM», *El País*, 16 de marzo de 2006.

<sup>5</sup> DO L 178 30.06.2001.

<sup>6</sup> En función de que se estuviera ante países excedentarios o deficitarios de producción de azúcar, el establecimiento de los mismos era diferente. Así, en el caso de los excedentarios, se fijaba el precio de intervención y el mínimo para varias campañas, mientras que para los deficitarios, éstos se fijaban anualmente (*Vid.* el párrafo 2 del preámbulo y el artículo 2).

la OMC, en tanto que en el marco regulador anterior el comercio agrícola se encontraba, *de facto*, excluido. En este sentido, la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura (AA) de la OMC, fruto de la Ronda Uruguay, supone la reinserción de este sector en las reglas del comercio internacional, lo que da lugar a un primer paso hacia su liberalización, a pesar de que las negociaciones tendentes a este objetivo son muy complejas dadas las peculiaridades de la agricultura en las economías internas de los Estados miembros de la OMC.

En tanto que con anterioridad a 1995 no existían, en sentido estricto, disciplinas multilaterales, el diseño de la PAC reflejaba claramente los intereses de la Comunidad, que progresivamente se ha ido adaptando a las nuevas necesidades europeas y a las exigencias multilaterales, buscando un equilibrio no siempre satisfactorio. En este sentido, se debe destacar que la doctrina tradicionalmente ha dividido la evolución de la PAC en varias etapas: de 1962 a 1980, de 1980 a 1992, de 1992 a 1999 y de 1999 a 2004<sup>7</sup>, que evidencian las profundas transformaciones que ha sufrido esta política comunitaria, en tanto que la intervención ha reducido su grado de influencia y sus formas se han visto modificadas. Así, el modelo clásico es el de intervención a través de los precios de garantía, las fuertes medidas de protección en frontera y las restituciones a la exportación. Este sistema fue un éxito, y tuvo como consecuencia un aumento de la oferta que superaba la demanda de autoabastecimiento, lo que dio lugar a excedentes que condujeron a la necesidad de reformarlo, y, poco a poco, reducir las cargas financieras que esta política tan costosa acarreaba. Como señala Massot, estas medidas estaban orientadas a ralentizar el crecimiento de la oferta y a controlar el gasto a través de la bajada de los precios de compra, del endurecimiento de las condiciones de entrega de los productos a la intervención, de la imposición de umbrales de garantía y de la introducción de cuotas nacionales de producción<sup>8</sup>.

Pero estas medidas no obtuvieron los resultados perseguidos, de manera que en 1992 tiene lugar la primera reforma en profundidad de la PAC<sup>9</sup> por la que se reduce el sistema de los precios de garantía y entran las ayudas directas, así como las medidas de disociación. En coherencia con lo

---

<sup>7</sup> Vid. ALCOCEBA GALLEGOS, A. y MANERO SALVADOR, A., *El comercio agrícola internacional y europeo. El régimen del algodón*, MAPA, 2006, p. 40.

<sup>8</sup> MASSOT MARTÍ, A., *España ante la reforma de la Política Agrícola Común*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, DT n.º 50/2004, p. 6.

<sup>9</sup> *Evolución y futuro de la PAC*, COM (91) 0258 y Acuerdo del Consejo de 21 de mayo de 1992.

anterior, en 1999, la Agenda 2000<sup>10</sup> reduce aún más los precios y refuerza el sistema de ayudas directas. Y es que la entrada en vigor de los acuerdos OMC conducía a la necesidad de adaptar la PAC a la regulación multilateral, de manera que va cobrando mayor protagonismo la disociación<sup>11</sup> respecto de la producción en las ayudas internas, con el objeto de compatibilizarlas con la regulación multilateral, en tanto que, en función del impacto distorsionador en el mercado, estas ayudas pueden incluirse en los compartimentos establecidos en el acuerdo multilateral<sup>12</sup>. Por otro lado, en relación a las medidas en frontera, se procede a arancelizar los obstáculos no arancelarios y a reducir los aranceles. Finalmente, por lo que respecta a las medidas destinadas a la exportación, el AA previó la reducción de las subvenciones a la exportación, conocidas como restituciones a la exportación en la Comunidad. Ahora bien, la adaptación a estas obligaciones multilaterales, en la práctica, si bien ha tenido un impacto importante en la PAC, se ha realizado con relativa facilidad<sup>13</sup>.

La reforma crucial realizada en este sentido ha tenido lugar en 2003, con el acuerdo del Consejo de ministros de agricultura del 26 de junio de 2003, de conformidad con la necesidad de abordar mayores disciplinas presupuestarias. En este sentido, el Reglamento (CE) 1782/2003<sup>14</sup> consolida la

<sup>10</sup> COM/1997/2000 FINAL y Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999.

<sup>11</sup> ADAM, V. et BIANCHI, D., «La PAC à l'heure du découplage - Une «dernière» réforme du soutien à l'agriculture européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 475, 2004, p. 89.

<sup>12</sup> Estos compartimentos son: ámbar —que agrupa a las medidas que deben someterse a un proceso progresivo de reducción—, azul —integrado por ayudas a la producción y transitorias— y verde —que alude a las medidas compatibles con el acuerdo, entre las que se encuentran los programas de investigación, seguridad alimentaria, reestructuración del sector agrícola nacional, etc.—.

<sup>13</sup> Vid. MASSOT MARTÍ, A., *España ante la reforma... loc. cit.* p. 13 y ss.

<sup>14</sup> DO L 270 de 21.10.2003, modificado por Reglamento (CE) n.º 21/2004 del Consejo de 17 de diciembre de 2003, DO L 5 de 9.1.2004, Reglamento (CE) n.º 583/2004 del Consejo de 22 de marzo de 2004 DO L 91 de 30.3.2004, Reglamento (CE) n.º 864/2004 del Consejo de 29 de abril de 2004 DO L 206 de 9.6.2004, Reglamento (CE) n.º 2217/2004 del Consejo de 22 de diciembre de 2004 DO L 375 de 23.12.2004, Reglamento (CE) n.º 118/2005 de la Comisión de 26 de enero de 2005 DO L 24 de 27.1.2005, Reglamento (CE) n.º 2183/2005 de la Comisión de 22 de diciembre de 2005 DO L 347 de 30.12.2005, Reglamento (CE) n.º 247/2006 del Consejo de 30 de enero de 2006 DO L 42 de 14.2.2006, Reglamento (CE) n.º 319/2006 del Consejo de 20 de febrero de 2006 DO L 58 de 28.2.2006, Reglamento (CE) n.º 953/2006 del Consejo de 19 de junio de 2006 L 175 de 29.6.2006, Reglamento (CE) n.º 1156/2006 de la Comisión de 28 de julio de 2006 DO L 208 de 29.7.2006, Reglamento (CE) n.º 1405/2006 del Consejo de 18 de septiembre de 2006 DO

disociación respecto de la producción, en tanto que las ayudas van a adoptar la forma de un pago único por explotación, que se calcula en función de los montantes pagados entre 2000 y 2002. Además, de cara a enmarcar estas ayudas en el compartimento verde, se deja libertad de producción a los agricultores, para que el objetivo de la ayuda sea únicamente la estabilización de rentas. La recepción de estas ayudas se condiciona, asimismo, al cumplimiento de una serie de requisitos relativos, básicamente, a la protección medioambiental del entorno y del hábitat. Por otro lado, se prevé la modulación de las ayudas a partir de 5000 euros, para reforzar el desarrollo rural<sup>15</sup>.

Ahora bien, estas reformas no afectaron a la OCM del azúcar<sup>16</sup>, uno de

---

L 265 de 26.9.2006, Reglamento (CE) n.º 2011/2006 del Consejo de 19 de diciembre de 2006 *DO L 384* de 29.12.2006, Reglamento (CE) n.º 2012/2006 del Consejo de 19 de diciembre de 2006 *DO L 384* de 29.12.2006, Reglamento (CE) n.º 2013/2006 del Consejo de 19 de diciembre de 2006 *DO L 384* de 29.12.2006, Reglamento (CE) n.º 552/2007 de la Comisión de 22 de mayo de 2007 *DO L 131* de 23.5.2007, Reglamento (CE) n.º 1182/2007 del Consejo de 26 de septiembre de 2007 *DO L 273* de 17.10.2007, Reglamento (CE) n.º 1276/2007 de la Comisión de 29 de octubre de 2007 *DO L 284* de 30.10.2007, Reglamento (CE) n.º 146/2008 del Consejo de 14 de febrero de 2008 *DO L 46* de 21.2.2008, Reglamento (CE) n.º 293/2008 de la Comisión de 1 de abril de 2008 *DO L 90* de 2.4.2008, Reglamento (CE) n.º 470/2008 del Consejo de 26 de mayo de 2008 *DO L 140* de 30.5.2008, Reglamento (CE) n.º 479/2008 del Consejo de 29 de abril de 2008 *DO L 148* de 6.6.2008, Reglamento (CE) n.º 615/2008 del Consejo de 23 de junio de 2008 *DO L 168* de 28.6.2008, Reglamento n.º 637/2008 del Consejo de 23 de junio de 2008 *DO L 178* de 5.7.2008 y Reglamento (CE) n.º 674/2008 de la Comisión de 16 de julio de 2008 *DO L 189* de 17.7.2008.

<sup>15</sup> Este porcentaje es del 3 % en 2005, del 4 % en 2006 y del 5 % a partir 2007. Se excluyen Canarias y los nuevos miembros, éstos durante un período transitorio. Sobre la reforma *vid.* MASSOT MARTÍ, A., «Quo vadis PAC?», *Boletín económico del ICE*, n.º 2903, p. 12. Asimismo, *vid.* BIANCHI, D., «La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC)», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 475, 2004, p. 91 y ss. y SIERRA ANDRÉS, J., «La integración de las demandas de la sociedad en la PAC: la condicionalidad de la PAC», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 275, 2007, p. 35 y ss.

<sup>16</sup> De hecho «[l]os compromisos derivados del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay apenas alteraron esta situación. La disminución global de la ayuda interna no afectó al azúcar, ya que ese compromiso pudo cumplirse mediante fuertes reducciones de los precios de otros sectores, como el de los cereales. La obligación de acceso mínimo quedaba ampliamente cubierta por las importaciones preferenciales. Los derechos de aduanas se mantuvieron especialmente elevados gracias a la selección de referencias históricas favorables. Además, la cláusula especial de salvaguardia se aplicó constantemente, ya que el precio de activación es más de dos veces superior al precio del mercado mundial de los intercambios no preferenciales. De hecho, la protección obtenida prohibió toda importación no pre-

los sectores que «menos ha avanzado en el proceso de reforma»<sup>17</sup>. La reforma de la OCM del azúcar, si bien estaba previsto su acometimiento, se ha visto impulsada por la diferencia celebrada en el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC, sobre todo por lo que respecta a las subvenciones a la exportación. Si bien la reforma del azúcar implica diferentes aspectos, considero que es interesante valorar por qué se han considerado incompatibles con la regulación multilateral una serie de ayudas comunitarias concedidas al azúcar. De ahí que, con vistas a abordar los resultados de la reforma, me centre en las siguientes páginas en el objeto de la diferencia, y, para ello, es preciso analizar cuál es la regulación multilateral y de dónde se deduce la incompatibilidad de las medidas comunitarias.

La Parte V del AA se centra en la regulación de las subvenciones a la exportación. El artículo 8 obliga a los Estados miembros «a no conceder subvenciones a la exportación más que de conformidad con el presente Acuerdo y con los compromisos especificados en su Lista»<sup>18</sup>. Continuando con los compromisos generales establecidos en el AA en materia de subvenciones a la exportación, el artículo 9.1 prevé una serie de medidas, que se recogen en los párrafos a) a f) que tienen que someterse a compromisos de reducción<sup>19</sup>.

---

ferencial.» COMISIÓN EUROPEA, *Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea. Síntesis de las evaluaciones de impacto*, documento de trabajo, SEC(2003), p. 9.

<sup>17</sup> MASSOT MARTÍ, A., «La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 6, 2002, p. 82.

<sup>18</sup> Merece la pena señalar que todos los miembros de la OMC asumen dos tipos de compromisos: generales y específicos. Los generales son aquellos que se recogen en los acuerdos y que obligan a todos los miembros de la organización. Ahora bien, por otro lado, cada Estado establece una serie de compromisos específicos en su Lista de concesiones. Las Listas de concesiones son unos instrumentos mediante los cuales los miembros de la OMC se comprometen a cumplir con una serie de compromisos específicos «que reflejan las concesiones arancelarias específicas otorgadas por los Miembros y otros compromisos contraídos por éstos en el contexto de las negociaciones comerciales como la Ronda Uruguay.» *Vid.* [www.wto.org/spanish/tratop\\_s](http://www.wto.org/spanish/tratop_s).

<sup>19</sup> El artículo 13. c) del AA establece que las subvenciones a la exportación a las que se refiere la Parte V quedan sujetas a derechos compensatorios si suponen daño o amenaza de daño respecto al volumen, o afectan a los precios de acuerdo con el artículo VI del GATT de 1994. Sin embargo, quedan exentas las medidas basadas en el artículo XVI del GATT de 1994, regulador de las *subvenciones*, o en los siguientes artículos del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias: el artículo 3, que regula aquellas subvenciones que están prohibidas, y los artículos 5 y 6 respecto a las subvenciones recurribles, en concreto en relación a los efectos desfavorables que causan estas subvenciones y al perjuicio grave que suponen.

Estos compromisos consisten en una disminución del valor de la subvención del 36 % en seis años para los países desarrollados (teniendo como referencia el valor de 1986-1990), mientras que los países en desarrollo se comprometen a reducir el valor de las subvenciones a la exportación un 24 % en diez años (artículo 9.2.b)iv) junto con el artículo 15). Por su parte, el volumen de exportaciones subvencionadas debe reducirse un 21 % (respecto al valor de referencia 1986-1990) durante el mismo período.

De esta forma, las subvenciones a la exportación no desaparecen en el marco del comercio de productos agrícolas, si bien se someten a los compromisos de reducción, que se explicitan con más detalle en las listas de los miembros<sup>20</sup>.

### III. CRÓNICA DE UNA REFORMA ANUNCIADA: LA REFORMA DEL AZÚCAR Y SU DESENCADENANTE MULTILATERAL. LA DIFERENCIA *COMUNIDADES EUROPEAS - SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN DE AZÚCAR*

El 27 de septiembre de 2002, Australia<sup>21</sup> y Brasil<sup>22</sup> solicitaron la celebración de consultas con la UE en relación a las subvenciones a la exportación que se concedían al azúcar<sup>23</sup>, a lo que se vino a sumar la solicitud de consultas de Tailandia el 14 de marzo de 2003<sup>24</sup>. Todas estas solicitudes tenían por objeto el *Reglamento (CE) n.º 1260/2001 del Consejo, de 19 de junio de 2001, por el que se establece la Organización Común de Mercados en el sector del azúcar*<sup>25</sup>.

Para los Estados reclamantes determinadas medidas que la UE aplicaba al azúcar podían ser calificadas como subvenciones a la exportación y no eran compatibles con el derecho de la OMC. En este sentido, estos Estados

<sup>20</sup> FLORY, Th., *L'organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 68.

<sup>21</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, Solicitud de celebración de consultas presentada por Australia, WT/DS265/1 de 27 de septiembre de 2002.

<sup>22</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, Solicitud de celebración de consultas presentada por Brasil, WT/DS266/1 de 27 de septiembre de 2002.

<sup>23</sup> Que engloba «al azúcar de caña y remolacha, la remolacha azucarera y la caña de azúcar, así como a la isoglucosa». *Vid.* el Informe del Grupo Especial WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/283/R. Párr. 3.3.

<sup>24</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, Solicitud de celebración de consultas presentada por Tailandia, WT/DS283/1 de 14 de marzo de 2003.

<sup>25</sup> DO L 178 de 30.6.2001.

señalaban que la UE concedía subvenciones a la exportación por encima de los compromisos consignados en la Sección II de la Parte IV de su lista de concesiones, sobre todo en relación a la cuota de azúcar C<sup>26</sup>. Y es que la cuestión a dilucidar afecta a las subvenciones a la exportación al azúcar europeo. El azúcar de las cuotas A y B se beneficiaba de ayudas, pero no, en principio, el azúcar de la cuota C, para el cual no se establecían precios y debía exportarse antes «del 1 de enero siguiente al final de la campaña de comercialización» (artículo 13.1 del Reglamento).

Tras el fracaso de las consultas, se constituyó un único Grupo Especial que agrupó las tres solicitudes en una sola diferencia<sup>27</sup>. El Informe del Grupo Especial<sup>28</sup>, hecho público el 15 de octubre de 2004, es apelado por la UE<sup>29</sup>. Finalmente, el Informe del Órgano de Apelación se distribuyó entre las partes el 28 de abril de 2005<sup>30</sup>. La UE solicitó un plazo prudencial para aplicar el resultado de la diferencia, por lo que, en tanto que las partes no llegaron a un acuerdo, se solicitó el arbitraje pertinente, en virtud del artículo 21.3.c) del Entendimiento sobre solución de diferencias<sup>31</sup>. El árbitro determinó que el plazo prudencial expiraba el 22 de mayo de 2006<sup>32</sup>. El 20 de febrero se adoptaba el nuevo reglamento regulador de la

---

<sup>26</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, Solicitud de celebración de consultas presentada por Brasil, WT/DS266/1, p. 1 y solicitud de celebración de consultas presentada por Australia, WT/DS265/1, p. 1, ambas de 27 de septiembre de 2002.

<sup>27</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, Constitución del Grupo Especial establecido a petición de Australia, el Brasil y Tailandia, WT/DS265/22, WT/DS266/22, WT/DS283/3 de 23 de diciembre de 2003.

<sup>28</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, Informe del Grupo Especial, WT/DS266/R, WT/DS265/R, WT/DS283/R, de 15 de octubre de 2004.

<sup>29</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, Notificación de la apelación de las Comunidades Europeas de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). WT/DS265/25, WT/DS266/25 y WT/DS283/6 de 13 de enero de 2005.

<sup>30</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS266/AB/R, WT/DS265/AB/R, WT/DS283/AB/R, de 28 de abril de 2005.

<sup>31</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, Solicitud de arbitraje presentada por Australia, el Brasil y Tailandia de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, WT/DS265/30, WT/DS266/20 y WT/DS283/11 de 11 de agosto de 2005.

<sup>32</sup> *Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar*, ARB-2005-3/20, Arbitraje de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del Entendimiento sobre solución de diferencias, Laudo del Árbitro, WT/DS265/33, WT/DS266/33 y WT/DS283/11 de 28 de octubre de 2005.

OCM del azúcar. Para saber en qué medida esta diferencia ha impulsado la reforma, considero de interés conocer cuáles han sido sus puntos clave, de ahí la pertinencia de examinarlos.

Para analizar estos informes, voy a centrarme en una serie de medidas europeas que han afectado, fundamentalmente, al azúcar que se importa de los países de África Caribe y Pacífico (ACP) y de India, y al azúcar que la UE considera equivalente a éste, más concretamente, se examina la compatibilidad de la Nota 1 de la Sección II de la Parte IV de la Lista de concesiones y compromisos de la UE con las normas del AA en materia de subvenciones a la exportación, y las medidas que los demandantes han calificado como subvenciones cruzadas a la exportación para el azúcar C.

## 1. LOS COMPROMISOS SOBRE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

### A. *El azúcar equivalente*

La Parte IV de la Lista de concesiones de la UE recoge los compromisos específicos sobre ayuda interna y subvenciones a la exportación. En este sentido, la Nota 1 establece que la Lista «[n]o incluye las exportaciones de azúcar originario de países ACP y de India, respecto de las cuales la Comunidad no contrae compromisos de reducción. El promedio de las exportaciones en el período comprendido entre 1986 y 1990 ascendió a 1,6 millones de toneladas.»

Dos son las cuestiones a diferenciar en el análisis de esta nota. En primer lugar, que el compromiso de reducción de subvenciones a la exportación no va a afectar al azúcar que se importa a través de acuerdos preferenciales de los países ACP y de India. En segundo lugar, la UE menciona que el promedio de exportaciones de este azúcar importado de forma preferencial ascendió a 1,6 millones de toneladas en el período de referencia 1986-1990. La cuestión clave que se plantea sobre este extremo es el hecho de que la UE ha pretendido interpretar esta nota de manera extensiva, esto es, aplicando la exención de la reducción de las subvenciones a la exportación al azúcar procedente de los países ACP y de India, al volumen equivalente de azúcar producido en la Unión. Esta cuestión, es decir, la supuesta exención del compromiso de reducción aplicada el volumen de azúcar equivalente al importado de los países ACP y de India, es la cuestión fundamental sometida a debate en esta diferencia<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Vid. CLOUGH, M., «Sugar, Agricultural Subsidies and the WTO dispute», *International Trade Law Review*, n.º 5, 2003, p. 128.

El Órgano de Apelación procede a analizar el sentido de esta Nota, en la medida en que es necesario saber si obliga o no a un compromiso de reducción en relación a las subvenciones a la exportación del azúcar procedente de los países ACP y de India, o si, por el contrario, lo excluye de los compromisos específicos de reducción de las subvenciones a la exportación. En este sentido, es necesario comprobar, pues, la relación de esta Nota, que se establece en la Lista de concesiones de la UE, con el AA, esto es, examinar la relación de la Lista de concesiones con el AA y, en la medida en que la Lista de concesiones forma parte del AA, ver si existe algún tipo de relación jerárquica entre las disposiciones del AA que establecen la reducción de la cuantía y el volumen de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas consignados en la Listas, y las Listas de los miembros.

Para proceder a este análisis, el Órgano de Apelación distingue entre la primera y la segunda frase de la Nota. Por lo que respecta a la primera, parece evidente que los compromisos en materia de subvenciones a la exportación tanto por lo que respecta a los desembolsos presupuestarios, como a las cantidades, no afectan al azúcar importado de los países ACP y de India, sobre los cuales no se asume «ningún compromiso de reducción»<sup>34</sup>.

Ahora bien, la UE ha considerado a determinadas cantidades de azúcar producido en su territorio como *equivalente* al importado de los países ACP y de India, de forma que este volumen equivalente de azúcar, no se ha sometido a los compromisos de reducción establecidos en el AA de la OMC. A juicio del Grupo Especial y del Órgano de Apelación, la primera frase de la Nota 1 no puede ser aplicable al azúcar producido en la UE, esto es, no puede considerarse a este azúcar como equivalente, con la finalidad de eximirlo de las obligaciones de reducción<sup>35</sup>.

Por su parte, la segunda frase sólo señala la cuantía media a la que ascendían las exportaciones del azúcar importado —1,6 millones de toneladas— de estos países en el período 1986-1990. Esta es la conclusión del Grupo Especial<sup>36</sup>, frente a la cual, la UE adujo que una interpretación adecuada evidenciaría que se limitan en volumen las exportaciones del azúcar

---

<sup>34</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 174.

<sup>35</sup> Informe del Grupo Especial, WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/DS283/R. Párr. 7.189 e Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 180.

<sup>36</sup> Informe del Grupo Especial, WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/DS283/R. Párr. 7.179.

equivalente hasta 1,6 millones de toneladas, lo que representaría el promedio de las exportaciones subvencionadas, o hasta el nivel de las exportaciones subvencionadas que provinieran de los países ACP y de India<sup>37</sup>. Sin embargo, el que se aluda al promedio de las exportaciones de azúcar procedente de los países ACP y de India en el período de base, no implica que exista un compromiso sobre la limitación de la subvención, y más teniendo en cuenta la primera fase, que excluye cualquier compromiso de reducción.

Asimismo, la práctica de la Unión —consistente en el otorgamiento de subvenciones a la exportación al volumen equivalente de azúcar producido en la Unión, a las importaciones de azúcar de los países ACP y de India, así como la ausencia de notificación por parte de la UE al Comité de Agricultura de la OMC de la limitación de subvenciones a la exportación de este azúcar equivalente— pone en evidencia la ausencia de una obligación sobre la limitación de las subvenciones a la exportación en la redacción de la segunda frase de la Nota 1<sup>38</sup>.

Por todo ello, el Órgano de Apelación constata que la Nota 1 no recoge compromiso alguno en relación a la limitación de las subvenciones a la exportación de azúcar equivalente a la importada de los países ACP y de India o a 1,6 millones de toneladas, si la cantidad importada es menor<sup>39</sup>. Por tanto, la única interpretación posible de la Nota 1 es que se limitan las subvenciones a la exportación del azúcar procedente de los países ACP e India, pero no del azúcar comunitario.

### B. *La lista de concesiones y el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC*

El AA de la OMC impone una serie de obligaciones sobre las subvenciones a la exportación que deben respetar los miembros de la OMC, y que se recogen en los artículos 3, 8 y 9 del AA. El que la Nota 1 exima de esta obligación al azúcar procedente de los países ACP y de India, parece, a priori, no cumplir con las obligaciones que se establecen en el AA, por lo que debe examinarse esta compatibilidad.

<sup>37</sup> *Vid.* Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 185.

<sup>38</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 187 y 188.

<sup>39</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 188.

El artículo 3.3 del AA establece que «[...] ningún Miembro otorgará subvenciones a la exportación [enumeradas en el artículo 9.1] con respecto a los productos o grupos de productos agropecuarios especificados en la Sección II de la Parte IV de su Lista por encima de los niveles de compromiso en materia de desembolsos presupuestarios y cantidades especificados en la misma ni otorgará tales subvenciones con respecto a un producto agropecuario no especificado en esa Sección de su Lista.»

De esta forma, el artículo 3.3 dispone que los miembros deberán consignar en sus Listas los compromisos sobre las subvenciones a la exportación tanto en relación a desembolsos presupuestarios como a cantidades<sup>40</sup>. Ahora bien, la Nota 1 no recoge un compromiso sobre desembolsos presupuestarios en relación a las subvenciones a la exportación otorgadas al azúcar equivalente al originario de los países ACP y de India, por lo que el Órgano de Apelación lo considera incompatible con el artículo 3.3 del AA<sup>41</sup>.

El artículo 9.1 establece que las subvenciones que enumera «están sujetas a los compromisos de reducción contraídos en virtud del presente Acuerdo». La Nota 1 eximía de este compromiso de reducción al azúcar procedente de los países ACP y de India, no obstante, el artículo 9.1.a) comprende, a juicio del Órgano de Apelación, estas ayudas, por lo que, según el AA, están sometidas a compromisos de reducción<sup>42</sup>. En consecuencia, el Órgano de Apelación considera que un miembro de la OMC no puede obviar las obligaciones del AA, por lo que afirma que la Nota 1 tampoco es compatible con el artículo 9.1 de este instrumento<sup>43</sup>.

En virtud del artículo 3.1 del AA «los compromisos en materia de ayuda interna y de subvenciones a la exportación consignados en la Parte IV de la Lista de cada Miembro constituyen compromisos de limitación de las subvenciones y forman parte integrante del GATT de 1994». Por tanto, en caso de contradicción entre las normas de un Acuerdo del Anexo 1A y el GATT de 1994, ¿qué norma debe prevalecer? El Órgano de Apelación recurre al artículo 21 del AA, que dispone que «se aplicarán las disposiciones del GATT de 1994 y de los otros Acuerdos Comerciales Multila-

<sup>40</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 193, 196 y 197.

<sup>41</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 200.

<sup>42</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 206.

<sup>43</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 209.

terales incluidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, a reserva de las disposiciones del presente Acuerdo.» Además, la Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC estipula que «en caso de conflicto entre una disposición del [GATT de 1994] y una disposición de otro acuerdo incluido en el Anexo 1A [...] prevalecerá, en el grado que haya conflicto, la disposición del otro Acuerdo», lo que en la práctica supone la aplicación de la regla general de interpretación *lex specialis derogat generalis*.

Así pues, el Órgano de Apelación sigue esta regla, por lo que en caso de contradicción entre las listas de los miembros y el AA, será este último el que prevalezca, de lo que se deduce que la Nota 1 no es compatible con el acuerdo, por lo que no puede modificar las obligaciones convencionales asumidas por la UE en virtud del mismo<sup>44</sup>.

Las consecuencias de este informe sobre esta cuestión son importantes, en la medida en que la incompatibilidad de la Nota 1 con el AA afecta a dos tipos de medidas diferentes: a las subvenciones a la exportación del azúcar proveniente de los países ACP y de India, así como a las subvenciones a la exportación del azúcar equivalente producido en la Unión, medidas que la UE deberá corregir para adecuar su normativa interna al AA.

## 2. LAS SUBVENCIONES CRUZADAS Y LOS COMPROMISOS SOBRE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

Como ya se ha señalado, el artículo 9.1 del AA establece qué medidas son consideradas subvenciones a la exportación y tienen que someterse a los compromisos de reducción especificados en el acuerdo. El párrafo c) califica como subvenciones a «los pagos a la exportación de productos agropecuarios financiados en virtud de medidas gubernamentales, entrañen o no un adeudo en la contabilidad pública, incluidos los pagos financiados con ingresos procedentes de un gravamen impuesto al producto agropecuario de que se trate o a un producto agropecuario del que se obtenga el producto exportado.»

El Grupo Especial consideró que dos tipos de medidas que la UE aplicaba al azúcar C eran subsumibles en este apartado. Más concretamente, estas medidas eran los «pagos en forma de ventas de remolacha C a precios inferiores a los costos de producción a los productores y exportadores

---

<sup>44</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 221, 222, 224 y 225.

de azúcar C» y los «pagos en forma de subvención cruzada resultante de los beneficios obtenidos del azúcar A y B utilizado para cubrir los costos fijos de producción y exportación de azúcar C»<sup>45</sup>, en tanto que podían considerarse medidas gubernamentales.

Como es sabido, la remolacha y el azúcar C son aquellos que quedan fuera de las cuotas A y B, que dependen de la demanda en el mercado interior europeo y de la exportación de azúcar con restituciones por exportación, respectivamente<sup>46</sup>. En principio, el azúcar que quedaba fuera de esas cuotas, según la UE, no recibía ayudas (artículo 13.1 del Reglamento). Ahora bien, el análisis llevado a cabo por el Grupo Especial considera que tanto las ventas de remolacha C, como las subvenciones cruzadas al azúcar C, constituyen ayudas gubernamentales calificables, en virtud del artículo 9.1.c), como subvenciones a la exportación y, por ello, debían haberse sometido a los compromisos establecidos en el AA.

La UE apela esta constatación, por lo que el Órgano de Apelación procede a analizar la existencia de estas subvenciones. En primer lugar, se analizarán las ventas de remolacha C y, a continuación, las subvenciones cruzadas al azúcar C.

#### A. *Las ventas de remolacha C y los compromisos sobre subvenciones a la exportación*

Para concluir que las ventas de remolacha C de los cultivadores a los productores podían ser calificadas como subvenciones a la exportación en

<sup>45</sup> Informe del Grupo Especial, WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/DS283/R. Párr. 7.252.

<sup>46</sup> Según Clough «The «A» quota that is the base quota and receives the maximum price support. The «A» quota (set in 1995-96) is placed at 11.98 million tonnes of white sugar equivalent. This was marginally reduced to 11.894 million tonnes under Council Regulation 1260/2001 for the period 2001/02 to 2005/2006. The «B» quota is much smaller being set under the 1995-96 regulation at 2.61 million tonnes which was marginally reduced for the period 2001/02 to 2005/06 to 2.587 million tonnes. The «B» quota receives a lower level of price support. It is the «B» quota sugar is exported with the benefit of export subsidies. There is production over and above the quota sugar that is described as «C» sugar and does not receive any direct price support. Export «C» sugar does not receive any export subsidies, however a certain amount can be carried over to stocks in reserve.» CLOUGH, M., «Sugar, Agricultural Subsidies...», *loc. cit.* p. 127.

Vid. «The Byzantine EU Sugar Regime», *WTO negotiations and changes in Agricultural and Trade Policies: Consequences for developing countries*, January 2002, Policy Brief 2, p. 1.

virtud del artículo 9.1.c), el Grupo Especial consideró que las ventas de remolacha C implican pagos, porque ésta se vendía a precios inferiores al coste medio total de producción<sup>47</sup>. Además, concluyó que estos pagos se realizaban a la exportación<sup>48</sup> y eran financiados a través de medidas gubernamentales<sup>49</sup>.

Sólo la última cuestión es objeto de apelación por parte de la UE, esto es, que los pagos a la exportación que provocan que la remolacha C se venda a precios inferiores al coste medio de producción se financien a través de medidas gubernamentales, cuestión fundamental para establecer si estas medidas pueden subsumirse en el ámbito de aplicación del artículo 9.1.c).

En esencia, el análisis del Grupo Especial se basa en valorar el régimen del azúcar como un todo, de forma que las medidas que se aplican a otras cuotas no dejan de afectar a la remolacha C y, por tanto, a que sus ventas se realicen por debajo del precio de coste. De este modo, el Grupo Especial señala que las medidas gubernamentales que se aplican tanto a la remolacha A y B, tienen sus consecuencias en la remolacha C<sup>50</sup>. Estas consecuencias consisten, a juicio del Órgano de Apelación, en que las medidas gubernamentales europeas provocan que la remolacha C se venda a un precio inferior al de coste, de modo que sin los precios «altamente lucrativos» que el régimen comunitario del azúcar asegura a la remolacha A y B, las ventas de remolacha C no podrían ser rentables realizándose a precios inferiores al del costo total de producción<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Informe del Grupo Especial, WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/DS283/R. Párr. 7.265, 7.267 y 7.270.

<sup>48</sup> Informe del Grupo Especial, WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/DS283/R. Párr. 7.279.

<sup>49</sup> Informe del Grupo Especial, WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/DS283/R. Párr. 7.292. También, véase el informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 230.

<sup>50</sup> Informe del Grupo Especial, WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/DS283/R. Párr. 7.228.

Así, el Grupo Especial considera que «los cultivadores de remolacha C pueden utilizar los beneficios derivados de las ventas de remolacha A y B para subvencionar en forma de subvención cruzada la venta de remolacha C» (Párr. 7.238) y «es probable que un porcentaje significativo de cultivadores de remolacha C financien ventas de remolacha C por debajo de los costos de producción como consecuencia de su participación las ventas de remolacha A y B a precios altos en el mercado interno» (Párr. 7.291).

<sup>51</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 239. En este sentido, el Órgano de Apelación afirma que «la remolacha C es un insumo importante de la producción de azúcar C. Recordamos también que la remo-

### B. *Las subvenciones cruzadas al azúcar C y los compromisos sobre subvenciones a la exportación*

Fruto de los beneficios obtenidos por la venta de azúcar A y B, los productores de azúcar comunitario han producido y exportado azúcar C a un precio inferior al precio de coste, por lo que el Grupo Especial consideró que existía una subvención cruzada en la forma de transferencia de recursos del azúcar A y B al azúcar C<sup>52</sup>. La UE no lo consideró así<sup>53</sup>.

Es preciso delimitar qué se entiende por «pagos» para comprobar si es o no pertinente la aplicación del artículo 9.1.c) del AA. Para el Órgano de Apelación, esta disposición exige que para que una medida sea calificada como tal, debe realizarse para exportar productos agropecuarios y tiene que financiarse mediante medidas gubernamentales<sup>54</sup>. Pero no es necesario, en virtud del artículo 9.1.c) que los pagos se realicen a través de una transferencia de recursos de una entidad a otra<sup>55</sup>, y en el caso del azúcar, dado que los productores y exportadores comunitarios venden azúcar C a precios muy inferiores al de su coste, parece evidente que se benefician de las ayudas que se otorgan al azúcar A y B, lo que constituye una subvención cruzada.

Ahora bien, ¿constituyen estos pagos realizados en forma de subvención cruzada una subvención a la exportación? Para el Grupo Especial, en la medida en que el azúcar C que no se traslada a la campaña siguiente de comercialización, y debe exportarse (artículo 13.1 del Reglamento), los pagos que este producto ha recibido son subvenciones a la exportación.<sup>56</sup> Esta constatación es compartida por el Órgano de Apelación<sup>57</sup>.

lacha C se vende a precios que representan aproximadamente un 60 por ciento del precio del azúcar C en el mercado mundial, lo que está muy por debajo del promedio de su costo total de producción. A nuestro juicio, la producción de volúmenes tan grandes de remolacha por encima de la cuota, a precios muy inferiores a su costo de producción, no podría haber persistido sin medidas gubernamentales» (Párr. 248).

<sup>52</sup> Informe del Grupo Especial, WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/DS283/R. Párr. 7. 310.

<sup>53</sup> La Comunidad argumentó que simplemente sería una consecuencia de una «asignación interna de los propios recursos de cada productor de azúcar». *Vid.* Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 258.

<sup>54</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 262.

<sup>55</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 264.

<sup>56</sup> Informe del Grupo Especial, WT/DS265/R, WT/DS266/R y WT/DS283/R. Párr. 7.321.

<sup>57</sup> Informe del Órgano de Apelación, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R. Párr. 275.

#### IV. LOS RESULTADOS DE LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DEL AZÚCAR

La nueva regulación se contempla en el *Reglamento (CE) No 318/2006 del Consejo de 20 de febrero de 2006, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar*<sup>58</sup>. Este acto ha supuesto importantes cambios en relación al anterior, derogado por éste. Este Reglamento se aplicará en las campañas 2006/2007 hasta 2009/2010, y para las cuestiones reguladas en el Título II —régimen de precios, cuotas de producción, producción al margen de cuotas y gestión del mercado—, hasta la finalización de la campaña 2014-2015<sup>59</sup>.

Las principales innovaciones de este Reglamento suponen un paso encaminado a la progresiva liberalización del sector azucarero, fundamentalmente por lo que respecta a la reducción progresiva de las medidas de ayuda. En este sentido, desaparece el precio de intervención, se establecen los denominados precios de referencia<sup>60</sup>, que se reducen de manera progre-

---

<sup>58</sup> DO L 58 de 28.2.2006. Acto modificado por el Reglamento (CE) no 1260/2007 (DO L 283 de 27.10.2007). Los Reglamentos 319/2006 —por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores— y 320/2006 —por el que se establece un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad y se modifica el Reglamento (CE) no 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común— complementan esta reforma. Es preciso también destacar el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo de 22 de octubre de 2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM). DO L 299 de 16.11.2007 reformado por Reglamento (CE) n.º 247/2008 del Consejo, DO L 76 de 19.03.2008, Reglamento (CE) n.º 248/2008 del Consejo, DO L 76 de 19.03.2008, Reglamento (CE) n.º 361/2008 del Consejo, DO L 121 de 04.05.2008, Reglamento (CE) n.º 470/2008 del Consejo, DO L 140 de 30.05.2008, Reglamento (CE) n.º 510/2008 del Consejo, DO L 149 de 07.06.2008, Reglamento (CE) n.º 13/2009 del Consejo, DO L 5 de 09.01.2009, Reglamento (CE) n.º 72/2009 del Consejo, DO L 30 de 31.01.2009 y Reglamento (CE) n.º 435/2009 del Consejo, DO L 128 de 27.05.2009. Este instrumento establece un marco jurídico horizontal sobre mercado interior, intercambios con terceros países y competencia. Con esta regulación se pretende obtener mayor previsibilidad, claridad y transparencia, en tanto que pretende acabar configurándose como el instrumento regulador de las 21 OCM. *Vid.* [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture).

<sup>59</sup> *Vid.* el artículo 46 del Reglamento 318/2006.

<sup>60</sup> Si el precio del azúcar en el mercado queda por debajo del precio de referencia, y se prevé que pueda seguir en esta situación, el artículo 18 del Reglamento contempla ayudas al almacenamiento.

siva (artículo 3)<sup>61</sup>, también se somete a una reducción progresiva el precio mínimo de la remolacha (artículo 5)<sup>62</sup>, y se reestructura el sistema de cuotas, en la medida en que las cuotas A y B se aglutinan en una sola, la conocida como azúcar de cuota, que puede incrementarse a través de la cuota adicional (artículos 7 y 8), y, además se establece la cuota azúcar industrial (artículo 13), y el excedente de azúcar<sup>63</sup>.

Por otro lado, no hay que olvidar la creación del fondo temporal de reestructuración<sup>64</sup> cuya finalidad es el abandono de la producción de azúcar, a través del cierre de azucareras y paliar los efectos que esto puede suponer para determinadas zonas. De este fondo podrán beneficiarse las empresas productoras de azúcar que tuvieran asignada una cuota antes del

<sup>61</sup> Como señalan Casanova y García-Durán «[e]l precio de referencia del azúcar blanco y el del azúcar de caña en bruto suponen una reducción del 36 % frente a los anteriores precios de intervención respectivos.» CASANOVA DOMENECH, M. E. y GARCÍA-DURÁN HUET, P., «La reforma de la OCM del azúcar: el mínimo necesario», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 12, enero 2007, p. 21.

<sup>62</sup> La reducción progresiva de estos precios puede apreciarse en el portal web de la Comunidad sobre el azúcar. Así, «[l]os precios de referencia del azúcar blanco son los siguientes: 631,9 euros por tonelada en las campañas de comercialización 2006/07 y 2007/08; 541,5 euros por tonelada en la campaña de comercialización 2008/09; 404,4 euros por tonelada a partir de la campaña de comercialización 2009/10. Los precios de referencia del azúcar bruto son los siguientes: 496,8 euros por tonelada en las campañas de comercialización 2006/07 y 2007/08; 448,8 euros por tonelada en la campaña de comercialización 2008/09; 335,2 euros por tonelada a partir de la campaña de comercialización 2009/10. [...]En cuanto a la remolacha, el precio mínimo para la producción sujeta a cuotas se fija en: 32,86 euros por tonelada en la campaña de comercialización 2006/07; 29,78 euros por tonelada en la campaña de comercialización 2007/08; 27,83 euros por tonelada en la campaña de comercialización 2008/09; 26,29 euros por tonelada a partir de la campaña de comercialización 2009/10.» *Vid.* el sitio web <http://europa.eu/scadplus/leg>.

<sup>63</sup> Como dicen Casanova y García-Durán «[e]ste excedente se puede: trasladar como azúcar de cuota a la siguiente campaña de comercialización, a cuenta de la producción de la campaña en cuestión; destinar a las regiones ultraperiféricas, bajo un régimen de exención de derechos de importación y hasta una cantidad limitada por el plan de previsiones de abastecimiento, para el consumo humano o la elaboración de otros productos; o exportar dentro del límite marcado por los compromisos adquiridos por la UE en la OMC. Las demás cantidades de excedente de azúcar deben pagar un importe, que fija la Comisión, para desincentivar su acumulación al margen de las cuotas.» CASANOVA DOMENECH, M. E. y GARCÍA-DURÁN HUET, P., «La reforma de la OCM del azúcar...» *loc. cit.* p. 20.

<sup>64</sup> Reglamento (CE) No 320/2006 del Consejo de 20 de febrero de 2006 por el que se establece un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad y se modifica el Reglamento (CE) n.º 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común. *DO L 58 de 28.2.2006.*

1 de julio de 2006. Estas empresas podrán percibir una ayuda a la reestructuración en función de cada tonelada de cuota que renuncien a producir, siempre que en cada una de las campañas siguientes, esto es, 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 o 2009/2010 renuncien a la cuota asignada en una o en varias de sus fábricas, y dismantelen totalmente sus instalaciones<sup>65</sup>, o si renuncian a la cuota y realizan un desmantelamiento parcial<sup>66</sup>, no se utilicen las demás instalaciones para producir productos cubiertos por la OCM del azúcar, o si renuncian a una parte de la cuota, no utilicen las instalaciones para refinar azúcar en bruto<sup>67</sup>.

Asimismo, cualquier Estado miembro podrá conceder ayudas a la diversificación de las regiones afectadas por la reestructuración, mediante programas nacionales. Las medidas de diversificación deberán corresponderse con las medidas de los Ejes 1 —Aumento de la competitividad del sector

---

<sup>65</sup> El artículo 3.3 establece que el «desmantelamiento completo de las instalaciones de producción requerirá el cumplimiento de las siguientes condiciones: a) la paralización definitiva y total de la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina por las instalaciones de producción afectadas, b) el cierre de la fábrica o fábricas y desmantelamiento de sus instalaciones de producción dentro del periodo a que se refiere el artículo 4, apartado 2, letra d), y c) el restablecimiento de unas buenas condiciones medioambientales en el complejo ocupado por la fábrica y facilitación de la recolocación de la mano de obra dentro del periodo a que se refiere el artículo 4, apartado 2, letra f). Los Estados miembros podrán exigir a las empresas indicadas en el apartado 1 compromisos que vayan más allá de los requisitos mínimos obligatorios establecidos por la normativa comunitaria. No obstante, los citados compromisos no restringirán el funcionamiento del fondo de reestructuración como instrumento.»

<sup>66</sup> El artículo 3.4 dispone que el «desmantelamiento parcial de las instalaciones de producción requerirá el cumplimiento de las siguientes condiciones: a) la paralización definitiva y total de la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina por las instalaciones de producción afectadas; b) el desmantelamiento de sus instalaciones de producción que no se usarán para producir más y destinadas y utilizadas para la producción de productos a que se refiere la letra a), dentro del periodo mencionado en el artículo 4, apartado 2, letra e); c) el restablecimiento de unas buenas condiciones medioambientales en el complejo ocupado por la fábrica y facilitación de la recolocación de la mano de obra dentro del periodo mencionado en el artículo 4, apartado 2, letra f), en la medida en que resulte necesario como consecuencia de la paralización de la producción de los productos indicados en la letra a). Los Estados miembros podrán exigir a las empresas indicadas en el apartado 1 compromisos que vayan más allá de los requisitos mínimos obligatorios establecidos por la normativa comunitaria. No obstante, los citados compromisos no restringirán el funcionamiento del fondo de reestructuración como instrumento.»

<sup>67</sup> Véase el artículo 3.1. Esta última condición no es de aplicación a «la única planta de transformación de Eslovenia, [y a] la única planta de transformación de la remolacha de Portugal, existentes a fecha de 1 de enero de 2006.»

agrícola y forestal— y 3 —Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural— previstos en el *Reglamento (CE) no 1698/2005 de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*<sup>68</sup>.

Ahora bien, ¿qué ocurre con las subvenciones a la exportación? A pesar de las sombras que se ciernen sobre el mantenimiento de esta figura en el futuro<sup>69</sup>, el nuevo acto las mantiene, aunque adecuadas a la diferencia. En este sentido, se prevén en el artículo 32.1 del Reglamento las restituciones a la exportación para compensar la diferencia entre las cotizaciones o los precios del azúcar en el mercado mundial y los precios comunitarios<sup>70</sup>. En consecuencia, si bien las subvenciones se mantienen, éstas se someten a una regulación más estricta, de forma que las subvenciones que recibía el azúcar proveniente de los Estados ACP y de India se somete a las disciplinas del AA de la OMC, y la exportación de azúcar C queda prohibida<sup>71</sup>.

Con todo, la causa que originó la diferencia va a ser superada no sólo para el sector azucarero, sino para el ámbito agrícola en general. El compromiso asumido en la Conferencia Ministerial de Hong Kong de 2005<sup>72</sup> —la desaparición de las subvenciones a la exportación para los productos agrícolas en 2013—, se ha venido desarrollando en el marco multilateral. En este sentido, en el último hito normativo de la ya larga Ronda de Doha —el Marco de julio de 2008— se ratifica el compromiso de la desaparición de esta figura para el 2013 en los países desarrollados, y, con carácter general, en los países en desarrollo tan solo tres años después<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> DO L 277 de 21.10.2005.

<sup>69</sup> En la Conferencia Ministerial de Hong Kong de la OMC se alcanzó «un interesante acuerdo, en tanto que [preveía] la desaparición progresiva [de las subvenciones a la exportación], así como el establecimiento de disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente, para 2013». MANERO SALVADOR, A., «De Doha a Hong Kong. Cuestiones sobre la Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales», *Anuario Euro-Peruano de Derecho del Comercio*, n.º 2/3, 2005-2006, p. 85.

*Vid.*, asimismo, el párrafo 6 de la Declaración Ministerial WT/MIN(05)/DEC.

<sup>70</sup> Artículo 32.1 del Reglamento.

<sup>71</sup> CASANOVA DOMÉNECH, M. E. y GARCÍA-DURÁN HUET, P., «La reforma de la OCM del azúcar...» *loc. cit.* p. 27

<sup>72</sup> *Vid.* la nota al pie 69.

<sup>73</sup> En este sentido, los párrafos 152 y 153 del Marco de julio de 2008 dicen así: «152. Los países desarrollados Miembros eliminarán las restantes subvenciones a la exportación consignadas en sus Listas para fines de 2013. Esto se efectuará de la siguiente manera: a) Una reducción del 50 por ciento de los compromisos sobre desembolsos presupuestarios

## V. REFLEXIÓN FINAL

Las conclusiones del Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas-subvenciones a la exportación de azúcar* han supuesto una importante crítica a las ayudas a la exportación comunitarias de este sector<sup>74</sup>.

Pero es que la reforma de la OCM del azúcar ha ido más allá de la nueva regulación en el marco de las subvenciones a la exportación, abordando una reestructuración total del sector. Esta reforma implica que la UE ha querido plasmar la tendencia que se está vislumbrando en el futuro del comercio agrícola internacional, adelantándose, aunque aún tímidamente, en el proceso liberalizador<sup>75</sup>.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio es un instrumento jurídico que tan solo constituye un primer paso en la liberalización de un sector que aún se encuentra protegido por los Estados miembros, por lo que las disciplinas que impone en materia de ayudas internas y de subvenciones a la exportación, así como de acceso a los mercados, serán más estrictas conforme avancen las negociaciones.

La diferencia analizada es una muestra del rigor con el que estas cuestiones van a ser observadas por los demás miembros de la OMC, especial-

---

para fines de 2010, en tramos anuales iguales, a partir de la fecha de entrada en vigor y la reducción a cero de los compromisos restantes sobre desembolsos presupuestarios en tramos anuales iguales, de manera que todas las formas de subvenciones a la exportación queden eliminadas para fines de 2013. b) En lo que respecta a los niveles de los compromisos sobre cantidades, la reducción a cero en tramos anuales iguales a partir de los niveles de compromiso aplicables o la aplicación de un statu quo desde el comienzo hasta el final del plazo para la aplicación, en los niveles corrientes efectivamente aplicados entonces o en los niveles consolidados con una reducción del 20 por ciento, si éstos fueran inferiores. 153. Los países en desarrollo Miembros eliminarán sus subvenciones a la exportación reduciendo a cero en tramos anuales iguales para fines de 2016 los niveles de los compromisos sobre desembolsos presupuestarios y sobre cantidades consignados en sus Listas para esas subvenciones.» TN/AG/W/4/Rev.3.

<sup>74</sup> Como observa Casanova «las conclusiones alcanzadas tras este proceso [...] influyen claramente sobre la reforma del régimen europeo del azúcar.» CASANOVA DOMÉNECH, M. E., «¿Cómo las normas de la OMC afectarán al régimen del azúcar ACP-UE?», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 11, 2006, p. 9.

<sup>75</sup> Como afirma Casanova «era de esperar este resultado si se toma en consideración que la aplicación de la OCM del azúcar distorsiona claramente el funcionamiento del mercado internacional del azúcar. El conjunto de las exportaciones europeas de azúcar se beneficiaban de subvención (directa o indirecta) para dar salida a sus excedentes productivos, superando los límites establecidos en el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay.» *Id.* p. 8.

mente por los grandes productores agrícolas, en su mayoría países en desarrollo que exigen la pronta liberalización del sector, así como por la propia organización multilateral. Este aspecto trae consigo una señal de alerta a los Estados a la hora de adecuar la regulación interna a las normas multilaterales<sup>76</sup>, para evitar, de este modo, futuros conflictos por las reformas normativas que deben realizarse de forma drástica y que tienen un dramático impacto para amplias zonas.

Ahora bien, la PAC está participando de esta tendencia, en tanto que su evolución se orienta claramente hacia una liberalización progresiva, con el objeto de mejorar la competitividad de la agricultura europea en un marco sostenible, lo que se ha reflejado en la reforma de la OCM del azúcar, un sector éste que hasta ahora se encontraba regulado desde una perspectiva clásica cuya reforma era importante acometer. Esta nueva OCM moderniza el sector, a pesar del impacto y de las protestas que ha generado en algunas zonas, algunas de ellas españolas. Con todo, esta modernización era esencial sobre todo de cara a la asunción de compromisos multilaterales en materia de ayudas, especialmente, de subvenciones a la exportación, que desaparecerán en no mucho tiempo. Por todo ello, estamos ante un cambio bienvenido y esperado, que se encuadra en una dinámica en la que no es posible la marcha atrás, porque lo que está claro es que la liberalización progresiva del sector agrícola es inexorable.

#### LAS RAZONES DE LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DEL AZÚCAR

RESUMEN: La reforma de la OCM del azúcar fue consecuencia del proceso de reforma de la PAC y ha sido impulsada por el resultado de una diferencia en el seno de la OMC. Si bien esta diferencia versaba sobre las subvenciones a la exportación, la reforma ha ido más allá, de modo que supuso un paso hacia la liberalización del azúcar. Este trabajo analiza las causas de la reforma, así como sus efectos, y llega a la conclusión de que la UE está llamada a proceder a la liberalización progresiva del sector agrícola, sin posibilidad de retorno.

PALABRAS CLAVE: OCM, PAC, azúcar, OMC, liberalización, subvenciones a la exportación.

---

<sup>76</sup> LE ROY, A., «La politique agricole commune : 20 ans de transformation and d'insertion mondiale», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 505, 2007, p. 119.

## THE REASONS OF THE REFORM OF THE CMO OF SUGAR

**ABSTRACT:** The CMO sugar reform is the consequence of the CAP process reform and it has been accelerated by a WTO dispute settlement resolution. Although the main focus of the dispute was the export subsidies, the reform went a step further by promoting the progressive liberalization of the sugar market. This article analyzes the reasons of this reform as well as its result, and concludes that the EU has to liberalize the agricultural market with no turning back.

**KEY WORDS:** CMO, CAP, sugar, WTO, liberalization, export subsidies.

## LES MOTIFS DE LA RÉFORME DE L'OCM DU SUCRE

**RÉSUMÉ:** La réforme de l'OCM du sucre a été la conséquence du procès de réforme de la PAC et a été stimulé par la résolution d'une différence au sein de l'OMC. Si cette différence a traité sur les subventions à l'exportation, la réforme a eu une portée plus large, en tant qu'elle suppose un premier pas vers la libéralisation du sucre. Cet article analyse les motifs de cette réforme et son résultat, pour conclure que l'UE doit accomplir la libéralisation du secteur agricole, sans aucune possibilité de retour.

**MOTS CLÉS:** OCM, PAC, sucre, OMC, libéralisation, subventions à l'exportation.