

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Transformaciones industriales en el sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 345/05)

Ponente: **José Manuel ROCHE RAMO**

Coponente: **Estelle BRETNALL**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	22.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	111/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE se está preparando para uno de los mayores cambios de su historia: el final de las cuotas de producción el 1 de octubre de 2017. El final de las cuotas brinda diversas oportunidades a los fabricantes de azúcar de remolacha de la UE, en especial la posibilidad de producir más azúcar de uso alimentario y exportar sin restricciones. A fin de beneficiarse de estas nuevas oportunidades, el sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE se ha empeñado a fondo para aumentar su competitividad. Sin embargo, el final de las cuotas de producción también genera riesgos adicionales y cierta incertidumbre, y podría ejercer presiones sobre el sector. La competencia se intensificará, con presiones en los precios tanto para productores como para transformadores, mientras que se espera que la isoglucosa adquiera una mayor cuota de mercado. Los fabricantes y los cultivadores de azúcar de remolacha menos competitivos de la UE podrían tener dificultades para sobrevivir en un entorno de mercado más duro y volátil. Esto podría tener graves consecuencias para los trabajadores, las empresas, los agricultores y las comunidades rurales. Es fundamental que los responsables políticos se mantengan alerta en lo que respecta al futuro del sector.

1.2. La ayuda al almacenamiento privado de azúcar será el único instrumento específico que siga siendo opcional para apoyar al sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE tras el final de las cuotas de producción. No obstante, en caso de una crisis de mercado en el sector del azúcar de remolacha de la UE, no está claro en qué circunstancias se podría introducir este tipo de ayuda. Hay que definir mejor las condiciones para la activación de la ayuda al almacenamiento privado a fin de adecuar el sistema a su finalidad. La Comisión Europea podría contemplar la posibilidad de definir un umbral de precio objetivo que desencadenara el proceso de toma de decisiones para la activación de la ayuda al almacenamiento privado. Esto haría que el proceso fuera menos subjetivo y fomentaría la introducción rápida y uniforme de tal ayuda en un momento de crisis. También se deberían estudiar como opción las disposiciones generales en materia de crisis, como el artículo 222 del Reglamento de la OCM única. El Comité celebra la creación del Observatorio del Mercado del Azúcar, siempre y cuando su composición sea equilibrada y sus reuniones se convoquen en el momento oportuno, en caso de que surjan dificultades en el mercado.

1.3. La PAC deberá incluir instrumentos de mercado que apoyen la producción continua de azúcar en los Estados miembros de la UE. La industria del azúcar de remolacha de la UE contribuye de forma decisiva a la creación de empleo y a la actividad económica, así como a la competitividad de la industria de la alimentación y las bebidas. Hoy por hoy, la PAC permite a los Estados miembros conceder una ayuda asociada a los sectores o regiones en que ciertos tipos específicos de actividades agrarias o sectores agrícolas específicos que sean especialmente importantes por motivos económicos, sociales o medioambientales estén experimentando determinadas dificultades. Tal es el caso del cultivo de remolacha azucarera en las regiones vulnerables. Los pagos directos asociados deberían centrarse en reducir el riesgo de disminución o abandono de la producción de azúcar de remolacha en tales regiones, a fin de evitar la desertificación rural y preservar la biodiversidad. En

el contexto de una mayor volatilidad, el apoyo directo a los agricultores debe complementarse con un mejor acceso a los instrumentos de gestión del riesgo. La interdependencia de los transformadores y los agricultores es el motivo subyacente al marco contractual específico que regula la relación entre cultivadores y transformadores en este sector.

1.4. En caso de que se dé una evolución desfavorable en el mercado azucarero de la UE a partir del 1 de octubre de 2017, puede que se produzcan despidos. La Comisión Europea debería estudiar la idoneidad de los diferentes Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) a fin de apoyar el empleo regional o local, sobre todo en el caso de los trabajadores y los agricultores afectados por los posibles cierres de instalaciones. Puede que sea necesario hacer excepciones en relación con los criterios para la introducción de algunos de estos fondos.

1.5. A partir del 1 de octubre de 2017, los fabricantes de azúcar de remolacha de la UE estarán obligados a notificar tanto el precio de venta de su producto principal como el precio de compra de su insumo básico. Este elevado grado de transparencia del mercado no va parejo con la transparencia en los eslabones posteriores de la cadena de suministro ni se aplica a los productores de isoglucosa. La Comisión Europea debería contemplar las recomendaciones del Grupo de Estudio sobre Mercados Agrícolas de ampliar la transparencia del mercado en los eslabones posteriores hasta los usuarios del azúcar a fin de ofrecer una mejor visión del modo en que el valor añadido se comparte a lo largo de la cadena de suministro. La transparencia del mercado, ya sea para los productores de azúcar e isoglucosa o para los consumidores de azúcar, no debe afectar a la competitividad de las empresas afectadas.

1.6. El incremento de las exportaciones de azúcar será crucial para la industria azucarera de la UE tras el final de las cuotas. La Comisión Europea debería fomentar las exportaciones de azúcar de la UE y desafiar la imposición arbitraria de instrumentos de defensa comercial por parte de los importadores de terceros países. La Comisión Europea debería ser cauta en su proceso en pos de la liberalización del comercio en el ámbito de las negociaciones de los acuerdos de libre comercio de la UE. Debería desafiar con mayor firmeza las políticas de apoyo de los principales productores y exportadores de azúcar del mundo que distorsionan el mercado, tanto en el seno de la OMC como durante las negociaciones comerciales bilaterales.

1.7. Fomentar salidas alternativas para la remolacha azucarera -como el bioetanol, los piensos, los bioplásticos y los productos químicos de base biológica- será esencial para la futura competitividad del sector. La Comisión Europea debería mantener la limitación del 7 % para los biocarburantes que pueden contabilizarse a efectos de la consecución del objetivo del 10 % para las energías renovables en el transporte. El anexo IX a la Directiva sobre fuentes de energía renovables (2009/28/CE), en el que se clasifica la melaza como materia prima para biocarburantes avanzados, no debería modificarse. La Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones deberían trabajar para fomentar y mejorar la innovación en el ámbito de otros subproductos de origen biológico. Esto podría adoptar la forma de un Fondo de Innovación de la UE, así como un programa de préstamos con bajos tipos de interés.

2. La importancia de la producción de azúcar de remolacha para las zonas rurales y el medio ambiente

2.1. La Unión Europea es el principal productor de azúcar de remolacha del mundo. De media, se produjeron 17,2 millones de toneladas al año entre 2011 y 2012 y entre 2015 y 2016. Las empresas productoras de azúcar compran alrededor de 107 millones de toneladas de remolacha azucarera al año a 137 000 cultivadores europeos. La remolacha azucarera se transforma principalmente en azúcar, aunque una cantidad considerable se transforma en otros productos, como pienso, etanol renovable y productos biológicos. Estos productos pueden desempeñar un papel importante como amortiguador en caso de exceso de oferta.

2.2. Las fábricas de azúcar de remolacha se sitúan en su mayoría en zonas rurales caracterizadas por un nivel bajo de actividad industrial. A menudo constituyen la base económica de las regiones en las que se ubican, donde existen pocas alternativas industriales. El sector azucarero de la UE proporciona casi 28 000 empleos directos, que se concentran principalmente en las regiones productoras de remolacha azucarera más competitivas. Estos empleos tienden a ser puestos muy cualificados, y los trabajadores de la industria azucarera perciben unos salarios más altos que en la mayoría de los demás sectores agrícolas. Además del empleo directo, la actividad económica generada por la industria proporciona otros 150 000 empleos indirectos, por ejemplo, en los sectores del transporte, la logística y la construcción.

2.3. Solo en circunstancias muy excepcionales es posible reiniciar la producción de azúcar una vez que una instalación de producción de azúcar ha sido cerrada. El motivo es que la construcción de una fábrica de azúcar conlleva unos elevados costes de inversión, normalmente del orden de varios cientos de millones de euros. En la mayoría de los casos, el cierre de una única instalación implica la pérdida permanente de una actividad industrial fundamental, lo que da lugar a la pérdida de cientos de empleos directos e indirectos. La búsqueda de un puesto de trabajo industrial alternativo puede conducir al éxodo rural.

2.4. La situación es similar para los cultivadores. La remolacha azucarera se ha de cultivar geográficamente cerca de las fábricas de transformación. Esto se debe al coste relativamente alto del transporte de la remolacha (se requieren entre seis y siete toneladas de remolacha para producir una tonelada de azúcar). Si una fábrica de azúcar de remolacha desaparece, los cultivadores pierden una vía para dar salida a su producción de remolacha azucarera. A menos que haya otra fábrica a una distancia económicamente viable, se ven obligados a pasar a otro tipo de cultivo. Esto tiene una notable repercusión negativa en la rentabilidad financiera de los agricultores afectados, muchos de los cuales habrán hecho unas inversiones sustanciales en equipos específicos, por ejemplo, para la recogida de la remolacha, que no se pueden aplicar a otros cultivos. Además, la conversión repentina a otro tipo de cultivo por parte de un gran número de agricultores puede ejercer una presión considerable sobre los mercados agrícolas locales.

2.5. La producción de azúcar de remolacha es sostenible desde el punto de vista medioambiental. La remolacha azucarera siempre se cultiva en rotación con otros cultivos. La rotación de cultivos ayuda a conservar la fertilidad del suelo y reduce los niveles de agentes patógenos y plagas en la tierra, lo que a su vez disminuye la necesidad de usar productos fitosanitarios. El desarrollo y la difusión de buenas prácticas es un ejercicio común en las regiones productoras de remolacha de la UE. Asimismo, en este sector se promueven la cubrición del suelo y un laboreo limitado para favorecer la fertilidad y reducir la erosión. En las fábricas, el uso de energía se reduce al mínimo mediante la utilización de sistemas de producción combinada de calor y electricidad (PCCE), la recuperación de calor y la conservación del agua.

3. La posición competitiva del sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE

3.1. El sector azucarero de la UE ha invertido considerablemente en mejoras técnicas y reducción de costes, así como en capital humano, investigación, educación y formación. En los últimos veintiséis años, el coste medio de producción de la UE para el azúcar de cuota ha aumentado tan solo un 0,4 % anual, frente a una tasa de inflación del 2,2 % anual. Esto se traduce en una reducción constante de los costes relativos a la inflación a lo largo de dos décadas ⁽¹⁾. Estas mejoras han contribuido a aumentar la competitividad del sector europeo de los alimentos y las bebidas que usan azúcar.

3.1.1. El rendimiento de la remolacha azucarera ha aumentado de manera significativa en los últimos años combinando las mejoras técnicas con una mayor variedad de semillas, y todo ello impulsado por la cooperación entre la industria, los remolacheros, la investigación y el desarrollo y el comercio de semillas. El rendimiento medio del azúcar de remolacha (toneladas de azúcar/hectárea) ha aumentado en un 2,4 % anual en los últimos veintiséis años, y se prevé que la tendencia continúe en el período posterior a 2017. El rendimiento del azúcar de la UE por hectárea es ahora superior al de Australia o la zona centro y sur de Brasil, que se encuentran entre las regiones más competitivas del mundo. Cuatro de las diez mayores empresas productoras de azúcar del mundo tienen su sede en la UE ⁽²⁾.

3.2. Estas ventajas competitivas se deben en parte a la reestructuración sustancial del sector que tuvo lugar entre 2006 y 2009. A raíz de la reforma de 2006, el sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE cerró casi la mitad de sus fábricas con la pérdida de 4,5 millones de toneladas de capacidad productiva, más de 24 000 empleos directos y 165 000 proveedores agrarios ⁽³⁾. Esta transformación ha hecho más sostenible económicamente el sector del azúcar de remolacha de la UE, aunque a un alto coste social. Desde la campaña de 2008-2009, el empleo se ha mantenido relativamente estable, así como el número de fábricas.

3.3. Las sólidas relaciones entre los transformadores del azúcar y los trabajadores se han mantenido a través de un diálogo social de larga trayectoria a escala europea y nacional. El diálogo social del sector azucarero de la UE existe desde 1968 y ha sido clave para garantizar una transición adecuada desde el punto de vista social en los momentos difíciles, como tras la reforma de la política del azúcar de la UE en 2006. Al contribuir a un sentimiento de responsabilidad compartida, el diálogo social contribuye a su vez a la competitividad de la industria.

3.4. A partir de 2017 se perseguirán mayores avances en términos de competitividad, teniendo en cuenta sobre todo que los fabricantes pueden intentar reducir los costes fijos haciendo funcionar las fábricas a plena capacidad. Esta medida podría implicar unas campañas más largas de transformación de la remolacha y, por consiguiente, mayores riesgos para los transformadores y los cultivadores como consecuencia de las incertidumbres relacionadas con la cosecha y el almacenamiento de la remolacha en invierno.

⁽¹⁾ Cifras extraídas de la encuesta anual de los costes de fabricación de la CEFA, que se efectúa con carácter anual para calcular un coste medio de producción para el azúcar de remolacha de cuota de la UE.

⁽²⁾ F.O. Licht, *International Sugar and Sweetener Report*, 18 de mayo de 2017. Vol. 149, n.º 14. Estas cuatro empresas productoras de azúcar son: Südzucker, Tereos, ABSugar y Nordzucker.

⁽³⁾ Estadísticas del CEFA.

3.5. A fin de evitar el desperdicio, los transformadores europeos del azúcar usan la totalidad de la remolacha azucarera para producir un abanico de productos además del azúcar; por ejemplo, las piedras y la tierra de la remolacha lavada se venden a la industria de la construcción, el material fibroso de la remolacha («pulpa de la remolacha») y la melaza se extraen y transforman para su uso como pienso, y la melaza y otros jarabes derivados de la producción del azúcar se pueden usar para producir etanol renovable. Cada vez más, los productores de azúcar también se están diversificando hacia la producción de ingredientes para bioproductos destinados a industrias como la de los plásticos, la textil, la farmacéutica y la química.

4. Relaciones con la cadena de suministro del azúcar

4.1. Los transformadores del azúcar de remolacha y los agricultores de remolacha azucarera dependen los unos de los otros. Los agricultores dependen de las empresas de producción de azúcar para que proporcionen el capital fijo y los conocimientos técnicos necesarios para extraer el azúcar de la remolacha, y los transformadores dependen de los agricultores contratados para que les suministren el cultivo. A fin de minimizar los costes del transporte de la remolacha, los agricultores también han de ubicarse geográficamente cerca de la fábrica de azúcar a la que suministran la materia prima. Además, muchas de las grandes empresas productoras de azúcar de remolacha son cooperativas, lo que permite a los agricultores que suministran la materia prima tener una participación directa en la industria.

4.1.1. La interdependencia de los transformadores y los agricultores requiere un marco contractual específico que equilibre los derechos y las obligaciones entre ambas partes. Las relaciones contractuales entre los agricultores de remolacha azucarera y los transformadores del azúcar después de 2017 se disponen en el artículo 125 y el anexo X del Reglamento de la OCM única. Estas normas han sido complementadas recientemente con un reglamento delegado, que permite seguir incluyendo cláusulas de reparto del valor en los contratos relativos a la remolacha con carácter voluntario⁽⁴⁾. La mayoría de las industrias azucareras han concluido recientemente contratos en relación con la remolacha para 2017-2018 y el período posterior que incluyen algún tipo de vínculo entre los precios de la remolacha azucarera y los precios del mercado azucarero.

4.1.2. Los fabricantes de azúcar de remolacha están obligados desde hace tiempo a informar mensualmente de los precios, la producción y las existencias, y esta obligación se mantendrá en el período posterior a las cuotas. A partir del 1 de octubre de 2017, los precios de la remolacha azucarera también tendrán que ser notificados a la Comisión Europea y publicados con carácter anual. Este grado de transparencia del mercado que caracteriza al sector de la transformación del azúcar no va parejo con la transparencia en los eslabones posteriores de la cadena de suministro ni se aplica a los productores de isoglucosa. Las pruebas sugieren que la transmisión de precios a lo largo de la cadena de suministro es baja⁽⁵⁾ y que puede ser útil analizar la viabilidad de una mayor transparencia para los usuarios del azúcar de remolacha de la UE.

4.2. El mercado azucarero de la UE también cuenta con refinerías activas de azúcar de caña. Las refinerías de azúcar de caña no transforman la remolacha azucarera, sino que dependen de las importaciones de azúcar de caña en bruto para su refinación. La UE permite la importación ilimitada y libre de impuestos de azúcar procedente de los países menos desarrollados, en el marco de la iniciativa «Todo menos armas» (TMA), y de aquellos países de África, del Caribe y del Pacífico que han celebrado un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con la UE. Las refinerías de azúcar de caña en bruto de la UE se benefician de un acceso al mercado con franquicia de derechos en virtud de acuerdos bilaterales con los países de América Central, Colombia, Perú, Ecuador y Sudáfrica, con un volumen total que se eleva en la actualidad a 420 000 toneladas al año. La disponibilidad anual de azúcar en bruto destinado al refinado al amparo del contingente con derechos reducidos CXL, que se reparte entre Brasil, Australia, Cuba y todos los terceros países (*erga omnes*), representa más de 700 000 toneladas y aumentará hasta casi 800 000 toneladas en el período 2017-2018. Tanto en las negociaciones de libre comercio ya concluidas como en las que están en curso, la UE está ofreciendo acceso adicional a terceros países a su mercado azucarero.

5. El final de las cuotas de producción

5.1. Desde 1968, la producción de azúcar e isoglucosa con fines alimentarios en la UE ha estado limitada mediante cuotas de producción. Las cuotas de producción dejarán de existir a partir del 1 de octubre de 2017, esto es, al inicio de la campaña 2017-2018 del azúcar de la UE. A partir de ese momento, los productores de azúcar e isoglucosa de la UE tendrán libertad para producir sin restricciones azúcar e isoglucosa con fines alimentarios. Asimismo, desaparecerá el límite máximo vigente para las exportaciones⁽⁶⁾. En consecuencia, los operadores del sector azucarero de la UE tendrán libertad para exportar azúcar sin ninguna restricción a partir del 1 de octubre de 2017.

⁽⁴⁾ Reglamento Delegado (UE) 2016/1166 de la Comisión, de 17 de mayo de 2016, que modifica el anexo X del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a las condiciones de compra de remolacha en el sector del azúcar a partir del 1 de octubre de 2017

⁽⁵⁾ Areté, octubre de 2012. *Study on price transmission in the sugar sector*. Informe final. Comisión Europea, DG Agricultura y Desarrollo Rural. Tender N.º AGRI-2011-EVAL-03.

⁽⁶⁾ Cf. DS266. En la actualidad, la UE puede exportar alrededor de 1,35 millones de toneladas de azúcar por campaña, esto es, el 10 % de la producción de azúcar de cuota.

5.2. Se prevé un aumento de la producción azucarera para 2017-2018. Se prevé que este incremento de la producción sea estructural. Además, se espera que la isoglucosa adquiriera una mayor proporción del mercado de edulcorantes de la UE y que los fabricantes de isoglucosa produzcan «con el paso del tiempo» dos o tres millones de toneladas, muchas de las cuales podrían utilizarse en la fabricación de refrescos⁽⁷⁾. A título comparativo, el consumo de azúcar en la UE va en ligero descenso.

5.3. El aumento de la producción interna de azúcar y de la cuota de mercado de la isoglucosa podría afectar a los precios del azúcar blanco en la UE en el período posterior a las cuotas. En las perspectivas a medio plazo de la Comisión Europea para los mercados agrícolas entre 2016 y 2026 se sugiere que los precios del azúcar blanco en la UE se situarán debajo del umbral de referencia de 404 EUR/tonelada durante gran parte del período posterior a las cuotas, es decir, por debajo de los costes medios de la producción de azúcar y del cultivo de remolacha de azúcar.

5.3.1. En 2015, los precios del azúcar blanco en la UE alcanzaron su nivel más bajo desde el inicio del sistema de información sobre precios en 2006⁽⁸⁾. Esta situación tuvo un efecto grave en los resultados financieros notificados de los productores de azúcar de la UE, muchos de los cuales no obtuvieron ningún beneficio en el ejercicio 2015-2016. Los productores italianos de azúcar se han visto sometidos a una especial presión, e incluso uno de ellos optó por no producir en la campaña 2015-2016. El único productor de azúcar de Grecia también se encuentra en una situación muy difícil.

5.4. A partir del 1 de octubre de 2017, los productores de azúcar de la UE tendrán libertad para exportar sin restricciones. Esto puede suponer una oportunidad para aumentar los ingresos a fin de compensar la bajada de los precios del azúcar dentro de la UE. Se prevé que el consumo mundial de azúcar aumente a un ritmo que oscile entre el 1,5 y el 2 % anual (entre unos dos y tres millones de toneladas al año), por lo que debería haber suficiente demanda para el aumento de las exportaciones de azúcar de la UE.

5.4.1. No obstante, el aumento de las exportaciones de azúcar de la UE depende de un acceso suficiente a los mercados de terceros países. En sus negociaciones sobre libre comercio, la Comisión Europea debería trabajar por abrir los mercados del azúcar de los importadores netos de azúcar, tanto reduciendo o eliminando los derechos de aduana como abriendo los contingentes arancelarios. Asimismo, debería seguir eliminando los derechos de aduana a las exportaciones de productos de la UE con alto contenido de azúcar y respaldar unas sólidas normas de origen para esos productos, a fin de garantizar que los productores de azúcar de la UE se beneficien de un aumento de las exportaciones.

5.4.2. A veces, las exportaciones de azúcar de la UE se ven afectadas por la imposición de instrumentos de defensa comercial por parte de terceros países. La Comisión Europea debería hacer todo lo posible para luchar contra estas medidas una vez que el sector se liberalice a partir del 1 de octubre de 2017, y el sector debe ofrecer el apoyo necesario para el acuerdo de cualquier actuación.

5.5. Tanto en las negociaciones de libre comercio ya concluidas como en las que están en curso, la UE está ofreciendo acceso a terceros países a su mercado azucarero. La apertura del mercado está exponiendo los precios del azúcar blanco de la UE a una presión a la baja y una mayor volatilidad. El actual mercado mundial es un mercado residual, sometido a *dumping* y muy volátil que suele comerciar incluso por debajo de los costes de producción de las industrias más eficientes del mundo. Esto se debe en gran medida a las medidas de apoyo que distorsionan el comercio de algunos de los principales productores y exportadores de azúcar, como Brasil y Tailandia. Como resultado de todo ello, la industria del azúcar de remolacha de la UE no competirá en igualdad de condiciones con los productores de azúcar de terceros países. La Comisión deberá abordar el azúcar como una cuestión delicada en sus negociaciones sobre libre comercio, manteniendo los derechos de la UE sobre este producto. Las negociaciones en curso con el Mercosur presentan un grave riesgo para el sector, toda vez que Brasil es el principal productor y exportador mundial. La Comisión debe estar preparada para desafiar a los principales países que subvencionan el azúcar en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC y durante las negociaciones comerciales.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
George DASSIS

⁽⁷⁾ Esta es la cifra facilitada por la asociación de la industria del almidón, StarchEurope.

⁽⁸⁾ En febrero y junio de 2015 los precios tocaron fondo con 414 EUR/tonelada.