



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS ACATLAN

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR: "ANALISIS Y PROSPECTIVAS DEL DESARROLLO FRONTERIZO MEXICO-EUA II"

SECRETARIA Y DOCUMENTACION

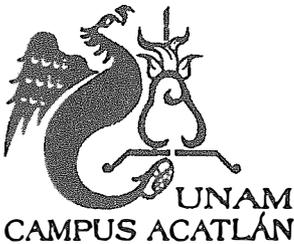
BARRERAS COMERCIALES EN EL MARCO DEL TLC: EL CASO DEL MERCADO DEL AZUCAR EN LA REGION FRONTERIZA NORTE DE MEXICO 1985 - 1995

TRABAJO RECEPTACIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA: CELIA MARGARITA GOMES TIRADO



ASESOR: MAESTRA YOLANDA RIOS MORENO

M-00 34059



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1998



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

Este trabajo lo dedico con todo mi amor a mis padres **Kikí y Juan José**, quienes me enseñaron no solamente mis primeras letras sino a sonreír y a amar la vida.

A mi querido hijo **Rodrigo**, a quien le quiero obsequiar la siguiente fórmula: nunca es demasiado tarde para lograr los sueños más anhelados.

Mi agradecimiento a **Héctor Alvarez de la Cadena**, por todas sus aportaciones y cúmulo de conocimientos que compartió conmigo durante el desarrollo de esta investigación.

A mi hermana **Valeria**, quien me demostró la importancia que tiene la fuerza de voluntad para el logro de los objetivos.

A **mis maestros**, que durante mi formación académica me orientaron y brindaron sus sabios consejos y experiencias.

A **Amor Lajud**, quien me brindó tantas horas de su tiempo y entusiasmo con cariño y dedicación.

A mis queridos amigos y me refiero de manera muy especial a **Manuel Gollás y María del Mar Muntané**, quienes con su presencia y colaboración me facilitaron enormemente la realización de este mi sueño.

A **mis compañeros universitarios**, por haber compartido las mismas angustias y alegrías tras el pupitre.

A ti Dios, Gracias.

M -00 34059

ÍNDICE

Introducción.I

Capítulo I

Antecedentes históricos de la industria azucarera en México y en el mundo.

1.1. Antecedentes históricos de la industria azucarera. 1

1.2. Formas y condiciones de la comercialización.5

1.2.1. Esquema de excedentes y faltantes.15

1.3. Rol de los Estados Unidos de Norteamérica.17

1.4. Evolución de la industria azucarera mexicana.25

1.5. Situación de la industria azucarera a partir de la privatización.37

Capítulo II

La aparición de endulzantes alternativos al azúcar de caña: La fructosa y los edulcorantes sintéticos.

2.1. La sustitución del azúcar de caña.47

2.2. El efecto de la introducción del jarabe de maíz rico en fructosa.51

2.3. Los endulzantes potenciados naturales y sintéticos.54

2.4. Impacto y consecuencias de la sustitución del azúcar de caña.57

Capítulo III

El comercio internacional de productos agropecuarios a partir de la Ronda Uruguay en 1986.

3.1. Los subsidios al sector agropecuario.	71
3.1.1. La crisis de sector agropecuario en el mundo.	76
3.1.2. Los temas relevantes de la agricultura mundial en la Ronda Uruguay del GATT.	81
3.1.3. Trayectoria de la agricultura en el GATT.	84
3.1.4. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.	89
3.2. La posición de la Comunidad Económica Europea.	97
3.2.1. Política azucarera de la Unión Europea.	102
3.3. Las negociaciones por bloques económicos.	106
3.3.1. La integración de los nuevos bloques económicos.	111
3.3.2. La competencia entre capitalismo y el surgimiento de la tripolaridad.	113
3.3.3. Las paradojas de la globalización.	115
3.4. Los edulcorantes a partir de la apertura comercial.	117
3.4.1. Problemática y perspectivas del comercio mundial de azúcar y de edulcorantes.	119

Capítulo IV

El comercio exterior mexicano: Su inserción en el marco globalizador, el caso de la industria azucarera.

4.1. El ingreso de México al GATT.	127
4.2. La firma de tratados comerciales: El TLC.	134
4.3. El capítulo agropecuario: Los endulzantes.	137
4.4. Evolución del tratado: Problemática.	142
4.4.1. El trato discriminatorio.	143
4.4.2. Fijación de impuestos compensatorios.	150
4.4.3. Las elevadas importaciones de fructosa.	154
4.5. La crisis de la industria azucarera nacional.	156
Conclusiones.	169
Escenarios de mercado hacia el siglo XXI.	175
Bibliografía.	181

Introducción

Impulsados por la nueva política de apertura comercial y las ventajas del Tratado de Libre Comercio (TLC), una serie de empresas mexicanas se vieron atraídas por el espejismo de la exportación. La crisis económica del país de finales de 1994 ocasionada entre otras cosas a la fuga constante de capitales y a la falta de liquidez de divisas del gobierno mexicano; aceleró el intercambio de cartas que modificaban el texto azucarero del TLC entre el secretario Jaime Serra Puche y Michael Kantor, lo cual produjo un giro en las expectativas generadas durante todo el proceso de negociación azucarera. Rápidamente las empresas mexicanas se vieron inmersas en problemas de reducción de mercado interno, devaluación, limitación crediticia y falta de medios internacionales de pago. Las empresas transnacionales, atraídas por las gangas existentes en el mercado, iniciaron un proceso de "alianzas estratégicas", esto es, de compra de activos a precio de regalo de empresas mexicanas grandes, medianas y pequeñas. Con poca inversión las corporaciones internacionales se adueñaron de los sectores básicos de la industria nacional: automotriz, bienes de capital, alimentos, farmacéutica, eléctrica y electrónica, etc. Paralelamente los bajos costos de la mano de obra nacional, dieron un atractivo adicional al establecimiento de industrias extranjeras en el país. Las maquiladoras, con sus laxos controles ecológicos, abundó mas en las razones para el establecimiento y compra de empresas en nuestro país.

En el caso del azúcar, el proceso privatizador de empresas que impuso el gobierno de Miguel de La Madrid, incluyó la venta al sector privado de la Industria Azucarera, que durante décadas había sido manejada por el Estado. Este proceso se terminó a principios de 1990, desapareciendo la empresa paraestatal Azúcar S.A. que era el organismo regulador de la producción y comercialización del dulce en todo el país.

La privatización perseguía la mejora integral de un sector que durante muchos años de administración pública estuvo sumido en corruptelas, indisciplina presupuestal, ineficiencia, etc. El paso a manos privadas debería modificarlo estructuralmente. Pronto el gobierno dio los pasos para dismantelar el esquema de protección que imperó durante lustros, diseñando los mecanismos para la apertura de las fronteras del producto, uno de sus puntales fue la inclusión del azúcar en el proceso de negociación del TLC. En las posiciones originales se había llegado a un acuerdo de intercambio de azúcares entre los dos países en términos de reciprocidad, sin embargo a finales de la negociación del tratado en su conjunto, un grupo de legisladores del Estado de Louisiana, presionaron a las autoridades comerciales para proteger la industria azucarera norteamericana.

Las negociaciones finales del TLC, otorgaron la protección solicitada por los industriales azucareros americanos, quienes de acuerdo a lo pactado

lograron se permitiese la exportación de azúcar de fructosa al mercado mexicano, sin limitación alguna y en cambio se cerró la posibilidad de que México exportase azúcar de sacarosa a los Estados Unidos. Además, México otorgó una cuota de maíz amarillo que entre otras cosas, es materia prima para la producción de fructosa.

A partir de 1994, México ha venido produciendo azúcar de sacarosa en cantidades superavitarias, generándose excedentes exportables de más de 500 mil toneladas anuales. El mercado internacional del azúcar es de excedentes y faltantes, que operan en el margen. Con una producción mundial de 100 millones de toneladas, el comercio exterior del azúcar es de 16 millones de toneladas, un millón de toneladas de excedente mundial puede, y generalmente lo hace, desequilibrar los precios internacionales a límites por debajo de los costos de producción, este fenómeno ha ocurrido ocasionalmente, por lo que series históricas de precios indican que, en general, el precio del azúcar en el mercado internacional es por lo menos un 50% inferior al imperante en el mercado interno de los países productores.

Los Estados Unidos manejan un esquema de protección a su industria azucarera basado en un sistema de precios internos superior al del mercado internacional. Aunque son deficitarios en términos de producción-consumo, (la demanda interna norteamericana es de 10 millones de toneladas, contra una producción de 8 millones, que subsanan con importaciones de 2 millones de

toneladas), su déficit lo cubren de países con los que mantienen un esquema de compra por la vía del compromiso político. Cada año el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos da a conocer la asignación de cuotas de importación a los países. Generalmente las cuotas se consideran como premio o castigo a la actuación de los países en los foros internacionales y a sus acuerdos o desacuerdos con los objetivos de política exterior norteamericana.

El sistema de importación norteamericano basado en precios preferenciales, hace muy atractiva la exportación a dicho mercado, y por lo tanto, hace redituable el chantaje del sistema de cuotas anuales que determina el gobierno de Norteamérica.

El hecho de haber excluido a México de la posibilidad de exportar libremente azúcar de caña y haber permitido el libre ingreso del azúcar de fructosa norteamericana a México, ha ocasionado daños irreversibles a la industria azucarera nacional, que ahora se enfrenta a una sobre oferta de dulce que ha provocado una declinación en los precios a niveles que es imposible el saneamiento financiero de la industria mexicana.

Sólo en 1996 se importaron de Estados Unidos más de 250 mil toneladas de azúcar de fructosa, para 1997, en los primeros seis meses ya se habían registrado importaciones superiores a las 300 mil toneladas de fructosa. La situación anterior trajo como consecuencia, la aplicación de un impuesto

compensatorio provisional a las importaciones de fructosa provenientes de Estados Unidos, abriéndose un juicio por dumping en los tribunales mexicanos, mismo que se encuentra en proceso de revisión y desahogo de pruebas.

Lo señalado en el párrafo anterior, es prueba indudable de que pese a que la bella teoría del aperturismo comercial se convirtió en la panacea para la solución de los problemas de anquilosamiento industrial mexicano, cuando se rompe la estructura omnimoda de las grandes corporaciones y se ve amenazado su monopolio, entran en juego una serie de elementos que impiden la libre competencia.

Por esta razón, el objetivo general de este trabajo es demostrar que el libre comercio del azúcar sólo se da en caso de que no se presenten afectaciones substanciales al poder monolítico de las grandes corporaciones transnacionales, las que mediante artificios jurídicos formales e informales, impiden el libre acceso de mercancías hacia el mercado. Con este fin se analizará cual es la situación en la que se encuentra el mercado del azúcar; se identificarán cuáles son los principales cambios que ha sufrido el mercado del azúcar a partir del TLC, enfatizando la situación que impera en la frontera norte de México y se analizarán las perspectivas del mercado para los próximos años.

Asimismo partiremos de las siguientes hipótesis de investigación: I.- La existencia de barreras comerciales frena el libre comercio, el cual sólo se

desarrolla cuando los intereses de la división internacional del trabajo son favorables a las corporaciones internacionales. II.- El proceso de globalización de la economía, o la redistribución internacional de las actividades industriales, determina o reproduce los patrones tradicionales de explotación y acentúa la dependencia de las economías periféricas. III.- El poder económico de las grandes corporaciones ha impedido a través de negociaciones paralelas o de última hora, el libre acceso de azúcar al mercado norteamericano, postergando su ingreso hasta el año 2001.

El método utilizado en el presente trabajo es el analítico descriptivo. Se tratará de incluir una conceptualización adecuada que permita establecer de manera puntual, las tendencias del comercio internacional del azúcar, en el umbral del nuevo milenio.

Así, en el primer capítulo, se presentará la situación que guarda la industria azucarera en el momento actual y se justificará la importancia del problema que tiene sumido a este sector en una profunda crisis de carácter estructural. Analizando la situación, evolución y tendencias de la industria azucarera en el mundo; las formas y condiciones de la comercialización; el esquema de excedentes y faltantes; y el rol de los Estados Unidos de Norteamérica. Respecto a la Industria Azucarera Mexicana se describirá la problemática general de la industria con el antecedente histórico de su manejo

en manos del Estado, así como la situación actual, enfatizando la problemática de carácter financiero y de mercado.

En el segundo capítulo, se analizará la situación de la industria azucarera posterior a la aparición de nuevos productos con contenidos tecnológicos y costos de producción mas bajos; se hará especial consideración al caso del jarabe de maíz de alta fructosa y su introducción al mercado de bebidas. Se demostrará que la aparición de este artículo dio un giro espectacular a la industria de edulcorantes en el mundo, principalmente a la industria refresquera.

En el tercer capítulo, se tratará la evolución del comercio internacional a partir de la Ronda del Uruguay para tratar de demostrar que las prácticas proteccionistas de los países, principalmente del sector agropecuario, fueron los elementos que han impedido el libre comercio y la iniciación de procesos de negociación más amplios. Se demostrará que son los países desarrollados los que lo ejercen con más fuerza.

Finalmente, se analizarán los procesos de negociación del Tratado de Libre Comercio México - Estados Unidos de América - Canadá; para demostrar que la negociación alcanzada en el capítulo azucarero fue francamente lesiva para los intereses de la industria mexicana. También se tratará de demostrar cómo "favores políticos" intervinieron a última hora en el proceso de negociación, destacando la importancia del cabildeo.

La investigación pudo realizarse gracias al apoyo brindado por parte del "Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar" (GEPLACEA) y de la empresa "Mexicana de Transacciones Comerciales S.A. de C.V." (METCO S.A. de C.V.) la cual esta dedicada a elaborar derivados de azúcar y sistemas endulzantes, y que a su vez, junto con la Cámara Nacional de la Industria y Transformación (CANACINTRA), han sido defensores de los endulzantes mexicanos.

Capítulo I

Antecedentes históricos de la industria azucarera en México y en el mundo.

"La industria del azúcar tiene siglos de antigüedad, y en su madurez, se ha ido fosilizando ya que el cultivo de la caña de azúcar se ha orientado principalmente hacia la producción de sacarosa, con una utilización variada aunque limitada de sus derivados." ¹

1.1. Antecedentes históricos de la industria azucarera.

En cuanto a los orígenes del azúcar de caña, la fecha más temprana de registro de este producto data del año de 325 A.C. en el oeste de la India.

"Existe evidencia en los reportes de los conquistadores españoles que indican que los indígenas mexicanos utilizaban tallos del maíz y una planta llamada maguey para obtener sustancias dulces." ²

La caña de azúcar puede definirse como el grupo formado por tres especies de sacáridos: *Saccharum spontaneum*; *S. robustum* y *S. officinarum*; de los cuales este último contiene híbridos de varios grados, lo cual hace posible la producción de azúcares. Sin embargo "las evidencias más antiguas,

¹ García Chávez, Luis Ramiro; "El azúcar y los jarabes de fructosa, ¿Mercados compartidos?", en la Revista Industria Alimentaria, CANACINTRA, Vol. 20, No. 1, enero - febrero 1998, México, p. 19

² GEPLACEA, Handbook on International Sugar Marketing, GEPLACEA, 2ª. ed., México 1986, p. 23

definitivamente parecen provenir de Nueva Guinea en donde se cultivó como planta de ornato y se masticó por muchos años.”³

En relación a la introducción de la caña de azúcar hacia el Nuevo Mundo, se menciona que fue Cristóbal Colón quien llevó este producto a España reportando a los reyes de España Fernando e Isabel, que parecía que el crecimiento de las vides, trigo y azúcar de caña que se habían plantado, no se quedarían atrás de aquél de Andalucía y Sicilia.

En el caso de Cuba, el desarrollo de la industria azucarera fue posterior, debido a que se introdujo hacia el año de 1512. Su mayor crecimiento se da en 1762, pues Inglaterra estaba en guerra con España y ocupó durante once meses la isla. Durante este período se introdujeron entre cinco y diez mil esclavos a la isla, lo cual permitió la utilización total de los molinos, que sumaban alrededor de cien en aquella época. “Hacia la segunda mitad del siglo XVIII la industria se expande a consecuencia de que los refugiados franceses de Haití llevaron nuevas técnicas. Finalmente un estímulo mayor a la industria azucarera cubana: los altos precios de exportación, de los cuales, los productores disfrutaron hasta la última parte del siglo XIX. Cuba se convierte en ese momento en uno de los productores más grandes del mundo.”⁴

³ Deer, Noel; The History of Sugar, (Chapman and Hall Ltd.) 1949-50, Vols. I and II, p. 81

⁴ *Ibid.*, p. 128

La introducción del azúcar a la parte continental de América comenzó con la expedición de Hernán Cortés a México en 1519, seguido por Pizarro a Perú en 1533 y de Mendoza a Buenos Aires en 1545. En su marcha a través del continente americano los españoles cargaban con ellos la caña y encontraron una industria que sería de gran influencia en el Nuevo Mundo. De manera similar, la caña de azúcar se introdujo en Brasil e Indias Occidentales, entre otros.

La industria del azúcar se convirtió en la base de un intercambio triangular en el cual participaban Inglaterra, Africa y las Indias Occidentales. Inglaterra cambiaba bienes por esclavos en Africa y en las Indias Occidentales esclavos por azúcar y ron para llevar la mercancía al punto de origen.

En el siglo XVIII dos sucesos son de gran importancia en cuanto a la innovación tecnológica del azúcar. Primero, el descubrimiento del motor de vapor utilizado en los molinos de azúcar. Segundo, el descubrimiento de un sustituto del azúcar de caña conocido como azúcar de remolacha. El primer intento de introducir motores de vapor en la industria azucarera parece haber sido en Jamaica en 1768. "Sin embargo existen datos de varios intentos de aplicar vapor a los molinos de caña, la primera operación exitosa se realizó en Cuba hacia el final del siglo XVIII." ⁵

⁵ Dunn, Richard; Sugar and Slaves, Jonathan Cape, London 1973, p. 229

Podemos afirmar que para el siglo XX los principales factores en la expansión del producto fueron:

- Las innovaciones tecnológicas introducidas tanto en la manufactura del azúcar como en las actividades agrícolas.
- La expansión geográfica de la industria azucarera.
- El desarrollo en Europa de la industria del azúcar de remolacha.
- El crecimiento intensivo de la producción en Java y Cuba.

Los incentivos a la competencia, creados por la Convención de Bruselas en 1902 propiciaron que la industria azucarera se reorganizara. “El total de la producción mundial de remolacha y de caña de azúcar creció de 4.1 millones de toneladas en el período 1880/81-1884/85 a poco más de 15 millones en el año 1910/11-1914/15, casi dos tercios del crecimiento se dio después de 1900. Esta tendencia solamente se vio interrumpida por las dos Guerras Mundiales y por las restricciones impuestas a la producción inmediatamente después de la Gran Depresión.”⁶

A partir de la postguerra se vivió la expansión de la industria azucarera más grande que haya habido en la historia. La producción mundial se incrementó de 18 millones de toneladas en 1945-46 a más de 92 millones de toneladas en 1978-79.

⁶ GEPLACEA, op. cit., p. 50

Para la zafra 1996/ 1997 se estimó una producción mundial de azúcar de poco más de 120 millones de toneladas.

1.2. Formas y condiciones de la comercialización

En este apartado se analizará la estructura actual de la economía azucarera mundial, para lo cual es pertinente mencionar:

- La producción mundial.
- El consumo mundial.
- El comercio mundial.

En relación a la producción actual internacional del azúcar es necesario señalar la importancia que tienen las características del proceso de producción, las tendencias internacionales del mismo, la influencia de la distribución geográfica, la producción de azúcar por regiones económicas y los mayores productores a nivel internacional.

El azúcar es extraído tanto de la caña como de la remolacha. La producción de azúcar internacional tiende a sufrir serias fluctuaciones debido a que depende de cambios climatológicos y de los precios internacionales. Las condiciones climatológicas no favorables hacen que la producción decaiga o a la inversa. En cuanto a los precios internacionales de producción se puede afirmar que existe

una tendencia cíclica. "Existe un momento en donde la producción de azúcar excede la capacidad de absorción del mercado, dichos excedentes comienzan a acumularse, haciendo que los precios internacionales bajen." ⁷

La producción en países en desarrollo ha aumentado en respuesta a un incremento en la demanda. En los países desarrollados, la producción también ha mostrado un crecimiento debido a la expansión de la producción de la Comunidad Económica Europea (CEE), Estados Unidos de Norteamérica, Australia y Sudáfrica. Cabe mencionar que en los Estados Unidos de América y la CEE el crecimiento de la producción ha sido favorecido por los subsidios a la industria nacional. Finalmente cabe mencionar, que la creación de GEPLACEA (Group of Latin American and Caribbean Sugar Exporting Countries), en 1974, ha permitido que los países productores de azúcar, a los cuales aglutina, sean potencialmente el grupo productor mas importante.

En cuanto al consumo mundial se puede afirmar que este se afecta, principalmente, por el nivel de ingresos del consumidor, por los precios del azúcar y por los hábitos alimenticios del consumidor.

El azúcar se consume desde el ámbito doméstico por su poder calorífico y por su sabor. El consumo depende también de las costumbres alimenticias de la

⁷ Ibid., p. 66

zona geográfica de donde se hable y de la tradición, como es el caso, de las charamuscas de Guanajuato y las calaveritas de noviembre en México y el alto consumo de dulce europeo por la necesidad de aumentar la ingesta calorífica en épocas invernales o el alto consumo de refrescos en la unión americana.

El consumo industrial es relativamente más importante que el anterior. Principalmente se utiliza en la industria refresquera, dulcera, de helados, chocolatera y de jarabes.

"Sin embargo, es necesario hacer notar que el reemplazo del azúcar en este sector es más fácil. De aquí el éxito de los endulzantes sustitutos tales como el jarabe de maíz de alta fructosa (JMRF), el cual se ha convertido en un fuerte competidor de la sacarosa." ⁸

"En el caso de la producción, el desarrollo del consumo del azúcar desde la Segunda Guerra Mundial muestra grandes diferencias entre países individuales y regiones económicas. A nivel de zona geográfica son Asia y Europa las que tienen el nivel más alto de consumo de azúcar. La región asiática por contar con una tasa de crecimiento alta a partir de la postguerra, y Europa por tener hábitos alimenticios en los cuales es necesario contar con alto valor calorífico." ⁹

⁸ Ibid., p. 78

⁹ Ibid., p. 79

Los países con mayor índice de consumo son la ex Unión Soviética, Estados Unidos de Norteamérica, India, China y Brasil. Esto permite deducir que "la tendencia de consumo mundial de azúcar a partir de los años 50 se ha incrementado a una tasa de 3.5% anual, elevándose de 32 millones de toneladas en 1951 a 91.9 millones de toneladas en 1980." ¹⁰ Esta tendencia en la producción y en el consumo, se ha mantenido hasta el año de 1996, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 1

Principales países productores, consumidores, importadores y exportadores de azúcar, 1995-1996

(Millones de toneladas métricas en crudo)

PRODUCCION		CONSUMO		EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
Unión Europea	17.2	Ex- URSS	9.6	Cuba	3.8	Ex- URSS	3.2
India	17	Unión Europea	14	Unión Europea	5	China	2.5
Ex- URSS	5.4	India	16	Australia	4.6	Japón	1.6
Brasil	14.5	China	8.6	Brasil	5.8	Estados Unidos	2.7
Cuba	4.6	Estados Unidos	8.9	Tailandia	4.6	Canadá	1.1
Estados Unidos	6.6	Brasil	8.4			Unión Europea	2.2
China	7	México	4.3				
México	4.6	Japón	2.5				
Australia	5.6	Indonesia	3.2				
Tailandia	6.5						
Total	83.7		75.5		23.8		13.3
Total Mundial	125.1		122.9		35.4		35.4
Participación Porcentual	66.8		61.4		67.2		37.6

Fuente: Departamento de agricultura de Estados Unidos, Sugar and Sweetener.

Año de elaboración: Diciembre de 1996

¹⁰Ibid., p. 81

Sin embargo, en los años setenta, hubo un fuerte golpe en el consumo mundial, debido a una insuficiente producción que conllevó al alza de los precios de la sacarosa. Esto tuvo un efecto negativo en el mercado pues se iniciaba la recesión económica en el mundo. El alza de los precios estimuló de manera importante el desarrollo y el consumo de los sustitutos de azúcar, como el jarabe de maíz rico en fructosa. El proceso de sustitución del JMRF, aunado al boicot por parte del consumidor, hizo que el consumo de azúcar declinara. A partir de este momento, la tendencia en el consumo de sacarosa, presenta una baja en los países con economías desarrolladas. En algunos de éstos países, el consumo per capita del azúcar ha alcanzado un punto de saturación, mientras en otros, la declinación ha sido el resultado de políticas gubernamentales directas o indirectas adoptadas, tanto por supuestas razones de salud pública, como de causas puramente económicas. "En algunos países tales como los Estados Unidos de Norteamérica, Alemania y otras naciones europeas, el decremento en el consumo ha sido el resultado de la introducción de otros endulzantes particularmente el JMRF y las campañas para reducir el consumo del azúcar." ¹¹

En relación a la situación que guarda el comercio internacional, la economía mundial ha experimentado fuertes fluctuaciones entre la oferta y la demanda, particularmente a partir de 1973-75. Pese a esto los países en vías de desarrollo

¹¹ Ibid., p. 85

siguen siendo los principales abastecedores, y los desarrollados los mayores consumidores.

A partir de la postguerra se puede observar que la tendencia del mercado azucarero es lograr la autosuficiencia; sin embargo, ha habido una disminución en la importancia del intercambio internacional. El consumo mundial está siendo satisfecho cada vez más a nivel doméstico. Con relación a esto, la disminución relativa en la importancia del intercambio internacional en la economía azucarera, se debe principalmente al desarrollo alcanzado en la economía de mercado de los países desarrollados. Más aún, los países miembros de la CEE no solamente incrementaron su radio de producción-consumo interno, sino que se convirtieron en exportadores durante la segunda mitad de la década de los 70. Asimismo, los países en desarrollo presentaron una tendencia decreciente en su radio de producción-consumo. Este grupo de países, tradicionalmente de fuertes productores y consumidores, declinó de un 200% a un 123% en el mismo período. La excepción fue Brasil, quien a diferencia de los demás países incrementó su producción de azúcar. En suma, el intercambio internacional de azúcar ha disminuido en los últimos 40 años. El grado de autosuficiencia de azúcar en los principales bloques económicos, puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 2

Grado de autosuficiencia de azúcar en los principales bloques económicos.

	1934 - 39	1951 - 55	1961 - 65	1976 - 80	1981 - 82
Economía de Mercado de Países Desarrollados	56.9	64.9	70.5	90	107.3
CEE	53.8	66	77.3	119.3	147
Estados Unidos	57	57	55.8	56.7	64.3
Japón	4.8	4	10.4	20.8	28
Australia	214.1	192.6	289.1	411.7	454.4
Países Socialistas	128.8	1.09	9.3	74.4	66.4
URSS	100	88.8	85.9	66.6	53.3
Países en Vías de Desarrollo	203.3	168.6	148.4	125.5	123
Brasil	103.7	113.2	127.9	142.7	147.6
Cuba	1,723.80	2,178.70	1,241.70	1,334.7	1,328.3

Nota: Se utiliza la relación Producción/Consumo x 100.

Fuente: GEPLACEA, Market USDA, revista: *Sugar and Sweetener* (marzo 1986).

Año de elaboración: 1986

Además de lo anterior, un segundo factor importante en el comercio internacional azucarero se refiere a las modificaciones substanciales de los acuerdos institucionales que se han llevado a cabo en los años 80. El llamado mercado libre ocupó el 75% del total del intercambio de azúcar; contribuyendo con esto, a hacer del entonces Convenio Internacional de Azúcar, un mecanismo más efectivo y el mercado internacional más estable.

En relación a esto último, cabe destacar que el comercio internacional de azúcar, se realiza a través de dos mercados: el preferencial y el libre.

El mercado preferencial lo componen las transacciones a través de acuerdos especiales bilaterales o multilaterales, donde los precios son generalmente superiores a los del mercado libre y cuya fijación obedece principalmente a cuestiones políticas, mismas que son:

- Las ventas de los países del ACP (Africa, Caribe y Pacífico) a la Unión Europea), bajo el Acuerdo Lomé de alrededor de 1.4 millones de toneladas métricas (TM).
- El acuerdo entre Cuba y los países de Europa Oriental, representando hasta 1990 alrededor de 5 millones de TM, a partir de 1991, sólo comprendió a la ex Unión Soviética, con substanciales reducciones tanto en precio como en volumen. En la actualidad, la comercialización del azúcar entre éstos países se realiza a precios de mercado libre.
- "La cuota de importación de los Estados Unidos fijada para el año zafra 1994/1995 fue de 1,321,322 TM. Cabe señalar que el volumen de azúcar de este acuerdo ha decrecido desde su imposición en 1982, con algunos aumentos temporales por problemas en la producción interna, y que se fijó una cuota mínima de 1,250,000 TC (toneladas cortas) a partir de la cuota 1991-92." ¹²

¹² GEPLACEA, Estudio Sobre el Funcionamiento de la Cadena Productiva del Azúcar y sus Distintos Componentes, GEPLACEA, México 1996

La suma de éstos tres mercados preferenciales no supera los 5.5 millones de toneladas de azúcar actualmente; sin embargo esto representa el 19% del azúcar que se destina al comercio internacional.

El mercado libre consiste en la diferencia entre la producción mundial y lo que se destina al consumo interno de los países productores más el mercado preferencial. "Para la zafra 1994-95, el volumen de comercio internacional del azúcar con cifras de la OIA (Organización Internacional del Azúcar) fue de 28 millones de TM descontando las reexportaciones (importaciones temporales de azúcares crudos para exportar azúcares refinados), el comercio neto se situaría en 24.5 millones, si a esto le descontamos además, los acuerdos preferenciales, que son 1.3 millones de la cuota de importación de los Estados Unidos de Norteamérica y 1.4 millones de las importaciones de la UE de los países del ACP; el volumen final del mercado libre se situaría en 21.8 millones de toneladas." ¹³

- El azúcar es el caso extremo de aplicación de prácticamente todo tipo de medidas de política económica de carácter proteccionista, siendo los casos más importantes por sus características: Estados Unidos de Norteamérica, la Unión Europea y Japón.

¹³ Ibid., p. 14

- Existe una amplia variación en los precios del mercado libre como consecuencia de la baja proporción que representa el mismo, en relación a la producción mundial total y a los requerimientos de importaciones.
- Existe una marcada divergencia entre los precios del mercado libre, los costos de producción y los precios internos de prácticamente la totalidad de los países. En particular los precios del mercado libre se mantienen, la mayor parte del tiempo, por debajo de los costos de producción aún de los productores mas eficientes.

Hay un significativo diferencial entre los precios del mercado libre y los precios internos de cada país siendo los primeros notablemente más bajos que los últimos. Todo ello resultado de la aplicación de diferentes medidas de política económica, en prácticamente todos los países tendientes a proteger la producción interna fomentando la producción de excedentes para colocarlos en el mercado libre. Al existir demanda de excedentes en el mercado libre el resultado es una mayor producción que por falta de planeación de los países productores se refleja en un exceso de oferta crónica que presiona los precios a la baja.

- No hay en la actualidad un convenio azucarero internacional con cláusulas económicas que regulen el mercado de este producto.

- El aumento en el nivel de autosuficiencia de los países importadores, agregado a una caída en la tasa de crecimiento del consumo a nivel mundial, ha resultado en un estrechamiento del mercado libre.

Desde los años setenta ha habido cambios de importancia en la situación azucarera mundial, tales como:

- La reducción relativa al mercado libre.
- Los mas bajos precios internacionales en términos reales, registrados a mediados de los ochenta. En junio de 1985, se llegó a registrar un precio spot de 2.56 cts. de dml/lb, menos de la tercera parte del costo de un productor eficiente.
- El incremento de la proporción que representa el azúcar blanco en el mercado internacional, pasando de 29% a 46% en la actualidad.

1.2.1. Esquema de excedentes y faltantes.

El esquema de excedentes y faltantes que opera en el mercado internacional está estrechamente vinculado al ciclo del azúcar. Tanto los precios internacionales del azúcar como la producción están expuestos a fluctuaciones derivadas de la oferta y la demanda, es decir, que la economía mundial del azúcar se rige por una sucesión de ciclos.

El ciclo de oferta y demanda de azúcar se explica con la teoría económica del equilibrio; en donde en la medida que los precios tienden a subir, la producción se estimula; y en tanto la oferta se eleva, los precios bajan estimulando nuevamente la demanda.

“En el mundo del azúcar, los incrementos fuertes en los precios internacionales ocasionan una expansión en la producción mundial a mediano plazo, el cual tiende a ser mayor de lo que la demanda pudiera requerir. Esto incide a su vez en una acumulación de existencias y a una disminución consecuente de los precios.”¹⁴

La subsecuente contracción en la producción esperada en respuesta a la disminución de los precios, no se lleva a cabo; debido a la inflexibilidad descendente de la producción mundial azucarera, particularmente la de caña de azúcar.

Al mismo tiempo, la expansión de la demanda esperada que resultaría de la baja de los precios internacionales, es inexistente; debido a la baja elasticidad del precio de la demanda internacional de azúcar.

¹⁴ Ibid., p. 101

Bajo estas circunstancias, los períodos cortos de precios altos en la economía mundial del azúcar, son seguidos de períodos relativamente largos de precios bajos.

1.3. Rol de los Estados Unidos de Norteamérica.

Estados Unidos de Norteamérica ha ejercido dominio sobre el mercado del azúcar anteponiendo sus intereses, aún cuando existe un Tratado de Libre Comercio, que hasta ahora sólo ha afectado negativamente al mercado mexicano del azúcar.

Estados Unidos de Norteamérica figura entre los principales países de la economía azucarera mundial en lo que se refiere a consumo, producción e importaciones, a pesar de que, desde la mitad de la década de los setenta ha perdido importancia.

Desde la Gran Depresión, el gobierno norteamericano adoptó políticas azucareras para proteger su industria nacional. "Durante un período de 40 años, esto es de 1934 a 1974, la política proteccionista implementada consistió en cuotas de importación; entre 1975 y mediados de 1982, consistió en un sistema de altos aranceles y tarifas en las importaciones de azúcar, en la actualidad el sistema de cuotas entró en vigor nuevamente. El objetivo, tanto del sistema de

cuotas como el de aranceles elevados, ha sido el de proteger los intereses de los productores de caña de azúcar y de remolacha, tanto en la parte continental de los Estados Unidos como en Hawaii." ¹⁵

El efecto de esta política proteccionista norteamericana ha impactado el acceso de azúcar a los Estados Unidos de exportadores tradicionales, y más recientemente, la contracción de éste mercado.

Cuando el primer edulcorante derivado del maíz apareció en la década de los setenta, los programas proteccionistas beneficiaron directamente a los productores de JMRF. Entre las medidas adoptadas para proteger la industria azucarera norteamericana, se encuentran las barreras arancelarias en franca política de sustitución de importaciones, y el estímulo de los altos precios internos en el mercado. Mientras tanto, los productores de caña y remolacha, sectores para los cuales la protección había sido creada, vieron sus intereses negativamente afectados, pues la industria del sustituto se desarrolló a tal grado que a finales de los años ochenta, se había desplazado un 44% del mercado tradicional del azúcar.

A pesar de que los precios son sumamente atractivos para ambos grupos de productores, el hecho es que el competidor, el JMRF, está indirectamente

¹⁵ Ibid., p. 113

protegido, y no asegura a largo plazo nuevas inversiones en la industria azucarera. A este respecto, durante la administración Reagan se mencionó que el sistema de cuotas sería eliminado cuando las condiciones del mercado lo permitieran. En otras palabras cuando los precios del mercado internacional se equipararan a los precios internos norteamericanos.

La producción de azúcar en EUA se incrementó hasta mediados de los años sesenta, "cuando alcanzó 6.5 millones de toneladas métricas (TM), a partir de esa fecha disminuyó hasta alcanzar en 1970/80 5.2 millones de TM:, y volvió a subir impulsada por los altos precios del programa azucarero hasta alcanzar 6.74 millones de TM, en 1987/1988. En la zafra 1990/1991 se obtuvieron 7.0 millones de TM de azúcar, de las cuales aproximadamente la mitad provino de la caña." ¹⁶

El azúcar de caña se produce en tres estados del territorio continental: Florida, Louisiana y Texas. Fuera del territorio continental también se produce caña en Hawaii y en Puerto Rico. Florida y Hawaii son los principales productores con más de un 70% del total. El azúcar de remolacha se produce en 13 estados, todos en territorio continental. Los estados más importantes, en orden decreciente son: Minnesota, California, North Dakota e Idaho. Estos

¹⁶ Ibid., p. 114

cuatro estados en 1987/1988 representaron aproximadamente el 70% de la producción de remolacha.

“En general el azúcar se produce en los Estados Unidos de Norteamérica a altos costos, pero entre las distintas categorías de productores hay diferencias apreciables. Según informes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (U.S.D.A), Louisiana es el área más eficiente con costos netos de 18.79 US\$/lb (dólar americano por libra), en 1986/87. Le siguen en eficiencia Florida con 19.10 cts. US\$/lb; Hawaii con 19.58 y Texas con 20.81. En promedio, los costos de producir azúcar crudo de caña en EUA, son de 19.23 cts. US\$/lb; los de remolacha son de 19.85 pero debe tenerse en cuenta que en este caso corresponde al azúcar refinada. En la zafra 1988/1989, los costos de producción de azúcar a partir de caña fueron de 21.32 cts. US\$/lb de azúcar crudo y de 24 cts. US\$/lb de azúcar refino a partir de remolacha. La producción de azúcar de remolacha ha representado, en los últimos años, poco más del 50% de la producción total.”¹⁷

En cuanto al consumo de azúcar en EUA hasta mediados de los setenta aumentaba paralelamente al crecimiento de la población. A partir de 1970 el consumo de aproximadamente 10.6 millones de toneladas métricas valor crudo se estabilizó y empezó a decrecer. Entre 1975 y 1988 la industria que presentó

¹⁷ Calva, José Luis; et. al., La Agricultura Mexicana Frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio, Universidad Autónoma de Chapingo, CIESTAAM, México 1992, p. 79

una mayor reducción del consumo de azúcar en su producción fue la refresquera, con una disminución de casi el 80% en su consumo pues los edulcorantes provenientes del maíz sustituyeron ese mercado. Como podrá constatarse en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 3

Envíos de azúcar norteamericana por usuario final.

Tipo de Comprador	1979	1980	1981	1982	1983
Usos Industriales	6,255	6,004	5,665	5,199	4,992
Industria Alimenticia	3,844	3,843	3,813	3,616	3,744
Panadería y Cereales	1,289	1,337	1,306	1,296	1,387
Confitería	911	932	983	940	1,087
Alimentos Procesados	681	535	484	450	454
Helados	480	450	459	404	385
Otros	483	589	581	526	431
Bebidas	2,411	2,161	1,852	1,583	1,248
Usos No - Industriales	3,553	3,353	3,421	3,214	3,076
Mercado Institucional	276	303	259	177	195
Alimentos y Bebidas	104	96	90	85	94
Otros 1/	172	207	169	92	101
Mayoreo y Menudeo	3,277	3,050	3,162	3,037	2,887
Mayoristas y Comercializadores	2,038	1,881	2,001	1,951	1,713
Abarroteros y Cadenas de Autoservicios	1,239	1,169	1,161	1,086	1,168
Total de Industria Alimenticia y Bebidas	9,808	9,357	9,086	8,413	8,068
Total de Otros Usuarios 2/	126	120	126	106	131
Gran Total	9,934	9,477	9,212	8,519	8,199
Consumidores menores 3/	2,410	2,347	2,425	2,310	2,314
Redistribuido a usuarios industriales y otros 4/	867	703	737	727	567
TOTAL 5/	3,277	3,050	3,162	3,037	2,881
<p>1/ Incluye envíos a agencias gubernamentales y millares. 2/ Usado en grandes cantidades para usos farmacéuticos y tabaco. 3/ Menos de 50 libras. 4/ Incluye algunos envíos a instituciones. 5/ Equivale al total de mayoreo y Menudeo.</p>					

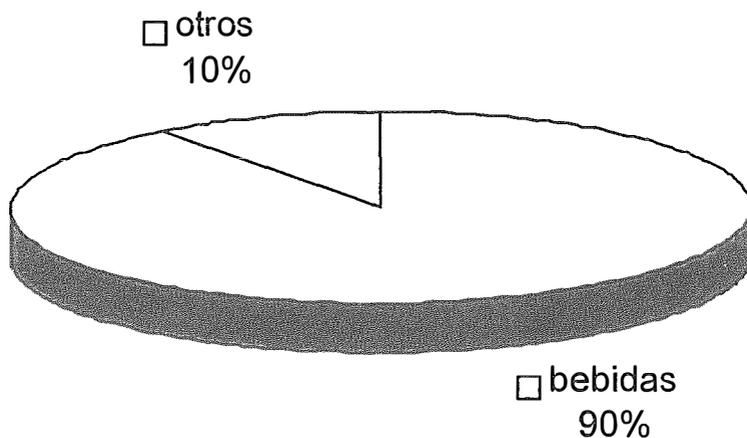
Fuente: USDA, revista: *Sugar and Sweetener*. Outlook and situation report.

Año de elaboración: 1986

Así, la competencia del JMRF se encuentra entre los factores que más han contribuido a la baja del consumo, ya que es el sustituto más barato. La participación del azúcar en el consumo de edulcorantes calóricos es del 46% contra el 52% de los edulcorantes de maíz. En cuanto a su uso, la siguiente gráfica muestra el consumo de las bebidas.

Gráfica No. 1

Uso del jarabe de maíz rico en fructosa grado 55 por categoría.



Fuente: U.S. Department of Agriculture (USDA).

Informe: *Corn sweeteners and recent developments*. Buzzanell, Peter.

Año de elaboración: 1995

Como resultado del proteccionismo, los precios internos en EUA han alcanzado niveles muy altos. El precio al detalle ha registrado en los últimos 6

años entre 35.00 y 36.50 cts. US\$/lb de azúcar refinada, en comparación con los precios de azúcar mundial que han fluctuado entre 4 y 10 cts. US\$/lb de azúcar crudo en el mismo lapso (promedios anuales). Es decir, los precios internos norteamericanos han sido entre 3.59 y 8.64 veces mayores que los mundiales.

Finalmente, a mediados de los setenta Estados Unidos de América importaba entre el 40 y el 50 por ciento de azúcar de más de 30 países. La mayor cifra de importación neta fue en 1977, con 5.3 millones de Toneladas Métricas Valor Crudo (TMVC). Las importaciones han ido disminuyendo y en 1988 fueron de menos de un millón. Esta reducción se debió a la disminución del consumo, (desplazado por el JMRF y algunos otros edulcorantes) y al aumento de la producción nacional de azúcar. Para 1998 Estados Unidos fijó sus cuotas de importación en 1.250 millones de TMVC, de las cuales asignó 27,500 TMVC a México.¹⁸ La asignación de las cuotas de importación norteamericanas obedece principalmente a intereses políticos, reciprocidad comercial, entre otros.

¹⁸ Calva, José Luis; op. cit., p. 80

1.4. Evolución de la industria azucarera mexicana.

"La agroindustria nacional de caña de azúcar ha alcanzado una edad de más de cuatro siglos y medio; su desarrollo en México se registra desde la primera década de la conquista española, constituyéndose en una de las actividades de mayor importancia para la economía del país." ¹⁹

Según H. Crespo, el desarrollo de la producción azucarera, se ha dividido en 5 etapas:

- 1.- Recuperación y Estabilización (1922-1950)
- 2.- Crecimiento Acelerado (1950-67)
- 3.- Estancamiento y Crisis (1967-1982)
- 4.- Reordenamiento y Autosuficiencia (1982-1988)
- 5.- Reprivatización y Apertura Comercial (de 1988 a la fecha)

En cada una de las primeras etapas hubo un crecimiento de la producción azucarera derivado del incremento en la superficie cosechada de caña y de la mejora en el rendimiento del campo.

¹⁹ García Chávez, Luis Ramiro; La Agroindustria Azucarera de México Frente a la Apertura Comercial, Universidad Autónoma de Chapingo, CIESTAAM, México 1997, p. 7

En los años treinta se crearon varios organismos para regular la industria azucarera mexicana. Se instituyó la Compañía Estabilizadora del Mercado del Azúcar y la Comisión Estabilizadora del Mercado de Azúcar, organismo privado y oficial respectivamente, que pretendieron regular las relaciones comerciales de la industria azucarera.

“En 1933, la Compañía se transformó en Azúcar, Sociedad Anónima, agrupando a 76 productores de la zona centro del país y a 16 del sureste. En 1938 Azúcar, S.A., se transformó en la Unión Nacional de Productores de Azúcar (UNPASA), asumiendo el liderazgo en las decisiones concernientes a la mayor parte de las medidas de política en el sector azucarero.”²⁰

A principios de los cuarenta se dictó el Acuerdo Cañero que se convirtió en decreto en 1943; estableciéndose las bases de las relaciones entre cañeros e industriales. Se dispuso principalmente que cada ingenio contaría con una zona de abastecimiento de caña, fijada por la Secretaría de Agricultura y Fomento, de una extensión tal que garantizara el abasto de materia prima de acuerdo a la capacidad de molienda de cada agroindustria. En 1944 este decreto se complementó con un sistema de pago de caña de azúcar; se concedió a los industriales la facultad para otorgar y supervisar técnicamente el crédito a los productores, de tal manera que los ingenios fungían como

²⁰ Crespo, H.; Historia del Azúcar en México, Fondo de Cultura Económica, Tomo I, México 1988, p. 34

intermediarios entre Financiera Industrial Azucarera, S.A. y el productor; "lo que implicó la subordinación de los productos cañeros al ingenio, asegurando el abastecimiento de la materia prima con un mínimo desembolso inicial de capital propio, ya que hacían la liquidación correspondiente de la caña comprada hasta el término de la zafra." ²¹

La producción nacional del país experimentó un fuerte impulso en la Segunda Guerra Mundial, debido al alza de los precios en los mercados internacionales. A partir de la Revolución Cubana, en 1959, se presenta otro momento favorable para la industria, Estados Unidos de Norteamérica cancela la cuota cubana, lo que permitió un crecimiento extraordinario en la cuota de México en ese mercado y un aumento considerable de las exportaciones mexicanas a ese país.

En 1953, Financiera Industrial Azucarera se transformó en Financiera Nacional Azucarera, S.A. (FINASA). En ese año se logró financiar en su totalidad la industria azucarera. La finalidad del Gobierno Federal era mantener bajo el precio del azúcar, que para ese entonces, constituía un elemento importante dentro de la política económica interna: el modelo de sustitución de importaciones en el cual se pretendía mantener bajos los precios de los bienes de consumo básico o bienes salario.

²¹ Igartúa, Gabriela; La Crisis de la Industria Azucarera en El Estado los Cañeros y la Industria Azucarera 1940-1980, Serie Socioeconómica, IIS., UAM, 1987

Bajo este esquema el precio del azúcar se mantuvo fijo en términos nominales de 1958 a 1969, generando una descapitalización de la industria y un constante endeudamiento de los ingenios hacia el Gobierno Federal. Los industriales se convirtieron en administradores sin arriesgar en absoluto sus capitales.

“En consecuencia, el panorama de los ingenios y sus correspondientes zonas de abastecimiento era desastroso, según un estudio encomendado por Nacional Financiera en 1969 a la empresa Mackensy Company (1970). Los resultados arrojaban las siguientes cifras: el 25% de los ingenios con equipo moderno, 45% con instalaciones semiobsoletas y 30% con maquinaria y equipos totalmente obsoletos.”²²

A partir de 1944 se emitió un Decreto donde se obligó a los agricultores, cuyas tierras cayeron en el área de abastecimiento de los ingenios, a producir exclusivamente caña y a los ingenios a adquirirla. Luego entonces, la superficie cosechada de caña se triplicó, hubo un incremento en el precio pagado por la caña de azúcar a los agricultores y los industriales recibieron en términos reales menos dinero por el azúcar producida, dado que el precio se congeló entre 1958 y 1969 a precio de \$1.54 el kilo de azúcar base estándar. La congelación de

²³ Del Villar, S.; Depresión de la Industria Azucarera Mexicana, El Colegio de México citado por Igartúa, op. cit., p. 27

precios respondió a una política de desarrollo estabilizador en donde predominaron las bajas tasas de inflación, el control de salarios y el control de precios sobre todo de productos básicos.

La crítica situación que vivía la industria azucarera a finales de la década de los sesenta, matizada por los movimientos políticos que se venían dando en el país, fueron elementos claves para que el gobierno de Luis Echeverría decidiera intervenir directamente en la industria. "Los ingenios, en conjunto, tenían un adeudo de 13 mil millones de pesos, por lo que el Gobierno Federal absorbió las empresas en quiebra."²³ Entre los ingenios absorbidos, más de 40, se destacan la compañía azucarera de San Cristóbal y las cooperativas de Zacatepec y el Mante.

Durante la década de los setenta, los niveles de productividad en los ingenios azucareros no mejoraron. En esta época se abrieron nuevos ingenios, pero desde su concepción estuvieron mal planeados, porque se ubicaron en regiones donde el cultivo de la caña de azúcar no encontraba las mejores condiciones para su desarrollo. Podemos citar a manera de ejemplo, el ingenio López Mateos, en Oaxaca; el ingenio Tres Valles y Plan de Ayala, en San Luis Potosí; y el ingenio José María Morelos, en Jalisco.

²³ Igartúa, G.; op. cit., p. 28

Durante el régimen de José López Portillo (1976 - 1982), el 75% de la producción de azúcar mexicana, permaneció bajo el control de la empresa paraestatal Azúcar, S.A.

En un reintentó por activar la industria azucarera, el Gobierno Federal, como administrador mayoritario de los ingenios puso en marcha el Programa Institucional de Mediano Plazo (1984 -1988), entre sus objetivos destacan:

- I.- Recobrar la autosuficiencia en la producción nacional y producir excedentes para exportación.
- II.- Mejorar la eficiencia productiva, mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de esta actividad, principalmente cortadores de caña,
- III.- Garantizar el abasto suficiente y oportuno del azúcar mediante la modernización del sistema de distribución y venta.²⁴

Con la implementación de este programa se lograron avances en las fábricas, mejoraron los niveles de recuperación de azúcar y disminuyeron las pérdidas de sacarosa y los tiempos perdidos en el proceso de extracción, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

²⁴ Véase García Chávez, Luis Ramiro; op. cit., p. 7

Cuadro No. 4

Desarrollo de la agroindustria azucarera 1980-1995

Año	Superficie (ha)	Rendimiento			Producción de azúcar (t)	Precio nominal de azúcar			Precio real (1970 = 100) *		
		Campo (t/ha)	Fábrica (%)	Azúcar (t/ha)		Menudeo (\$/kg)	Liq ** (\$/kg)	Caña (\$/t)	Menudeo (\$/kg)	Liq ** (\$/kg)	Caña (\$/kabe)
1980	478,668	65.50	8.30	5.40	2,603,153	9.180	7.800	360	1,986	1,688	78
1981	439,317	65.30	8.25	5.40	2,366,973	12.780	11.000	485	2,160	1,859	82
1982	454,456	69.90	8.42	5.90	2,676,681	16.400	15.500	700	1,394	1,318	60
1983	474,674	68.40	8.90	6.10	2,894,572	33.250	28.000	1207	1,564	1,317	57
1984	494,486	70.30	8.76	6.10	3,045,675	50.230	45.000	2401	1,428	1,279	68
1985	518,136	68.90	9.00	6.20	3,227,858	75.070	71.500	4050	1,353	1,288	73
1986	543,067	74.30	9.14	6.80	3,690,780	139.000	115.000	6222	1,345	1,113	60
1987	575,344	71.90	9.05	6.51	3,743,557	323.890	240.000	12757	1,352	1,002	53
1988	561,384	66.34	9.64	6.39	3,591,652	589.220	545.000	31810	1,134	1,049	61
1989	543,555	65.58	9.77	6.42	3,486,648	915.530	765.000	49581	1,487	1,242	81
1990	511,653	68.20	9.10	6.20	3,173,679	1215.000	965.000	52100	1,558	1,237	67
1991	530,591	71.97	9.59	6.92	3,660,650	1640.000	1360.220	72105	1,714	1,422	75
1992	480,975	73.70	9.28	6.86	3,290,696	1830.000	1424.100	75856	1,708	1,329	71
1993	510,577	78.10	10.20	8.01	4,076,483	1994.700	1595.610	91328	1,689	1,351	77
1994	492,597	69.22	10.41	7.21	3,549,229	2000.000	1692.000	95388	1,598	1,352	76
1995	514,519	77.90	10.60	8.31	4,277,394	2800.000	2600.000	119600	1,649	1,531	70

* Precio real del azúcar; Índice Nacional de Precios al Consumidor (1970=100).

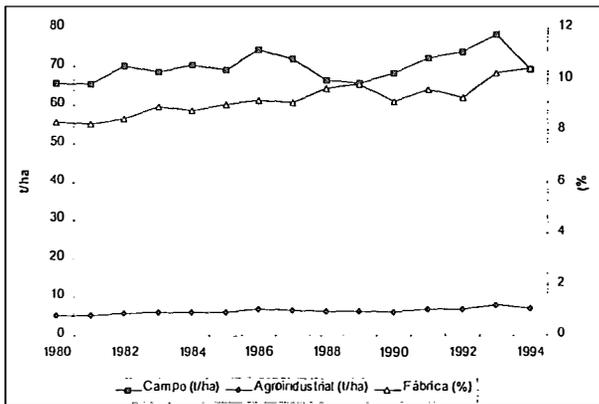
** Liquidación (precio recibido por los productores de caña).

Fuente: Azúcar, S.A. / Comité de la agroindustria azucarera

Año de elaboración: 1996

Gráfica No. 2

Desarrollo de la agroindustria azucarera 1980-1994



Fuente: Azúcar, S.A. / Estadísticas azucareras.

Año de elaboración: 1996

En la actualidad la agroindustria azucarera es, sin duda, una actividad de suma importancia para la economía de México. Aproximadamente 300 mil familias dependen directamente de dicha actividad; de éstas, el 74 % se ubican en el medio rural. Debido a la distribución geográfica de las zonas cañeras e ingenios, se contribuye a la descentralización de la actividad productiva y al arraigo del campesino en sus lugares de origen. Actualmente laboran un gran número de trabajadores del agro nacional, más de 136 mil productores de caña y más de 85 mil cortadores trabajan sobre una superficie superior a las 600 mil hectáreas, distribuidas en 15 entidades federativas.

Cuadro No. 5

Ingenios azucareros que trabajaron en la zafra 1994-1995



- | | | |
|-------------------------------------|--|--------------------------------------|
| 1. Aarón Sáenz (Xicoténcatl, Tams.) | 22. Emiliano Zapata (Morelos) | 43. Puga (Nayarit) |
| 2. Adolfo López Mateos (Oaxaca) | 23. Hermenegildo Galeana (Tabasco) | 44. Pujilic (Chiapas) |
| 3. Alianza Popular (S.L.P.) | 24. Independencia (Veracruz) | 45. Quesería (Colima) |
| 4. Alvaro Obregón (Quintana Roo) | 25. José María Martínez (Tala, Jal.) | 46. Rosales (Sinaloa) |
| 5. Atencingo (Puebla) | 26. José María Morelos (Jalisco) | 47. San Cristóbal (Veracruz) |
| 6. Belisario Domínguez (Chis.) | 27. La Concepción (Veracruz) | 48. San Francisco Ameca (Jal.) |
| 7. Bella Vista (Jalisco) | 28. La Gloria (Veracruz) | 49. San Francisco El Naranjal (Ver.) |
| 8. Calipán (Puebla) | 29. La Joya (Campeche) | 50. San Gabriel (Veracruz) |
| 9. Casasano (Morelos) | 30. La Margarita (Oaxaca) | 51. San José de Abajo (Veracruz) |
| 10. Central Progreso (Veracruz) | 31. La Primavera (Sinaloa) | 52. San Miguelito (Veracruz) |
| 11. Constancia (Veracruz) | 32. La Providencia (Veracruz) | 53. San Nicolás (Veracruz) |
| 12. Coatolapan (Veracruz) | 33. Lázaro Cárdenas (Michoacán) | 54. San Pedro (Veracruz) |
| 13. Dos Patrias (Tabasco) | 34. Los Mochis (Sinaloa) | 55. San Sebastián (Michoacán) |
| 14. El Carmen (Veracruz) | 35. Mahuixtlán (Veracruz) | 56. Santa Clara (Michoacán) |
| 15. El Dorado (Sinaloa) | 36. Melchor Ocampo (Jalisco) | 57. Santa Rosalía (Tabasco) |
| 16. El Higo (Veracruz) | 37. Motzorongo (Veracruz) | 58. Santo Domingo (Tabasco) |
| 17. El Mante (Tamaulipas) | 38. Pedernales (Michoacán) | 59. Tamazula (Jalisco) |
| 18. El Modelo (Veracruz) | 39. Plan de Ayala (San Luis Potosí) | 60. Tres Valles (Veracruz) |
| 19. El Molino (Nayarit) | 40. Plan de San Luis (S.L.P.) | 61. Zapoapita (Veracruz) |
| 20. El Potrero (Veracruz) | 41. Ponciano Arriaga (S.L.P.) | |
| 21. El Refugio (Oaxaca) | 42. Presidente Benito Juárez (Tabasco) | |

“La agroindustria nacional de caña de azúcar ha participado de manera importante en la economía del país; no obstante la crisis de los últimos años, su contribución al producto interno bruto nacional se ha mantenido por arriba del 0.5 %, en relación al sector manufacturero, su participación promedio de 1980 a 1991 fue de 2.32%, y al interior del sector alimentario aportó en promedio el 12.5% del producto generado en el mismo período.”²⁵ Lo anterior puede observarse claramente en el cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro No. 6

Indicadores macroeconómicos de la agroindustria azucarera en México 1980-1991 (Millones de pesos).

Año	Producto Nacional Bruto								
	(Miles de Millones de pesos)								
	A	B	C	D	E	E/A	E/B	E/C	E/D
1980	4470	988	242	170	20	0.45	2.02	8.23	11.1
1981	4863	1052	253	178	19	0.41	1.88	7.8	11.1
1982	4831	1023	265	187	20	0.42	1.98	7.6	10.7
1983	4629	944	261	189	23	0.52	2.54	9.2	12.6
1984	4796	990	265	192	24	0.5	2.43	9.08	12.5
1985	4920	1051	275	199	25	0.51	2.4	9.16	12.6
1986	4735	995	274	200	28	0.61	2.89	10.5	14.34
1987	4814	1024	276	201	29	0.62	2.91	10.7	14.8
1988	4878	1055	276	199	26	0.55	2.53	9.66	13.36
1989	43373	1239	313	210	26	0.59	2.1	8.28	12.35
1990	4641	1211	314	214	23	0.54	1.95	7.53	11.05
1991	5468	1252	308	308	27	0.51	2.23	9.05	12.4
MEDIA						0.52	2.23	8.91	12.5

E/A - E/D = Participación (porcentual)

A: Total; B: Manufacturero; C: Total Alimentos y Bebidas; D: Alimentos; E: Agroindustria cañera.

Fuente: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1987 México 1988 (1980-1984)*; INEGI-PNUD, *Sistema de cuentas nacionales de México 1990*; Salinas de G. Carlos, *IV Informe de gobierno 1992. Anexo estadístico. México*; INEGI- CONAL, *El sector alimentario de México, 1993.*

Fuente: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1987 México 1988 (1980-1984)*; INEGI-PNUD, *Sistema de cuentas nacionales de México 1990*; Salinas de G. Carlos, *IV Informe de gobierno 1992. Anexo estadístico. México*; INEGI- CONAL, *El sector alimentario de México, 1993.*

²⁵ Ibid., p. 24

En virtud de lo anterior, el azúcar satisface necesidades de consumo básico de las personas a través del consumo directo (doméstico) y de la industria a través del consumo indirecto (industrial). "De acuerdo con el nivel de consumo per capita de la población mexicana (48 kg. en 1993), el azúcar proporciona el 19% del total de calorías que la FAO recomienda consumir en una dieta de una persona de actividad moderada." ²⁶

Por otra parte, entre 1989 y 1991 el gobierno federal permitió la importación de más de 3 millones de toneladas de azúcar para poder satisfacer la demanda nacional, lo cual implicó que se dejaron de recibir divisas por un producto que anteriormente las generaba.

En resumen, y como se puede apreciar en las cifras expuestas anteriormente, la agroindustria cañera de México presenta un historial con fluctuaciones significativas en los niveles de producción y de precios, en los rendimientos de campo y fábrica, pero además afectado por diversos cambios en la estrategia política del Gobierno Federal, a través de la implementación de diversos programas y decretos que surgieron de un número similar de organismos creados para coordinar la agroindustria azucarera. Muy pocos de estos programas tuvieron éxito y en aquellos donde se lograron algunos avances, no tuvieron continuidad debido a nuevos decretos.

²⁶ Sigurd, F.; Manual de Alimentación, Limusa, México 1985, p. 87

Entre los principales problemas que la industria azucarera ha tenido que enfrentar, cabe mencionar los siguientes:

- El reparto masivo de tierras cultivadas con caña y la posterior fragmentación de predios de superficies menores de 10 hectáreas, que conllevó a la desarticulación entre la producción cañera y los ingenios azucareros.
- Los importantes subsidios que el Gobierno Federal otorgó, debido a que los ingenios en ocasiones no alcanzaron el rendimiento de garantía base.
- Los productores de caña ante la ausencia de estímulos (vía precios y bajos estímulos), redujeron al mínimo su participación en las labores de campo cañero y prácticamente perdieron el interés por mejorar su productividad.
- En el aspecto técnico y de organización de la producción, las agrupaciones cañeras e incluso la Cámara de las Industrias Azucarera y Alcohólica han demostrado poco interés. Un caso concreto fue el retiro de apoyo económico que industriales, cañeros y el Gobierno Federal aportaban para las actividades de investigación del Instituto Mexicano para la Producción Azucarera (IMPA).
- La industria azucarera se convierte en el botín de líderes obreros, industriales, líderes cañeros, y empleados del Gobierno Federal en las instituciones vinculadas al sector (Azúcar, FINASA, FIMAIA).

1.5. Situación de la industria azucarera a partir de la privatización.

Hasta 1988, el Gobierno Federal intervino en el sistema agroindustrial azucarero en todas sus ramas: como productor al ser propietario de 51 de los 65 ingenios en operación en esa zafra; en la fijación de los precios de la caña y de los diferentes tipos de azúcar, comercializada internamente y con el exterior (importación y exportación), así como en la distribución y ventas de su producto; además de tener el control de la investigación y desarrollo tecnológico. El organismo público que controlaba dichas actividades fue la empresa paraestatal: Azúcar, S.A. en 1988. Como parte del proceso de la liberación de la economía y la descentralización, el gobierno tomó la decisión de excluir su participación dentro de la producción azucarera poniendo en venta los ingenios del sector público. En 1989 se inicia la privatización de ingenios con la venta de 20 ingenios, se enajenan otros 21 en 1990 y se subasta el resto entre 1991 y 1993. Los ingenios se vendieron en paquetes, es decir por grupos, para tratar de evitar la formación de monopolios u oligopolios en la estructura del Mercado Azucarero Mexicano. "Con la desaparición de Azúcar, S.A. en 1992, se limitó el control absoluto en la comercialización del azúcar."²⁷

Asimismo, "en el marco de la apertura comercial, se permitió que los ingenios comercializaran directamente sus productos al abrogarse el impuesto

²⁷ Véase García Chávez, Luis Ramiro; op. cit., p. 146

del 50% que grababa este tipo de operaciones; los permisos previos de importación azucarera se eliminaron en noviembre de 1989, así como el subsidio a la importación del que gozaba la empresa, facilitando la libre introducción al país de azúcares del exterior por parte de los agentes privados." ²⁸

En agosto de 1990 se modificó la tarifa del impuesto de importación, fijándose una cuota ad valorem de 75 dls/TM (equivalente al 25% del precio internacional de 280 dls/TM). Este bajo arancel propició la entrada de grandes volúmenes de este producto del extranjero superiores a las necesidades de consumo interno. En consecuencia, se produjo una sobreoferta, retraso en los pagos de los créditos con Financiera Nacional Azucarera, así como en el cumplimiento de los compromisos con los productores de caña y las organizaciones gremiales de obreros. En este período la producción de azúcar era deficitaria entre 300,000 y 350,000 toneladas. Se importaron entre 1990 y 1991 más de dos millones de toneladas.

Ante la gravedad de este problema, el Gobierno Federal, a principios de 1991, aplicó un arancel variable para las importaciones del dulce que se modificaba cada mes a fin de regular el impacto de estas operaciones en el equilibrio del mercado interno. En resumen, en este año, la producción de

²⁸ Albertos, Rudy; Política Azucarera de México, Boletín GEPLACEA, México, Vol. IX no. 9, Sep. 1992, p. 4

azúcar siguió deficitaria; permaneció el excedente de azúcar por las importaciones abatiendo el precio; se generó una guerra de precios entre los ingenios y los importadores y se iniciaron las operaciones de la comercializadora Azúcares Mexicanos de Occidente (AMO).

En este período la industria azucarera nacional estuvo en desventaja frente a los precios del mercado internacional (320 US/dlls precio internacional contra 480 US/dlls precio nacional) y de hecho continuaron importándose algunas cantidades de azúcar en los años de 1991 y 1992, período en el que se decretó una alza del arancel de importación del azúcar. En 1993 cierra la comercializadora AMO con un gran déficit financiero.

A fines del primer trimestre de 1994 inicia sus operaciones el Fideicomiso ordenador para el Mercado del Azúcar (FORMA), como único canal de ventas para poder controlar los precios y tratar de limitar la entrada indiscriminada de azúcar al país. En otras palabras, FORMA ordenaría el mercado de físicos del dulce y establecería nuevos mecanismos para equilibrar la oferta y la demanda del producto, con plena certidumbre de abasto nacional. FORMA intentaría transparentar y equilibrar este importante mercado evitando monopolios y propiciando un mercado abierto y ordenado. En 1994 se publicó de nuevo un decreto que modificaba las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación relativo al azúcar. En este mismo año se acabaron los excedentes de importaciones; hubo un déficit de azúcar estándar al final del año

equiparándose su precio cerca del refinado; habiendo un repunte importante de este último.

En 1995 México dejó de ser deficitario en su producción de azúcar. Sin embargo desde el período 1990-1993 se registró una baja en el consumo per cápita, debido en parte a la crisis económica y a que el crecimiento de la población fue superior al ritmo de crecimiento del consumo. En el mismo período, se estabilizaron los precios del dulce con miras al alza y se iniciaron las primeras exportaciones e importaciones temporales. En 1996 hubo un superávit de 400,000 toneladas en producción, lo cual abrió la posibilidad de exportar 300,000 toneladas de azúcar.

En resumen, en su política azucarera México ha pasado de una industria prácticamente estatal hasta finales de la década de los ochenta, a una industria totalmente privada con las siguientes características:

- Tarifa arancelaria de importación fija en dólares por kilogramo, para los diferentes tipos de azúcar.
- Mercado libre interno con precio de concertación que actúa como techo.
- Precio de caña en función del precio del azúcar.

- Puesta en funcionamiento de una bolsa azucarera, para contratos de físicos y contratos diferidos para su mercado interno.²⁹

Consideraciones preliminares:

A partir del proceso de privatización una serie de factores han contribuido a un desarrollo de mercado con características y diferencias de fondo, con respecto al comportamiento del sector azucarero en manos del sector público. Fundamentalmente, el elemento diferenciador radica en la liberación de la oferta y su atomización. Desde la creación de Azúcar, S.A. en la época del Gral. Plutarco Elías Calles (transformándose en UNPASA, CNIA y Azúcar, S.A. una vez más) hasta 1992, siempre existió el monopolio de la oferta. La atomización de la oferta y la sobreproducción han obligado a una guerra de precios cuyas consecuencias aún no son predecibles. Basta señalar que a mediados de 1998, fecha en que se está terminando este trabajo, el precio de mercado del dulce, expresado en pesos, es en 1998 equivalente al 45% del precio imperante en 1992.

La misma guerra de precios ha obligado a redefinir las condiciones de abasto de materia prima, el decreto cañero del 23 de marzo de 1998, señala cambios definitivos y trascendentes en la forma tradicional de pago de la caña

²⁹ Véase García Chávez, Luis Ramiro; op. cit., p. 150

de azúcar (la fórmula de pago de caña establecida en 1942 en esencia permaneció como base de liquidación por 55 años). Este último decreto vincula el precio de la caña al precio de venta final del producto, incluyendo el riesgo del cañero por la venta de excedentes en el mercado de exportación.

Los factores señalados marcan la diferencia fundamental entre la administración pública monopólica, protegida, subsidiada, ineficiente y corrupta, contra un sector privado con oferta atomizada; desprotegido hacia el exterior y maniatado en la exportación de excedentes; regulado, entre otros. Este sector además de la propia crisis económica por la que atraviesa el país, ha tenido que sobrellevar el peso de la incompetencia gubernamental en las negociaciones comerciales, y la carga de un decreto que regula las relaciones de compra de la materia prima. Este último punto, ya someramente mencionado, es de crucial importancia en el análisis de perspectiva política e histórica. Por un lado el gobierno federal proclama la libertad de comercio y la globalización como método para alcanzar la eficiencia y la productividad. "Sufragio Efectivo, No Protección", pareció ser el lema del neo-liberalismo. Por el otro lado, sacrifica a todo un sector con negociaciones externas sospechosas y traidoras; le libera su mercado interno; le impone condiciones de compra a su materia prima (sacrilegio que ameritaría la excomunión de la Iglesia Liberal Mexicana) y la lanza a la competencia externa cerrándole el acceso al mercado mas importante del mundo.

Independientemente de que la mayor parte de los estudiosos de la industria azucarera, siguen acusando al sector de ineficiente y obsoleto, resulta una realidad que el gobierno le ha otorgado subsidios al sector por un monto de 53.4 millones de dólares en 2 años, para hacer frente a la crisis de excedentes de oferta que se han presentado en el mercado nacional (como consecuencia de las importaciones de alta fructosa). El apoyo gubernamental, para medirlo en su justa dimensión, habrá que decir que representa el 0.01% del apoyo otorgado al rescate bancario, o el 1.8% del quebranto Lankenau, o menos del 50% de los fondos Salinas congelados en Suiza por Carla Ponte.

Por último, la eficiencia y productividad del sector, se puede medir en su capacidad de resistencia ante la política anti-industrial impuesta al país desde hace más de 10 años. Es tan noble la actividad que trajo Hernán Cortés, que ha subsistido pese a los gobiernos, porque la caña de azúcar crece de noche, cuando algunos políticos duermen.

Bibliografía

CALVA, José Luis

La Agricultura Frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio

Universidad Autónoma de Chapingo

México, 1992

257 p.

CRESPO, H.

Historia del Azúcar en México

Fondo de Cultura Económica

México, 1988

215 p.

DEER, Noel

The History of Sugar

Chapman and Hall Ltd. 1949-1950

London, Vol I and II

563 p.

DEL VILLAR, Samuel

Depresión de la Industria Azucarera Mexicana

Colegio de México

México, 1987

130 p.

DUNN, Richard

Sugar and Slaves

Jonathan Cape

London, 1973

229 p.

GARCIA Chávez, Luis Ramiro

La Agroindustria Azucarera de México Frente a la Apertura Comercial

Universidad Autónoma de Chapingo

México, 1997

210 p.

GEPLACEA
Handbook on International Sugar Marketing
México, second edition 1986
621 p.

IGARTUA, Gabriela
La Crisis de la Industria Azucarera
En Luisa Paré (Coordinadora) El Estado, los cañeros y la industria azucarera 1940-1980
Serie socioeconómica, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
México, 1987

SIGURD, F.
Manual de Alimentación
Limusa
México, 1985
320 p.

Informes

ALBERTOS, Rudy
Política Azucarera de México
Boletín GEPLACEA
México, 1992
10 p.

BUZZANELL, Peter
Corn Sweeteners Recent Developments and Future Prospects
presented at "Azúcar 1995, Foro Internacional" Guadalajara, México
Commercial Agriculture Division
Economic Research Service
United States Department of Agriculture

GEPLACEA
Estudio Sobre el Funcionamiento de la Cadena Productiva del Azúcar y sus Distintos Componentes
México, 1995
42 p.

Revistas

USDA

Sugar Sweetener Situation and Outlook Report

Estados Unidos de Norteamérica

Marzo de 1992

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro / Escalante Semerena, Roberto

La Agroindustria Azucarera de México en el Marco de la Apertura

Revista de Comercio Exterior

BANCOMEXT

México, Vol. 47, No.12 diciembre de 1997

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro

El Azúcar y los Jarabes de Fructosa, ¿Mercados Compartidos?

CANACINTRA

Industria Alimentaria

Volumen 20 No. 1

Enero - febrero 1998

25 p.

Capítulo II

La aparición de endulzantes alternativos al azúcar de caña: La fructosa y los edulcorantes sintéticos.

"Las políticas proteccionistas de los países desarrollados productores de azúcar han favorecido el desarrollo de la industria de los sustitutos de azúcar."³⁰

2.1. La sustitución del azúcar de caña.

El patrón tradicional de consumo de edulcorantes en el mundo, no había sufrido alteraciones hasta antes de la primera década de los setenta. En otras palabras, el azúcar de caña y de remolacha (sucrosa) habían sido los principales endulzantes utilizados tanto a nivel doméstico como industrial, hasta que comenzaron a ser desplazados debido a los siguientes factores:

- La baja en la producción de azúcar a nivel mundial debido al desplazamiento que logró el jarabe de maíz rico en fructosa y otros sustitutos.
- El alza en los precios internacionales de azúcar, debido a la sensibilidad del producto en cuanto a la oferta y la demanda. Una falta de oferta hace que los precios se eleven de manera desproporcionada.

³⁰ Calva, José Luis; La Agricultura Mexicana Frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio, Universidad Autónoma de Chapingo, 1992, p. 78

- El éxito de la campaña en pro de una baja del consumo de azúcar en los países desarrollados, motivada por patrones de consumo tales como modas y salud entre otros.

Pese a que el azúcar de caña y remolacha eran los líderes en el mercado internacional, los factores mencionados facilitaron el desarrollo de endulzantes alternativos o sustitutos los cuales paulatinamente acrecentaron su importancia.

La aparición de endulzantes alternativos al azúcar, no es un fenómeno reciente. A partir de 1950, los sustitutos del dulce habían sido utilizados de manera creciente en el mundo industrializado. Hasta entonces, los endulzantes provenían de químicos orgánicos principalmente, pero tan diferentes del azúcar, que difícilmente representaron una competencia significativa.

El desarrollo tecnológico norteamericano, hizo posible la producción de un endulzante natural: el jarabe de maíz rico en fructosa (JMRF). Sus características físicas, le brindaron grandes oportunidades para desplazar al azúcar, beneficiándose con ello, los principales países desarrollados importadores. Con esto se introduce un nuevo elemento al mercado internacional del azúcar. Los endulzantes alternos impactaron el mercado tradicional de azúcar, conformado principalmente por países en desarrollo altamente dependientes de la exportación de este producto para la obtención de divisas.

En los últimos quince años, la presencia de los sustitutos del azúcar en el mercado de los edulcorantes ha aumentado considerablemente en los países desarrollados. "Se estima que el consumo del JMRF a nivel mundial en 1990 fue de 7.8 millones de toneladas métricas (base sólida), lo que representa aproximadamente el 7.2%, respecto al consumo mundial de azúcar. Los principales países consumidores del JMRF son Estados Unidos de Norteamérica y Japón, que en conjunto consumen el 85% del total mundial."³¹

Las políticas proteccionistas de los países desarrollados productores de azúcar a partir de caña y remolacha, entre ellos los Estados Unidos de Norteamérica y Japón han favorecido el desarrollo de la industria de los sustitutos del azúcar, principalmente la que produce el JMRF. Los precios elevados del producto en el mercado interno de esos países han provocado que los consumidores, especialmente los fabricantes de bebidas gaseosas, sustituyan el azúcar por el JMRF que se adquiere a menores precios. En efecto, durante los primeros dos meses de 1991 el JMRF se vendió en promedio a 19 ctvs. de U.S./\$lb, mientras que el azúcar refinado se ofreció a 27 ctvs. de U.S./\$lb, es decir, el JMRF se adquirió a un precio 30% menor que el correspondiente al azúcar refino.

³¹ Ibid., p. 78

El JMRF es el principal sustituto del azúcar tipo calórico, sin embargo, existe otra categoría de sustitutos: los no calóricos o sintéticos y de gran intensidad que se utilizan en menor proporción.

El consumo de éstos edulcorantes dietéticos ha tomado importancia sobre todo en los estratos sociales de altos ingresos, donde la corriente de moda induce a un menor consumo calórico.

En la década de los noventa, el consumo de JMRF se ha estabilizado en el mercado de los Estados Unidos de Norteamérica en aproximadamente 40% del consumo total de edulcorantes y se estima que no crecerá más, si es que continúan las preferencias por el consumo de bebidas bajas en calorías endulzadas por edulcorantes de alta intensidad, como el aspartame (producto sustituto del azúcar, obtenido bajo procedimientos químicos).

Se espera que las economías de mercados industrializados con un alto consumo de azúcar, particularmente los Estados Unidos de Norteamérica, Japón y la Comunidad Económica Europea, permanezcan como los principales consumidores de endulzantes no sucrosos, lo cual se reflejará por ende, en un desplazamiento del azúcar de caña.

2.2. El efecto de la introducción del jarabe de maíz rico en fructosa.

Durante años, el azúcar fue el edulcorante por excelencia, prácticamente sin ningún competidor, hasta la década de los setenta en donde el impulso al desarrollo de endulzantes alternos tomó auge. Surgió como resultado del avance tecnológico del mundo industrializado la producción de un endulzante natural: el jarabe de maíz rico en fructosa (JMRF).

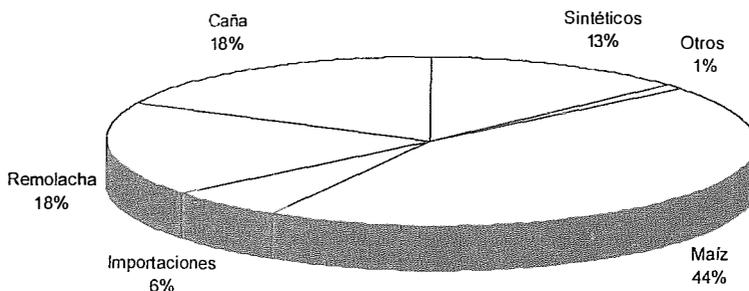
Sus características muy similares a las del azúcar invertido (la mezcla de cantidades iguales de glucosa y fructosa obtenidas de la hidrólisis de sucrosa), le han otorgado grandes posibilidades de desplazar al azúcar en gran número de casos.

“En Estados Unidos de Norteamérica, a partir de 1975, el JMRF comenzó a ganar terreno en el mercado. Con el estímulo de los altos precios internos del azúcar, la industria del JMRF alcanzó un gran desarrollo, de tal forma que a finales de los años ochenta, había desplazado un 44% del mercado tradicional del azúcar.”³² Esta situación se ve reflejada en la siguiente gráfica:

³² Chávez, Luis Ramiro; op. cit., p. 30

Gráfica No. 3

Consumo de edulcorantes en Estados Unidos, de acuerdo al origen de la materia prima. (Porcentajes).



Fuente: GEPLACEA; boletín GEPLACEA; junio de 1990; USDA, revista *Sugar and Sweetener*, junio de 1993

Estados Unidos de Norteamérica es el principal productor y consumidor de JMRF. Su producción se estima en 5.8 millones de toneladas métricas (base sólida). Los costos de producción de JMRF en Estados Unidos de Norteamérica son los más bajos del mundo. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) estima que el costo varía entre 13 y 17 cts. US/lb, respectivamente.

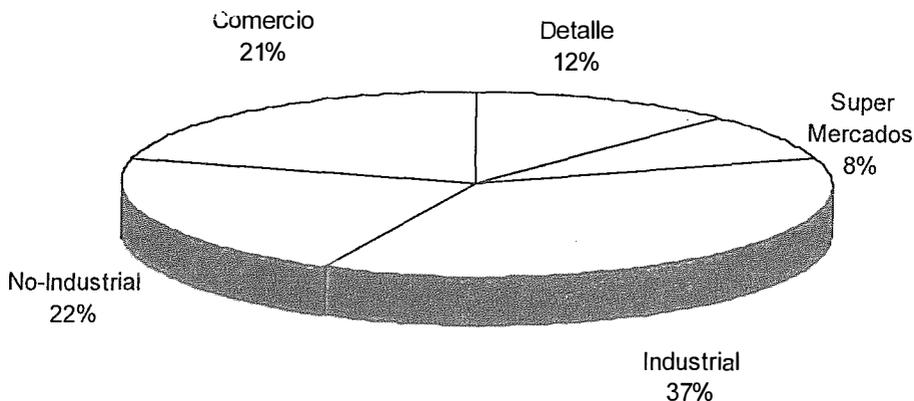
Entre 1975 y 1988, el sector con mayor reducción del consumo de azúcar fue el refresquero, con una disminución de casi el 80%, pues los edulcorantes de maíz tomaron este sector del mercado. En 1995, este sector en norteamérica utilizaba el JMRF en un 90%.

Entre los diversos factores que han ocasionado la reducción del consumo de azúcar en Estados Unidos de Norteamérica, se encuentra que el JMRF es el sustituto más barato debido a que los precios internos del azúcar son altos. “La participación del azúcar en el consumo de edulcorantes calóricos es del 46.5% contra el 52.5% de los edulcorantes de maíz.”³³ En la gráfica No. 4 se muestran los cambios relativos observados en los Estados Unidos de Norteamérica, en el uso de edulcorantes.

Gráfica No. 4

Estados Unidos de Norteamérica:

Uso de edulcorantes de acuerdo a destino.



Fuente: Boletín GEPLACEA, revista *Temas de mercado*, junio de 1990

Año de elaboración: 1992

³³ Calva, José Luis; *La Agricultura Mexicana Frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio*, Universidad Autónoma de Chapingo, p. 81

2.3. Los endulzantes potenciados naturales y sintéticos.

Los endulzantes pueden clasificarse en dos categorías: Endulzantes naturales o calóricos y endulzantes no calóricos o sintéticos

- Endulzantes naturales o calóricos: Incluyen azúcar (granulada, crudo o sin refinación y líquida), miel, melaza, jarabes con base de almidón (también conocidos como jarabes glucosados) y xilitol.
- Endulzantes no calóricos o sintéticos: Se obtienen de manera artificial, tales como la sacarina y cyclamatos, el aspartame (180 veces mas dulce que el azúcar), la sacarina (300), el acesulfame K (150), la sucralosa (600), el steviósido (300), el alitame (2000) y el taumatín (1,600 a 3,000).

Entre los endulzantes de azúcar calóricos o naturales existen varios tipos, tales como, los endulzantes con base de almidón, miel, melaza, maple y otros jarabes. De estos últimos, los endulzantes con base de almidón tienen el mayor potencial como sustitutos de azúcar. La miel y otros jarabes adecuados para el consumo humano, tienen relativamente poca importancia en el mundo del dulce.

Desde el siglo XIX se intentó obtener dulce a partir de almidones. El incremento constante en el precio del azúcar de caña renovó desde entonces, el interés en los sustitutos. Junto con el descubrimiento en 1960 de una enzima capaz de convertir glucosa en fructosa, y la subsecuente mejoría tecnológica en

la producción de enzimas, un nuevo endulzante de maíz (isoglucosa), conocido como JMRF, se desarrolló en los Estados Unidos de Norteamérica.

La fructosa es un endulzante natural encontrado en las frutas y puede extraerse a través de diversos métodos. El llamado JMRF es el resultado de un proceso de producción que químicamente rompe el almidón y le agrega ciertas encimas. El producto final es un producto muy similar en composición y propiedades al azúcar invertida obtenida de la sucrosa y sin los sabores secundarios de los edulcorantes de almidón tradicionales.

Las materias primas más utilizadas para la extracción de jarabe rico en fructosa es el maíz, pero cualquier otra fuente de almidón, tal como el trigo, papa, cassava, o yuca puede ser utilizado si es competitivo en cuanto a precio. Sin embargo, es el maíz el que ofrece mayor beneficio, pues su producción es abundante, y su almacenamiento resulta bastante económico permitiendo que las plantas procesadoras operen durante todo el año.

Los principales endulzantes no calóricos o sintéticos en el mundo son: la sacarina, los ciclamatos y mas recientemente el aspartame y la sucralosa, los cuales se obtienen mediante procesos químicos partiendo de materias primas tales como potasio, sodio, fenilalanina y ácido aspártico. Estos procesos se realizan en plantas químicas especializadas tales como Monsanto, Pfizer y Hoescht.

En relación a los sustitutos no calóricos del azúcar, se puede afirmar que tienen un impacto menor en el mercado azucarero que el JMRF. En Estados Unidos se vendió el aspartame, a finales de la década anterior, en poco más de 160 dólares el kilogramo. "Este precio es equivalente en términos de su poder edulcorante, a 40 cts. US\$/lb, (el aspartame es 180 veces más dulce que el azúcar), este precio fue más elevado que el correspondiente al azúcar, el cual se vendió a alrededor de US\$/lb 0.29/lb." ³⁴

Sin embargo, a finales de 1992, este producto se ofreció a precios muy similares a los correspondientes al azúcar refinado al mayoreo (US\$0.25/lb de azúcar), con la finalidad de promover aún mas su consumo. "El consumo de aspartame durante 1992, en Estados Unidos fue de 8,333 toneladas, equivalentes a 1.5 millones de toneladas de azúcar, de acuerdo a su poder edulcorante." ³⁵

La estructura de mercado de las empresas productoras de JMRF y de los sustitutos artificiales del azúcar, se caracteriza por estar integrada por grandes corporaciones que aprovechan las economías de escala y dominan el mercado. Las grandes inversiones requeridas para instalar y operar tales plantas, hacen

³⁴ GEPLACEA, Temas de Mercado, Edulcorantes, Sustitutos del Azúcar: Edulcorantes No Calóricos, Boletín GEPLACEA, Vol. VII, No. 1, enero 1990, p. 3

³⁵ USDA, Sugar Sweetener Situation and Outlook Report, diciembre 1992

poco factible el que penetren otras empresas, configurando así un mercado oligopólico.

“Se estima que a nivel mundial existen solamente 80 plantas productoras de JMRF concentradas en Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea. En contraste, a nivel mundial existen más de 110 países productores de azúcar entre los que destacan: la Unión Europea, India, Ex-URSS, Brasil, Cuba, Estados Unidos, China, México y Australia.”³⁶

2.4. Impacto y consecuencias de la sustitución del azúcar de caña.

Existe un constante incremento en el uso de sustitutos del azúcar particularmente el JMRF, en el caso de los llamados calóricos y del aspartame (comercializado bajo las marcas Nutrasweet, Canderel, Equal, entre otras), en el caso de los edulcorantes sintéticos, siendo ambos muy importantes en los Estados Unidos.

- En Estados Unidos de Norteamérica la proporción del azúcar en el consumo total de edulcorantes disminuyó del 85% en 1970, a cerca del 40% en la actualidad, habiendo abarcado ya los edulcorantes de maíz gran parte del

³⁶ García Chávez, Luis Ramiro / Escalante Semerena, Roberto; “La agroindustria azucarera de México en el marco de la apertura”, en la Revista de Comercio Exterior, BANCOMEXT, Vol. 47, No. 12, diciembre de 1997, p. 976

mercado total, como resultado de la política azucarera proteccionista de dicho país.

- El aspartame entró en el mercado de edulcorantes de los Estados Unidos a principios de los ochenta, alcanzando en la actualidad alrededor del 10% del consumo nacional y se ha difundido su consumo en varios países.
- Hay un constante incremento de las posibilidades de la utilización de caña de azúcar como materia prima para una serie de productos alternativos, incluyendo alcohol, papel, alimento animal, plásticos, entre otros.
- Cambio en la estructura de la demanda de importación, en la cual tienen actualmente peso países de bajos ingresos o de economías menos desarrolladas, lo que hace que la demanda sea más vulnerable a niveles de precios muy elevados.

En el contexto internacional, a principios de los noventa, la composición mundial de endulzantes era la siguiente:

Cuadro No. 7

Composición mundial de endulzantes. (Porcentajes).

Tipo de Endulzante	Mundial	EUA	UE	Japón
Calórico				
Azúcar	82.0	41.2	79.0	64.3
JMRF, siropes de maiz glucosa/dexrosa.	10.5	42.3	11.3	28.4
De Alta Intensidad				
Total	7.5	16.5	9.7	7.3

Fuente: Fondo de intervención y regulación de azúcar de Francia.
Año de elaboración: 1995

En la actualidad en EUA se consumen alrededor de 2.7 millones de TM de glucosa y aproximadamente 550 mil TM de dextrosa.

Como se destacara anteriormente, el JMRF es el endulzante sustituto del azúcar mas popular y el que ha logrado la mayor incursión en el mercado azucarero a nivel mundial. Es por eso que a continuación se analiza su posición dentro del contexto internacional.

Los países en los cuales pudiera afirmarse que el JMRF ha penetrado con verdadero ímpetu son Estados Unidos de Norteamérica, Japón, República de Corea, Canadá y la Unión Europea. Más recientemente, se observa una penetración de este edulcorante en mercados de América Latina, Africa y Europa Oriental; empero el grado de penetración en los mismos, aún no es ni siquiera comparable a la participación actual del JMRF en los países inicialmente mencionados.

Baste tan sólo mencionar que ya a finales de la década de los ochenta, el consumo de JMRF en Estados Unidos de Norteamérica, su principal consumidor y productor era de 5.5 millones de TM base seca, que representaba alrededor del 76% del total mundial correspondiente.

En Japón, su participación ascendía al 15%. El 9% restante se distribuía entre los demás países que lo consumían entonces.

En 1993, el consumo de JMRF en los Estados Unidos ascendió a 6.5 millones de TM representando un incremento de 1 millón de TM, mientras que en Japón la proliferación del consumo de JMRF, ha originado la disminución del consumo de azúcar en más de 5% durante 1994 en relación con el año anterior. Uno de los posibles factores influyentes en esta reacción japonesa puede ser la disminución observada en los precios del JMRF en el mercado japonés en comparación con los años anteriores.

Dado el poder competitivo del JMRF, frente al azúcar en el mercado comunitario, fue incorporado en 1981 al régimen azucarero vigente para evitar su mayor expansión y proteger así a los productores azucareros de la Unión.

Lo anterior significa que la producción de JMRF en la Unión Europea está igual que la del azúcar, controlada o limitada por un sistema de cuotas de producción. En el cuadro siguiente, se desglosa la producción mundial por regiones geográficas del JMRF (en miles de TM base seca):

Cuadro No. 8

Producción mundial de jarabe de maíz rico en fructosa por regiones geográficas. (Miles de toneladas métricas).

	<u>1985</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
América del Norte	4,927	5,585	5,896	6,059	6,311	6,705
EUA	4,727	5,350	5,649	5,807	6,061	6,455
Europa	339	348	350	348	349	346
Unión Europea (1)	291	291	291	291	291	291
Asia/Oceanía	879	1,112	1,193	1,216	1,229	1,126
Japón	530	719	752	778	761	745
América Latina	154	152	714	164	174	180
Africa	ND	22	45	40	30	30
Total Mundial	6,314	7,219	7,658	7,827	8,093	8,522

(1) Representa la producción correspondiente a la cuota autorizada.

ND No Disponible.

Fuente: GEPLACEA. Informe: Estudio sobre el funcionamiento de la cadena productiva del azúcar.

Año de elaboración: 1995

En todos los países mencionados se consumen de una u otra manera cierta variedad de endulzantes de alta intensidad, cuya participación en los mercados se ha incrementado a partir de la producción a escala comercial del aspartame.

Pudiera afirmarse que a partir de 1989, el consumo mundial de endulzantes de alta intensidad ha experimentado un crecimiento de importancia a pesar de que su mayor incursión en los mercados potenciales a nivel mundial está frenada por regulaciones gubernamentales prohibitivas a su uso en numerosos países dadas las sospechas reiteradas de posibles afectaciones a la

salud del ser humano que aún en nuestros días siguen siendo objeto de investigación. Tal es el caso de ciclamatos, el steroside, la sucralosa, etc.

Como puede verse en el cuadro que se presenta a continuación, el consumo mundial de endulzantes de alta intensidad de 1989-1991 mostró un crecimiento de más de 1.5 millones de TM correspondiendo los mayores incrementos a la sacarina y al aspartame.

Cuadro No. 9

Consumo mundial de endulzantes de alta intensidad.

(Miles de TM equivalentes de azúcar).

	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Sacarina	6,128	6,826	7,234
Aspartame	1,479	1,700	1,829
Ciclamatos	475	461	513
Otros	59	109	164

Fuente: Cubazúcar.

Año de elaboración: 1995

La sacarina es, entre los endulzantes de alta intensidad, el más antiguo y como se refleja en el cuadro anterior, el de consumo más difundido internacionalmente, abarcando un 75% del consumo mundial de entre el grupo de endulzantes sustitutos.

China se destaca como uno de los países de mayor consumo de sacarina siendo un mercado que anualmente consume alrededor de cinco millones de toneladas de este endulzante, según coinciden en señalar varias fuentes.

La región asiática en general es una importante consumidora de sacarina y se estima que el 60% de las demandas mundiales de este producto corresponde a ésta región.

En América del Norte y Europa se ha observado en los años recientes un decrecimiento del consumo de sacarina por el auge de los nuevos sustitutos como el aspartame y más recientemente en Europa la inulina, endulzante conocido en la Unión Europea desde 1984, pero que en la actualidad ha tomado importancia que ha ocasionado cierta preocupación entre los productores de JMRF de la Unión Europea.

Una mención aparte, merece el hecho de que a pesar de estar autorizado su uso en ciertos países, varios de estos endulzantes sustitutos en la actualidad continúan siendo cuestionados desde el punto de vista de su posible influencia negativa para la salud del ser humano, lo cual constituye la causa fundamentalmente de que muchos países aún no hayan autorizado su uso. Tal es el consumo de la sacarina, a pesar de ser ampliamente conocido desde el siglo pasado y consumido en la actualidad en más de 90 países, aún se

argumenta e investiga la posibilidad de efectos cancerígenos en el ser humano provocados por el uso de sacarina.

Igualmente existen estudios en los cuales se aducen efectos negativos para la salud como consecuencia del consumo de ciclamatos, aspartame y otro de más reciente aparición como el Alitame, L-sugar, Talín, etc.

Llama la atención un artículo publicado por la revista Sugar y Azúcar de enero de 1995, que hace referencia a un artículo aparecido en el New York Times, referido a los potenciales efectos adversos que pudiera provocar en la salud del ser humano, el consumo de JMRF contenido en alimentos procesados y bebidas refrescantes.

El artículo señala que "provoca la disminución del cromo en el organismo humano, que puede dar lugar a un incremento del nivel de azúcar, colesterol y triglicéridos en la sangre, elementos claves para las enfermedades cardíacas y la diabetes." ³⁷

Los científicos del gobierno de Estados Unidos de Norteamérica que investigan los efectos, afirmaron que los niveles actuales de consumo per cápita de JMRF no plantean ningún riesgo inmediato. Su preocupación mayor es si

³⁷ GEPLACEA, Estudio Sobre el Funcionamiento de la Cadena Productiva del Azúcar y sus Distintos Componentes (Informe), México 1995

aumenta el consumo de JMRF, porque puede agravar los efectos de una dieta ya pobre en nutrientes.

En consecuencia, "la continuación de estas investigaciones y las afirmaciones que de ellas se derivan, pudieran constituir la base de un giro futuro de la posición que disfrute el JMRF internacionalmente."³⁸

En cuanto al impacto en el caso mexicano, se puede constatar que aunado al problema financiero, la industria azucarera se ve amenazada por la introducción de los jarabes de maíz de alta fructosa provenientes de Estados Unidos de Norteamérica al mercado mexicano. En 1991 se importó un total de 11,654 toneladas de edulcorante de maíz (base seca) y en 1996 la cifra se elevó a 89,196 toneladas a un precio de 3,323 pesos por tonelada. Sumando el costo de transporte y el impuesto a la importación (12.5 ad valorem), el jarabe de maíz se pudo haber colocado en la ciudad de México en 3,556 pesos por tonelada, el cual contrasta con el precio al mayoreo del azúcar refinada de 4,045 pesos por tonelada en diciembre de 1996.

Asimismo, a finales de 1996 el grupo ARANCIA en sociedad con CPC International, inició operaciones de una planta productora de maíz de alta fructosa (JMRF 55%) en San Juan del Río Querétaro, con capacidad para producir más de un millón de toneladas de jarabe.

³⁸ Ibid., p. 7

Adicionalmente, la empresa Almidones Mexicanos (ALMEX,S.A.), de la compañía Staley subsidiaria de Tate and Lyle, en sociedad con Archer Daniels Midland ubicada en Guadalajara, Jalisco, tiene una capacidad estimada en 900 mil toneladas por año, de diferentes jarabes de maíz.

Estas empresas trabajaron durante el primer semestre de 1997 alrededor del 37% de su capacidad instalada y se estima que toda vez que se resuelva la controversia con la Industria Azucarera, podrán aumentar su producción, desplazando mayores cantidades de azúcar que tradicionalmente venía consumiendo el sector industrial, especialmente la industria de las bebidas embotelladas. Los factores que explican el proceso de sustitución son los siguientes:

- Un mejor precio del JMRF debido al costo de la materia prima, ya que aproximadamente el 50% del precio del grano se cubre con la venta de los subproductos de la molienda húmeda del maíz.
- Una mayor calidad del JMRF para consumo industrial, ya que los azúcares refinado y estándar que se producen en los ingenios mexicanos presentan variaciones en la calidad, según el lugar donde se produjeron.

El problema se torna aún más complicado dado que varios ingenios mexicanos están integrados a la industria refresquera; pero existe otro sector de

esta industria que no cuenta con ingenios y a quienes les resulta muy conveniente adquirir el JMRF como edulcorante.³⁹

Cabe agregar, que "el futuro de la producción de JMRF en México, tendrá que sustentarse mayoritariamente en importaciones de maíz norteamericano. Asimismo, las importaciones norteamericanas de JMRF jugarán un papel clave en el abastecimiento a lo largo de la frontera México - Estados Unidos. De hecho, algunas de las nuevas necesidades norteamericanas de JMRF serán desarrolladas en el mercado fronterizo."⁴⁰

Consideraciones preliminares:

La opinión anterior es muestra fiel de la División Internacional del Trabajo. México aprovechará su ventaja de mano de obra barata importando maíz norteamericano, lo procesará y lo regresará al país de origen. El establecimiento de plantas en la frontera es conveniente para los norteamericanos pues es la zona mas cercana a ellos haciendo que el costo de flete de la fructosa sea menor.

³⁹ Ver García Chávez, Luis Ramiro / Santoyo Cortés Horacio; La Industria Azucarera de México y los JMAF, International Sugar Journal Vol. XCIX, Issue No. 1, 187, November 1997, UK, p. 530

⁴⁰ Buzzanell, Peter; Corn Sweeteners: Recent Developments and Future Prospects, presented at "Azúcar 1995 Foro Internacional", Guadalajara, México; Commercial Agriculture Division Economic Research Service, United States Department of Agriculture, p. 11

En mi opinión, la tecnología va creando productos alternativos al azúcar. Destaca el caso de los azúcares clorados (Splenda) que recibió autorización de la Food and Drug Administration en mayo de 1998. Este producto químico derivado del azúcar, tiene un poder endulzante 600 veces superior al del azúcar. En conjunto el crecimiento de endulzantes alternativos en el mercado mundial observa tasas superiores al 15% anual, mientras que el azúcar difícilmente alcanza el crecimiento en su demanda a la tasa de crecimiento de la población.

Bibliografía

CALVA, José Luis
La Agricultura Mexicana Frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio
Universidad Autónoma de Chapingo
México, 1992
257 p.

GARCIA Chávez, Luis Ramiro
La Agroindustria Azucarera de México Frente a la Apertura Comercial
Universidad Autónoma de Chapingo
México, 1997
210 p.

Informes

BUZZANELL, Peter
Corn Sweeteners Recent Developments and Future Prospects
presented at "Azúcar 1995, Foro Internacional" Guadalajara, México
Commercial Agriculture Division
Economic Research Service
United States Department of Agriculture

GEPLACEA
Estudio Sobre el Funcionamiento de la Cadena Productiva del Azúcar y sus Distintos Componentes
México, 1995
42 p.

Revistas

GEPLACEA

Temas de Mercado. Edulcorantes sustitutos de Azúcar. Edulcorantes no Calóricos

Boletín GEPLACEA

México, Vol. VII, no. I, enero de 1990

USDA

Sugar Sweetener Situation and Outlook Report

Estados Unidos de Norteamérica

Marzo de 1992

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro / Escalante Semerena, Roberto

La Agroindustria Azucarera de México en el Marco de la Apertura

Revista de Comercio Exterior

BANCOMEXT

México, Vol. 47, No. 12 diciembre de 1997

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro / Santoyo Cortés Horacio

La Industria Azucarera de México y los JMAF

International Sugar Journal

United Kingdom, Vol. XCIX, Issue No. 1, 187

Capítulo III

El comercio internacional de productos agropecuarios a partir de la Ronda del Uruguay en 1986

“El azúcar es el caso extremo de aplicación de prácticamente todo tipo de medidas de política económica de tipo proteccionista, siendo los casos más importantes por sus características, los Estados Unidos de Norteamérica, la Unión Europea y Japón.”⁴¹

3.1. Los subsidios al sector agropecuario.

La Ronda Uruguay celebrada en 1986 formó parte de las reuniones celebradas por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) con la finalidad de entablar negociaciones multilaterales para la reducción de barreras al comercio exterior. Es en esta reunión, en donde se abordaron por vez primera los temas agrícolas y en consecuencia lo relacionado al azúcar. Sin embargo, existieron distorsiones en el mercado de este producto, provocadas por los mercados preferenciales que dificultaron la puesta en práctica de los acuerdos de esta Ronda en materia azucarera. En el comercio internacional se han identificado prácticas que afectan el buen funcionamiento de los mercados y que la mayoría de los países condenan como nocivas para el desarrollo de sanos flujos comerciales. Entre los casos principales de prácticas desleales se encuentran el dumping y los subsidios que un país otorga a sus exportadores (subvención), aunque también existen otro tipo de restricciones como las

⁴¹ GEPLACEA, Estudio Sobre el Funcionamiento de la Cadena Productiva del Azúcar y sus Distintos Componentes, México 1995, p. 9

barreras no arancelarias, el escalonamiento de aranceles, etc. Para efectos analíticos se explicará brevemente en que consiste cada uno de ellos:

La primera práctica desleal es el dumping, el cual procede cuando las empresas venden más barato en los mercados de exportación que en el mercado doméstico. Esta práctica afecta gravemente a las industrias locales por lo que los países han diseñado legislaciones específicas alrededor del Código Antidumping para combatirla. Los gobiernos tienen la facultad para determinar la diferencia entre el precio de un artículo en el mercado de origen y el de exportación, estableciendo así, la diferencia que se conoce como "margen de dumping". Una vez determinado dicho margen, la sanción usual consiste en establecer un impuesto a la importación de una magnitud equivalente o menor, suficiente para contrarrestar el daño causado a la industria nacional.

La segunda práctica que se considera desleal en el comercio internacional es el otorgamiento de subsidios gubernamentales a las empresas exportadoras. Cuando alguna entidad gubernamental recibe una denuncia de los productos afectados, debe investigar si los productos importados han sido fabricados por empresas beneficiadas de subsidios en su país de origen y, sobre esa base, determinar el monto de la diferencia. Así el país afectado puede establecer un impuesto compensatorio que elimine el efecto de la subvención.

“Al igual que en el caso de dumping, a pesar de la sencillez del concepto, no siempre es fácil determinar si algún producto importado se ha beneficiado de un subsidio que pueda considerarse compensable, ya que el subsidio puede adquirir formas difíciles de detectar, como tasas de interés artificialmente bajas en los créditos a los exportadores o precios especiales para los insumos que los exportadores compran a las empresas del sector público.”⁴²

Existen asimismo entre las prácticas nocivas para el comercio internacional restricciones cualitativas tales como las Barreras No Arancelarias (BNA). Estas no pueden ser medidas en forma directa e unívoca. Las BNA son muy importantes e incluso, crecientes, sin embargo en la actualidad hay poca literatura al respecto.

Existe un estudio realizado en el cual se hacen observaciones importantes relativas a las BNA y como éstas forman parte de la protección agrícola de los países industrializados. Existen mediciones imprecisas de las mismas pues por su naturaleza son difíciles de cuantificar. Hay por lo menos siete de ellas:⁴³

⁴² Sagahón Hervert, Homero; Manual Práctico de Comercio Exterior, Dofiscal Editores, 4ª. ed., México, Mayo 1996, p. 192

⁴³ Véase Nogues, J.J.; Agriculture and Developing Countries in the GATT, World Economy, London 1985, p. 119-133

1. Restricciones "voluntarias" a la exportación. Presiones que se realizan al país exportador para que restrinja su monto de exportaciones.
2. Cuotas de importación. Establecer como los Estados Unidos de Norteamérica una cuota de importación de azúcar anualmente.
3. Autorizaciones automáticas para importar. Existencia de permiso previo a una autoridad para poder importar, aún estando libre de gravamen.
4. Provisiones condicionales como cuotas. Medidas temporales o estacionales del gobierno importador.
5. Autorizaciones discrecionales de todo tipo.
6. Aranceles variables a las importaciones, aranceles antidumping y compensatorios.
7. Sistema de precios mínimos e "investigaciones" de precios que preceden la imposición de arancel antidumping y compensatorio.

Las barreras no arancelarias además de significarse como un enorme obstáculo al comercio exterior, especialmente al sector agrícola, suelen ser en promedio mucho más altas que las que se aplican a países desarrollados o a países de economía planificada. He aquí un punto relevante para la acción negociadora de México, tanto en marcos multilaterales como en su relación con los Estados Unidos de América donde se han enfrentado cuotas, compras de gobierno, barreras técnicas como restricciones sanitarias, de salud, de empaque, de etiquetado, valuaciones variables en la nomenclatura y desde luego las irritantes restricciones voluntarias.

Otra práctica proteccionista es el escalonamiento de tarifas, pues existen tarifas crecientes según el nivel de procesamiento de los bienes que se exportan, hecho que resulta particularmente gravoso para el desarrollo agrícola, pues es una práctica restrictiva importante, pues erosionan y penalizan los ingresos por divisas. Las concesiones del sistema general de preferencias son en realidad marginales, respecto a los costos que se pagan por otro tipo de barreras, como las cuotas y fitosanitarias.

La Ronda Uruguay celebrada al amparo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) posiblemente fue para el sector agrícola el evento internacional de mayor significancia en la década de los ochenta debido a que fue la primera vez que las políticas y el comercio agrícolas se trataron como tal y por la creciente internacionalización de las economías domésticas que afectaban, aunque de distintas maneras, al desarrollo agrícola de los países industrializados y países en desarrollo por igual.

En la década de los ochenta, la agricultura se encontraba profundamente desarticulada debido a la crisis por la que atravesaba la economía internacional, resultado de la reestructuración a nivel mundial. Por una parte los países desarrollados habían obtenido grandes niveles de producción y de excedentes, mientras que por la otra la desnutrición y aún la hambruna, como en el caso de Sahel, (zona de transición entre el Sahara y las regiones tropicales húmedas) se abatían sobre los habitantes de los países en desarrollo.

3.1.1. La crisis del sector agropecuario en el mundo.

Los sistemas mundiales de producción y distribución de la agricultura se encontraban en un fuerte desorden hasta antes de las negociaciones del GATT. El mercado internacional de muchos de los productos más importantes se encontraba saturado con grandes excedentes que costaba mucho mantener. La agricultura se había transformado crecientemente en una rama industrial altamente dotada de capital, donde se produjeron importantes cambios tecnológicos e innovaciones. Los excedentes acumulados no se habían podido distribuir y se habían mantenido artificialmente deprimidos los precios mundiales de los principales alimentos.

Los rápidos y notables incrementos en la producción de muchos países también causaban como contrapartida serios daños en los ecosistemas y el ambiente. En el fondo de éstos problemas, se encontraban las políticas de estímulo y de protección a los mayores sistemas alimentarios del mundo poco coordinados y a menudo en conflicto.

Las políticas agrícolas y alimentarias nacionales debían organizarse y armonizarse con las políticas económicas generales, científicas y de recursos que a su vez tenían que considerar sus implicaciones internacionales. Las crisis de sobreproducción y precios deprimidos significaban distorsiones masivas en la asignación de recursos a nivel mundial y ello reflejaba a su vez un desajuste en

las políticas agrícolas, comerciales y de los tipos de cambio en las principales agriculturas del mundo. Esta situación generó un enorme desperdicio de recursos que hizo necesario reordenar la agricultura internacional. Sin embargo, surge una paradoja consistente en que los países desarrollados principalmente Estados Unidos, Europa y Japón protegían sus agriculturas, mientras que la mayor parte de los países en desarrollo discriminaban a sus propias agriculturas como resultado de políticas de crecimiento que favorecían la industrialización sustitutiva.

La crisis económica internacional de los ochenta se explica entre otras cosas, por dos razones fundamentales: primera, por los efectos del ciclo económico y segunda, por el crecimiento de la oferta exportable resultado de medidas proteccionistas y de subsidios de los países desarrollados, particularmente de la Comunidad Económica Europea. Desde 1980 su producción ha crecido más rápidamente que las importaciones y eso ha causado una disminución en los valores reales de las importaciones agrícolas particularmente en los años 1981, 1982 y 1984.

En suma, se puede afirmar que en la década de los ochenta se llegó a la peor depresión de los últimos cincuenta años. Los *stocks* de trigo aumentaron un 69%, mientras que los precios cayeron un 45%. La existencia de granos en los Estados Unidos de Norteamérica aumentó considerablemente, llegando al equivalente de dos años de comercio exterior. Los precios del azúcar cayeron

dramáticamente en ese país, debido al acelerado proceso de cambio tecnológico y a la emergencia de sustitutos competitivos.

Otro punto importante para efectos de análisis son los subsidios: Los que han pagado los países desarrollados a sus agriculturas son tan dramáticos como elocuentes de la crisis agrícola. Al inicio de la década de los ochenta, en los Estados Unidos de Norteamérica, se pagaba a los agricultores alrededor de cuatro mil millones de dólares en subsidios. En 1987 los subsidios ascendieron a 30 mil millones de dólares, a ello pudiéramos agregar entre cinco y seis mil millones más al año, porque los precios de productos como el azúcar y algunos lácteos están administrados a niveles superiores que los del mercado internacional. La Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Económica también mantiene subsidios con cifras considerables. Se calcula que los subsidios directos de la PAC en el año agrícola 1986-1987 ascendieron a 25 mil millones de dólares; a esta cifra habría que aumentarle dos o tres mil millones más que corresponden a costos financieros de tener excedentes. En Japón el arroz se paga a un precio equivalente a ocho veces el precio del mercado internacional y el azúcar 17 veces. Las cifras agregadas de subsidios japoneses se calculan en más de 22 mil millones de dólares. Pese a ello, los productores sufren severos problemas de ingreso y financieros, y las quiebras continúan a

ritmos sin precedentes en la historia, así como las dificultades para disponer de tierra por parte de innumerables granjeros.⁴⁴

Diversos estudios acerca del efecto que tienen los subsidios en el ingreso nacional y el empleo, señalan que la Comunidad Económica Europea por ejemplo, tiene al menos un millón de desempleados directamente relacionados con quiebras y problemas agrícolas. Algo parecido puede decirse a nivel internacional. Por otro lado, algunos países con subsidios a menor escala como Argentina, Australia y Nueva Zelanda, donde la agricultura es el sector fundamental de sus economías, han perdido mercados en forma alarmante. Esto significa que aunque la agricultura internacional se reforme de manera drástica, tomará tiempo eliminar los excedentes y hacer los ajustes necesarios.

La crisis de la agricultura internacional no se debe a las políticas agrícolas en sí mismas, sino sobre todo, a la desfavorable interacción de dichas políticas con las financieras y macroeconómicas, aunada al descenso de la demanda internacional asociado a la recesión, a los problemas de endeudamiento y de estructura de los países en desarrollo. Es probable que los precios agrícolas internacionales hubiesen descendido aún sin los programas de subsidios de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

⁴⁴ Véase Luiselli Fernández, Cassio; México en la Ronda Uruguay: El Caso de la Agricultura, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica 1989, p. 9

Económico (OCDE)."⁴⁵ Sin embargo, la crisis y los subsidios han agravado drásticamente los problemas agrícolas y propiciado una mayor disminución de precios.

Desgraciadamente los mecanismos existentes no han dado suficiente flexibilidad a la decisión de reducir la demanda: La oferta continúa creciendo como si la demanda no hubiese bajado. Esto se debe fundamentalmente al proteccionismo practicado por los países de la OCDE. En efecto, los Estados Unidos de Norteamérica, Japón y la Comunidad Económica Europea pagan precios muy superiores a los del mercado internacional. En Japón y la Comunidad Económica Europea los consumidores son los que han absorbido los altos precios. En Estados Unidos el mecanismo de control es distinto: Los precios internos han sido cargados al consumidor permitiendo que se beneficien de precios artificialmente bajos. Esta política de precios predatorios (de robo, de saqueo), implica severas pérdidas de ingreso a los productores de los países en desarrollo.

Por si fuera poco, Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han impuesto presiones importantes a los países en desarrollo, a fin de que racionalicen sus políticas productivas y comerciales

⁴⁵ Foro de consulta y coordinación intergubernamental que actualmente agrupa a 24 países con la finalidad de expandir la economía y el empleo, promover el bien social mediante la coordinación de las políticas económicas y sociales de sus estados miembros, y estimular y armonizar los esfuerzos en favor de los países en desarrollo.

mediante programas de ajuste y préstamos condicionados. A menudo se ha dado un realineamiento de precios relativos y una tendencia a la subvaluación del tipo de cambio de las monedas que debería favorecer la exportación. Pero esto no se ha logrado en el caso de la agricultura, por el proteccionismo y los precios deprimidos producto de los *stocks* acumulados. De esta manera muchas de las ventajas que deberían tener los países en desarrollo, se pierden debido a distorsiones provocadas por los países industrializados.

3.1.2. Los temas relevantes de la agricultura mundial en la Ronda Uruguay del GATT.

Entre los temas principales que afectan la agricultura mundial y que fueron tratados en la Ronda Uruguay del GATT, se mencionaron fundamentalmente los subsidios otorgados a los productores de los países desarrollados, ya que han tenido consecuencias internacionales, debido a que afectan el patrón del comercio internacional de bienes primarios. Las políticas proteccionistas han deprimido los precios mundiales y según estimaciones en 1987 los precios mundiales del trigo, azúcar y lácteos, disminuyeron 11% 10% y 47% respectivamente, a consecuencia de la protección de Europa y Asia. Existen además, barreras no arancelarias aplicadas principalmente por la Comunidad Europea y Estados Unidos de Norteamérica que han incrementado la volatilidad de los precios internacionales y han aislado a los consumidores y a los productores de un verdadero mercado internacional.

Además, muchos de los países desarrollados han realizado un escalonamiento de aranceles, acompañado de una amplia variedad de barreras no arancelarias que posan también sobre productos agrícolas procesados, los cuales pueden exportar los países en desarrollo.

Estas formas de obstaculizar el comercio afectan el ingreso de divisas en muchos países en desarrollo y limitan en un largo plazo la posibilidad de un desarrollo sano, basado en ventajas comparativas reveladas y en una estrategia originada en una mayor participación en el mercado mundial.

Otro tema fundamental del comercio y la agricultura global ha sido la relación entre la liberalización agrícola y las políticas macroeconómicas que simultáneamente le deben acompañar para promover el desarrollo rural. Esto es crucial para todos los países, desarrollados o no.

Los países desarrollados deben avanzar hacia una profunda reforma dentro de un marco multilateral pues existe el riesgo de adoptar políticas oportunistas peligrosas a nivel sectorial, como las adoptadas en Estados Unidos de Norteamérica, Japón y la Comunidad Económica Europea. La bilateralidad debe sustituirse por la multilateralidad que no permita a terceros países obtener las ventajas o desventajas que surgen de acciones bilaterales por parte de los grandes actores del comercio mundial.

La reducción gradual del proteccionismo es una consideración básica del enfoque de la liberalización. En teoría, la liberalización es más eficiente cuando el proceso de reducción del proteccionismo sigue una ruta de creciente eficiencia, y las ganancias del comercio van mejorando en la misma pauta que la liberalización, o sea una ruta de eficiencia. "Los costos de la protección son más que proporcionales a su nivel (Corden 1974), de tal suerte que una alta protección crea costos más que proporcionales que una baja, además una larga variación intra-sectorial en los niveles de protección, es más costosa que un modelo uniforme de protección; por esas razones es de desearse una reducción de ambos: el promedio y la variación de los niveles de protección."⁴⁶

En situaciones como las que enfrenta la agricultura mundial, las restricciones cuantitativas no pueden desmantelarse fácilmente. Es importante ir reduciendo gradualmente los subsidios a la exportación, porque ellos tienden a discriminar contra exportaciones muy rentables de industrias relativamente poco protegidas. Para poder entender la compleja red de subsidios y apoyos a la agricultura, la FAO desarrolló para la OCDE un método que se llama el Subsidio Equivalente al Productor, SEP (PSE en inglés).

Esto es, en principio la medida monetaria que equivaldría a lo requerido para compensar al productor agrícola para deducirle todas las formas de

⁴⁶ Luiselli Fernández, Cassio; op. cit., p. 12

intervención que afectan a los productos e insumos y el valor de otros factores que intervienen en la protección agrícola.

Lo anterior significa que el productor local del país otorgante del subsidio, recibe por sus exportaciones una compensación equivalente a la diferencia existente entre su costo de producción y el precio internacional del producto. Como ejemplo: el costo de producción de una tonelada de azúcar es de alrededor de 500 dólares y el precio internacional es de 325 dólares; esto implica que el gobierno otorga 175 dólares aproximadamente de subsidio al producto exportado.

3.1.3. Trayectoria de la agricultura en el GATT.

El GATT fue producto de la reorganización de la economía mundial de la segunda postguerra y reflejó en primera instancia los intereses de Estados Unidos y de los países desarrollados que conformaron el núcleo negociador y articulador de la política de reconstrucción de postguerra. Esta creó instituciones como el Fondo Monetario Internacional; el Banco Mundial y el mismo GATT. También surgieron las empresas que promovieron la expansión de la economía internacional hasta bien entrada la década de los setenta. El GATT, sin embargo, nació bajo la influencia preponderante de los Estados Unidos de Norteamérica, era en el fondo un proyecto inacabado de la Carta de la Habana; el cual, el Congreso Americano durante la administración Truman, impidió su

ratificación, por ideas proteccionistas largamente larvadas en los Estados Unidos de Norteamérica.

Así surgió el GATT, modesto y limitado. Estados Unidos de Norteamérica, sobretodo en lo referente a la agricultura, introdujo previsiones que a la luz de los años se han revelado abusivas en extremo. Para que el Departamento de Comercio aceptara la Carta del GATT, el gobierno de Estados Unidos tuvo que hacer tres importantes y calamitosas alteraciones: una era permitir el uso de restricciones cuantitativas a la importación bajo ciertas condiciones; la otra permitía el uso de subsidios a la importación agrícola, con la única excepción de que dichos subsidios no alcanzaran una proporción indebidamente grande de las exportaciones mundiales; y la tercera excepción fue la introducción de distintas cláusulas de salvaguarda.

En una perspectiva histórica, la agricultura debe tratarse de manera especial; pues se trata de un sector generalmente rezagado en el proceso de desarrollo y donde se concentra la mayor pobreza y la menor productividad social, incluso en los países desarrollados, si bien es en los subdesarrollados donde tiene mayor importancia. Es legítimo aceptar por tanto que la agricultura debe gozar de un tratamiento especial, por su peculiar dependencia natural de la tierra, el clima y de factores aleatorios que hace delicadas las comparaciones entre subsectores.

Esto sin embargo, podía confundirse con el tratamiento ventajoso que dio el GATT primero a Estados Unidos y después a sus más importantes socios comerciales. La adecuación del GATT a la agricultura es resultado de este tratamiento peculiar y no de como debió haber sido, de acuerdo a los principios y filosofía liberadora del comercio. Se mencionó la excepcionalidad que le daba a Estados Unidos de Norteamérica la posibilidad de aplicar a discreción restricciones cuantitativas a las producciones agrícolas. Sin embargo, querían aún más libertad en la aplicación de su política agrícola y por lo tanto en 1955 lograron que se aprobara la salvaguarda que les otorgaba el derecho exclusivo de imponer restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas, aún cuando éstas no amenazaran la producción interna: Esta medida discriminatoria, unilateralmente ventajosa para Estados Unidos contradecía el espíritu del GATT que preconizaba el libre comercio.

La Comunidad Económica también había realizado prácticas discriminatorias, ya que había evadido disciplinas fundamentales del GATT al definir el umbral de precios y por lo tanto establecer *levies* tan altos como necesitara, sin tener por ello dificultades con el GATT.

Asimismo existían medidas que distorsionaban el mercado, como los subsidios a la exportación, que podían usarse discrecional y ampliamente, de manera caprichosa y sin definiciones precisas. Es importante señalar, que por

las razones ya mencionadas estas deformaciones debían reconocerse, pues dañaban la letra y el espíritu del GATT.

En la conformación de la agenda agrícola del GATT destacó la preocupación entre los participantes, respecto de los subsidios en la agricultura, en particular los relativos a la exportación, y la necesidad de mejorar los términos de acceso a mercados para que la exportación competitiva tuviera un cauce abierto. A partir de 1982, se creó un Comité sobre Comercio Agrícola que se enfocaría a fortalecer el Artículo XI relativo a las restricciones cuantitativas. Las barreras tales como los llamados acuerdos de restricción voluntarios, "las exacciones variables" (variable levies), los precios mínimos de importación, así como otros aspectos que había que regular, como el uso y abuso de subsidios a la exportación que debían redefinirse con precisión.

En 1986 en la Ronda Uruguay, se adoptó la declaración de la VIII Ronda de Negociaciones Multilaterales en Materia de Comercio, que contenían a la agricultura en forma importante. Entre las declaraciones destacan las siguientes:

- Mejorar el acceso al mercado del comercio internacional agrícola a través del *inter alia*, de la reducción de barreras a la exportación.

- Mejorar el ambiente competitivo internacional aumentando los niveles de disciplina, incluidas reducciones preprogramadas en el uso de subsidios directos-indirectos y otras medidas que afecten al comercio agrícola.
- Minimizar los efectos adversos de las medidas sanitarias y fitosanitarias sobre el comercio internacional.

Otros temas de negociación dentro de la Ronda Uruguay se encontraban estrechamente vinculados a la agricultura y estos fueron: los subsidios y las medidas compensatorias; las salvaguardias, que como un nuevo mecanismo proteccionista, habían proliferado; los mecanismos para la solución de controversias, que reclamaban un foro para discutir de ellas y buscar normas; así como los grupos sobre medidas no arancelarias. Una fuente de disputa importante en el GATT en materia agrícola, se refiere a las quejas sobre prácticas desleales del comercio contenidas en la sección 301 del Acta Comercial de 1974 en Estados Unidos de Norteamérica.

Otro de los temas fundamentales, latente en las negociaciones es el relativo a si las políticas internas están o no en la mesa de negociación. Las interpretaciones fueron ambivalentes. Lo que es un hecho es que las prácticas proteccionistas de Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea, son el ingrediente principal para explicar la actual crisis agrícola.

En virtud de lo anterior, puede afirmarse que el mundo agrícola en general está dividido como la economía, en dos grandes polos, las agriculturas de los países industrializados, muy subsidiadas y las de los países en vías de desarrollo que ocasionalmente por favorecer a la industria, han adoptado actitudes discriminatorias contra sus propias agriculturas. Esta diferencia en la manera de atender la agricultura explica en gran medida el desequilibrio global de la agricultura mundial.

En la medida que la tecnología se sofisticaba, las actividades o ramas económicas intensivas en el uso de capital van desplazando a las actividades intensivas en mano de obra para evitar los costos de esta última. Los países en desarrollo tienen su ventaja comparativa en el bajo costo relativo de la mano de obra. Por el contrario, los países en vías de desarrollo tienen su ventaja comparativa en el bajo costo relativo de la mano de obra y su desventaja en la falta de capital. La División Internacional del Trabajo ha asignado a cada grupo de países el rol que les corresponde y la agricultura además, esta sujeta a las condiciones naturales no pudiendo ser tan predecible como la producción industrial.

3.1.4. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

El GATT fue un tratado comercial multilateral que funcionó como un conjunto de principios y normas convenidos para regir el comercio mundial; un

foro de negociaciones para reducir los obstáculos arancelarios al comercio entre los países miembros, y un "tribunal" internacional donde los gobiernos podían resolver sus diferencias comerciales.

El GATT contaba con 112 países signatarios que en conjunto representaban cerca del 90% del comercio mundial y garantizaban un entorno comercial internacional estable, previsible y no discriminatorio, donde podían prosperar las inversiones, la creación de empleo y el comercio.

El órgano supremo del GATT eran las partes contratantes (países miembros) reunidas en su período de sesiones, que solían celebrarse una vez por año. El consejo de representantes, integrado por todos los miembros del GATT, se ocupaba tanto de los asuntos en trámite como de los distintos comités, grupos de trabajo y otros cuerpos subsidiarios de las partes contratantes. Del consejo de representantes emanaban varios comités permanentes: de salvaguardas, de concesiones arancelarias, y otros encargados de examinar la situación de textiles y vestido, las prácticas antidumping, la valoración en aduanas, las compras del sector público, las subvenciones y las medidas compensatorias, las licencias de importación, los obstáculos técnicos al comercio, el comercio de la carne, el de productos lácteos, el de aeronaves civiles, y los asuntos presupuestarios, financieros y administrativos.

Existían, además, grupos de trabajo (comités especiales) para tratar asuntos tales como las solicitudes de adhesión al GATT, para examinar los acuerdos comerciales de los países miembros y comprobar su conformidad con el Acuerdo General, y para estudiar temas sobre los cuales los países miembros deseaban adoptar una decisión colectiva. Con frecuencia se establecían grupos especiales (paneles) de conciliación, encargados de revisar las diferencias comerciales entre los países miembros.

Los grupos de trabajo tenían una vida limitada. Una vez concluido el estudio del caso que se les asignaba, e informadas las partes contratantes de sus conclusiones, los grupos de trabajo se disolvían.

Es importante señalar que en su artículo XXIV, el GATT permitía, bajo ciertas circunstancias que tenían el objeto de salvaguardar los intereses del resto de las partes contratantes, la creación de zonas de libre comercio entre países miembros que deseaban avanzar más aprisa en el proceso de liberalización comercial. El GATT requería, en particular, que estos acuerdos no incrementaran las barreras comerciales respecto al comercio de otros países miembros y que consideraran la eliminación de dichas barreras en todos los productos. "Mediante estas disposiciones, se aseguraba que las zonas de libre comercio establecidas por países signatarios del GATT no se constituyeran en detrimento de terceros países, ni se convirtieran en meros instrumentos para

procurar la desviación del comercio con otros países mediante la eliminación selectiva de aranceles.”⁴⁷

El GATT proporcionó un marco legal dentro del cual los países pudieron entablar negociaciones o rondas llamadas Negociaciones Comerciales Multilaterales para la reducción de aranceles y otras barreras al comercio.

“Así se han celebrado siete rondas: la I en Ginebra, Suiza, en 1947; la II en Annecy, Francia en 1949; la III en Torquay (Reino Unido) en 1951; la IV en Ginebra, Suiza en 1956, la V en Ginebra, Suiza en 1960-1961 (Ronda Dillon); la VI en Ginebra, Suiza (Ronda Kennedy) en 1964-1967 la VII en Tokio 1973-1979 (Ronda Tokio) y la VIII en Punta del Este, Uruguay (Ronda Uruguay).”⁴⁸

El 20 de septiembre de 1986, los países miembros del Acuerdo General acordaron iniciar las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay. La decisión fue adoptada por los ministros de Comercio reunidos en Punta del Este, Uruguay. La declaración acordada propuso los siguientes objetivos:

1. Promover una mayor liberalización y expansión del comercio mundial.
2. Revisar y mejorar el sistema multilateral del comercio.

⁴⁷ Blanco Mendoza, Herminio; Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 87

⁴⁸ Malpica de la Madrid, Luis; ¿Qué es el GATT?, Editorial Grijalbo, 3ª. ed., México 1979, p. 17

3. Extender su ámbito de aplicación a nuevas áreas del comercio internacional, la agricultura, las medidas comerciales relacionadas con la inversión y la propiedad intelectual.

La Ronda Uruguay fue un proceso de negociación vasto y complejo. Participaron más de 110 países y por primera vez se abordaron temas que suscitaron controversia como, las restricciones cuantitativas a los textiles y el vestido, y el comercio de servicios.

Desde su inicio, en Punta del Este, las reuniones ministeriales dejaron una profunda huella en el proceso de negociación. Por su importancia estratégica, destacan tres de ellas.

1. La Reunión de Mitad del Camino en Montreal.
2. La Reunión de Consulta y Coordinación de Puerto Vallarta.
3. La Reunión de Bruselas, que buscaba concluir los trabajos de la Ronda Uruguay.

En Montreal (diciembre de 1988), los países participantes se reunieron a nivel ministerial, con el propósito de evaluar los avances logrados en la primera mitad del plazo fijado para la terminación de la Ronda Uruguay. Se buscaba, además, establecer las modalidades que seguirían las negociaciones en la

segunda mitad y otorgar un impulso político al proceso de negociación. La

Reunión de Montreal concluyó con los siguientes resultados:

1. Se acordaron mejoras a las normas y procedimientos del GATT para la solución de controversias.

2. Se creó un procedimiento rápido de arbitraje como medio opcional de solución de controversias.

Se amplió y mejoró la lista de expertos (paneles) y se otorgaron atribuciones al director general para agilizar los procedimientos para su formación.

3. Se estableció un mecanismo de seguimiento de las políticas comerciales para dar seguimiento periódico a las políticas comerciales de los miembros del GATT, incrementar la transparencia y garantizar la adhesión de las partes contratantes a los principios y disciplinas del Acuerdo General.

La Reunión Informal de Ministros del GATT convocó a las 31 delegaciones más representativas en el proceso de negociación. En 1986 y 1988 se realizaron reuniones ministeriales de consulta en Islamabad y Tokio, con el fin de coordinar posiciones entre los países con mayor capital negociador en la Ronda y señalar los obstáculos que impidieron avanzar en las negociaciones.

En la Reunión de Puerto Vallarta celebrada en abril de 1990 se establecieron tres grandes temas de discusión:

1. Mantenimiento y reforzamiento del sistema GATT:
2. Mejoras de acceso a mercados.
3. Nuevos temas: propiedad intelectual, inversiones relacionadas con el comercio y servicios.

Por primera vez hubo la oportunidad de analizar la creación de una Organización Mundial de Comercio que sustituyera al GATT y aprovechara los resultados de la Ronda.

Después de más de cuatro años de haber iniciado la Ronda Uruguay, la reunión ministerial de Bruselas (Diciembre de 1990), buscó consolidar el esfuerzo negociador, a través de la adopción de compromisos específicos en los quince temas iniciales de negociación. Sin embargo, las grandes divergencias en materias de subsidios agrícolas entre los dos principales participantes impidieron la culminación de la Ronda.

La activa y constructiva participación de México en las negociaciones le ha dado una imagen positiva y explica que fuera invitado para presidir el grupo de negociación de servicios, a través del secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche. Ello permitió a la delegación mexicana velar estrechamente por los intereses de su país, en particular en lo que se refiere a los servicios intensivos de mano de obra. El liderazgo de México en las negociaciones de servicios propició avances significativos en este sector, sobre

todo en la no discriminación al aplicar concesiones (trato de nación más favorecida) y en la cobertura universal del acuerdo de servicios. Sin embargo, la falta de consenso en el tema agrícola bloqueó los avances logrados en el grupo de servicios.

Las negociaciones de la Ronda terminaron en diciembre de 1993. A continuación se presentan las principales áreas de interés para México en las negociaciones de la Ronda Uruguay:

1. Fortalecimiento del sistema multilateral.
2. Mejores disciplinas para evitar que las medidas contra prácticas desleales se utilicen con fines proteccionistas.
3. Menores distorsiones en el comercio mundial de productos agrícolas
4. Reducción significativa de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias de nuestros principales socios comerciales.
5. Acceso a nuevos mercados de servicios.
6. Acceso a mecanismos más eficientes de solución de controversias.⁴⁹

⁴⁹ Véase, Blanco Mendoza, Herminio; op. cit., p. 97

3.2. La posición de la Comunidad Económica Europea.

La amplia estructura del comercio internacional del azúcar también ha sufrido algunos cambios; sin embargo, los países en vías de desarrollo continuaron siendo los principales suministradores. En lo que se refiere a la importación, la situación ha cambiado desde el quinquenio 1976-1980: en este período, los países desarrollados con economías de mercado fueron los principales importadores, con 10.8 millones de toneladas; ahora, en los primeros años de los noventa, han destacado algunos países en desarrollo como importadores importantes, tal es el caso de México a principios de los noventa.

El período de la postguerra ha estado caracterizado por una marcada tendencia hacia su propio abastecimiento de azúcar en la mayoría de los países. Como resultado de ello, la importancia relativa del comercio azucarero disminuyó, en tanto que creció la proporción del consumo mundial que está siendo cubierta por la producción interna.

Los países desarrollados incrementaron su producción de azúcar en mayores tasas que las de su consumo interno, por lo que muchos de ellos redujeron sus importaciones e iniciaron o aumentaron sus exportaciones. En especial la CEE (ahora Unión Europea) se convirtió en un exportador importante de azúcar.

“Puesto que las importaciones de azúcar por parte de los países desarrollados con economía de mercado representaban casi las tres cuartas partes del total mundial en los primeros años después de la guerra, la tendencia mencionada anteriormente parece haber sido la causa principal de la reducción relativa en las exportaciones azucareras del mundo, manifestándose una clara tendencia hacia su propio abastecimiento.”⁵⁰

Desde sus orígenes la Comunidad Económica Europea ha sido un punto de referencia para todos los demás de integración en el mundo. En los años cincuenta y sesenta, América Latina tomó varias de sus enseñanzas para ~~intentar construir tanto el Mercado Común Centroamericano como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio~~ y, posteriormente, la Comunidad Económica del Caribe.

El Tratado constitutivo de la CE entró en vigor en 1958. Su objetivo era establecer un mercado común, principalmente eliminando factores distorsionantes de la competencia comercial. Durante sus primeros diez años hubo progresos importantes en la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio intracomunitario de bienes, así como en el establecimiento de un arancel externo común. Sin embargo, durante los años

⁵⁰ García Chávez, Luis Ramiro; La Agroindustria Azucarera de México Frente a la Apertura Comercial, Universidad Autónoma Chapingo, CIESTAAM, México 1997, p. 127

setenta y gran parte de los ochenta los avances para lograr el objetivo de un mercado común fueron muy limitados.

Apenas en 1985 cuando la Comisión de las Comunidades elaboró un "Libro Blanco" intitulado "Para Completar el Mercado Interno" y los estados miembros aprobaron el Acta Unica Europea de 1987, renacieron los esfuerzos para eliminar todas las barreras aún existentes y crear un verdadero mercado único, de más de 340 millones de personas. Para ello, se incorporó al Tratado constitutivo el objetivo de establecer el 31 de diciembre de 1992, "un espacio sin fronteras interiores en que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada." Para finales de 1992, más de 90% de las propuestas del Libro Blanco ya habían sido adoptadas.

En febrero de 1992 los estados miembros de la CE firmaron el "Tratado de Maastricht" (Tratado de la Unión Europea), que incorpora los objetivos siguientes:

1. Constituir una unión económica y monetaria, incluso una moneda única (el 1 de marzo de 1996 o, más tardar, en 1999).
2. Establecer una política exterior y de seguridad común, incluso, en el futuro, una política de defensa común.
3. Crear una ciudadanía común.

4. Desarrollar una estrecha cooperación en materia judicial y de los asuntos del interior.

El Tratado ha sido ratificado por todos los países y entró en vigor en enero de 1994. Así la CE pasa a ser la Unión Europea

"Aún sin considerar el comercio intracomunitario, la Comunidad Europea es la principal potencia comercial mundial tanto en bienes (918 mil millones de ECU en 1991) como en servicios (132 mil millones de ECU)." ⁵¹ El comercio de mercancías entre los estados miembros representa alrededor de 60% del comercio total de ese bloque económico.

"Con la salvedad de Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, todos los demás países ,miembros del GATT reciben un tratamiento más o menos preferencial de la CEE en sus relaciones comerciales." ⁵²

"La CE tiene suscritas zonas de libre comercio, que generalmente cubren sólo productos diferentes de los agrícolas, con cada uno de los países de la

⁵¹ El valor del ECU (moneda única europea) depende del valor de la canasta de monedas de los países de la Comunidad Europea. El ECU equivale en 1993 a cerca de 1.20 dólares de Estados Unidos.

⁵² A pesar de que las importaciones totales precedentes de países en desarrollo no miembros de la Convención de Lomé representaron en 1991 a cerca de 30% de las importaciones de la CE, se estima que solo 6% de esas importaciones estaban en condiciones de beneficiarse de las preferencias comunitarias. Véase GATT, Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. Comunidades Europeas, 19 de abril de 1993

Asociación Europea de Libre Comercio." ⁵³ En abril de 1992, la CE y éstos países suscribieron el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), que busca la libre circulación de bienes (salvo los agrícolas), personas, servicios y capitales entre los signatarios. La puesta en marcha del EEE se pospuso por el resultado negativo del referéndum suizo de diciembre de 1992. Al mismo tiempo, se han iniciado las negociaciones para la incorporación de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega a la Comunidad Económica Europea. También Turquía, Chipre, Malta, con quienes la CE mantiene Acuerdos de Asociación, han solicitado su adhesión a la Comunidad:

Desde 1975, la CE e Israel tienen un Acuerdo de Libre Comercio en productos industriales. En espera de la ratificación de los respectivos acuerdos de Asociación con la República Federal Checa y Eslovaca, Hungría y Polonia, en marzo de 1992 entraron en vigor unos acuerdos interinos para el establecimiento, en un período de máximo diez años, de zonas de libre comercio entre la CE y cada uno de esos países. se encuentran en proceso de negociación acuerdos similares con otros países de Europa Central.

La CE tiene suscritos Acuerdos de Cooperación con Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez, que dan libre acceso a la CE a los

⁵³ La Asociación Europea de Libre Comercio tiene por objetivo eliminar todas las restricciones al comercio interzonal de manufacturas. No se incluyen la mayoría de los productos agropecuarios, los servicios ni los capitales.

productos industriales, las materias primas y las exportaciones agropecuarias tradicionales.

El Convenio de Lomé otorga ventajas similares a 69 países en desarrollo (Africa Subsahariana, el Caribe y algunos países del Pacífico).

Como última prioridad en la escala de regímenes preferenciales de la CE, se encuentra el Sistema Generalizado de Preferencias, otorgadas a unos 130 países en desarrollo, México incluido, y 20 territorios independientes: Se trata de preferencias autónomas con renovación anual. Se otorgan franquicias arancelarias a diferentes productos manufacturados y semimanufacturados, así como agropecuarios, con sujeción a límites cuantitativos máximos o a contingentes arancelarios. "Esas limitaciones no se aplican a los países menos desarrollados, a los centroamericanos, ni a cuatro de los miembros del Grupo Andino, a los que, además, se les otorgan ciertas preferencias adicionales."⁵⁴

3.2.1. Política azucarera de la Unión Europea.

La producción agrícola de la Unión Europea (UE) ha alcanzado un importante desarrollo basado en fuertes políticas proteccionistas, donde la producción de azúcar en particular es un caso digno de señalarse.

⁵⁴ Blanco Mendoza, Herminio; op. cit., p. 143

La Unión Europea actualmente es el primer productor de azúcar del mundo, la casi totalidad de su producción es azúcar blanca de remolacha. Asimismo es un gran consumidor, aún cuando su nivel permanece prácticamente estancado desde 1980; su consumo per cápita gira alrededor de los 39 kg. anuales, siendo muy limitado el consumo de otros edulcorantes.

Desde la incorporación del Reino Unido a la UE, ésta importa anualmente una cantidad de aproximadamente 1.3 millones de TMVB (toneladas métricas de valor blanco) anuales de los países del ACP (Africa, Caribe y Pacífico), mediante el acuerdo de Lomé, a precios que se fijan anualmente en función de los precios de intervención de la Unión Europea.

Con el incremento de los precios internacionales en 1974-1975 se ponen en práctica nuevas políticas de apoyo a la producción, con lo cual de ser un importador neto hasta 1976, la UE se transforma en el principal exportador de azúcar a nivel mundial.

La producción y distribución del azúcar en la Unión Europea está regulada por la Política Agrícola Común (CAP), diseñada, en sus orígenes, para reconciliar tres problemas principales:

1. Diferencias en la autosuficiencia de los países miembros.
2. Diferencias en la relación costos de producción/precios en los países miembros.
3. Relaciones entre países miembros, sus territorios y antiguas colonias.

Los objetivos explícitos del régimen azucarero son:

- Autosuficiencia.
 - Asegurar precios razonables a los consumidores internos.
 - Asegurar cierto nivel de vida a los productores comunitarios de azúcar.
 - Eficiencia en la producción.
-

Su política azucarera combina una serie de medidas tales como:

- Cuotas de producción (A y B).
- Precios mínimos de la remolacha y azúcar refinado en el mercado interno.
- Sistema de fijación de precios.
- Subsidios e impuestos a la exportación.
- Importación de los países del ACP.
- Tarifas variables a otras importaciones.
- Impuestos que dependen de la cuota a la cual se aplican.

El elemento principal de la política agrícola azucarera de la Unión Europea es su mecanismo de precios. El Consejo de Ministros de la Unión, fija costos cada año, con base en las metas de producción, distribución, precios al consumidor e ingresos a los productores. Este mecanismo funciona a través de la fijación de cuatro precios, a saber: 1) el precio objetivo; 2) el precio umbral; 3) el precio de intervención, y 4) el precio mínimo de remolacha.

1. El precio objetivo es el precio teórico óptimo al por mayor que la Unión Europea considera como el precio de venta en la principal área de excedente (norte de Francia).
2. El precio umbral es el mínimo al cual el azúcar importada de terceros países puede ser vendida. Este precio es equivalente al precio objetivo más los costos de transporte desde la principal área excedentaria hasta el punto más lejano de la Unión Europea.
3. El precio de intervención corresponde a un mínimo garantizado a los productores y es el precio al cual las agencias locales de intervención están obligadas a comprar el azúcar incluida en la cuota, en toda oportunidad en que ésta sea ofrecida. Se calcula en alrededor de 5% por abajo del precio objetivo.
4. El precio mínimo para la remolacha esta destinado a garantizar a los productores un buen nivel de vida. Se le calcula a partir del precio de intervención en cada área, menos un valor fijo que refleja un margen normal

de procesamiento, productividad (92%), costo de entrega de la remolacha y los ingresos por las mieles obtenidas.

3.3. Las negociaciones por bloques económicos.

La globalización de la economía y la apertura se da entre bloques regionales encabezados por un líder: el de Europa por Alemania, el de Asia por Japón y el de América por Estados Unidos. El cambio tecnológico y la reducción de costos en los sistemas de informática, telecomunicaciones y transporte de mercancías han derribado las barreras naturales para el comercio internacional de bienes y servicios, propiciando la integración de amplios mercados a nivel mundial.

Destacan el proceso de integración de Europa Occidental, la Cuenca del Pacífico, el Pacto Andino, el Mercosur y el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de Norteamérica. "La globalización es un punto de inflexión histórica que anuncia un orden que nace, frente a otro que muere y que se resiste a morir." ⁵⁵

Eric Hobsbaum, historiador de las revoluciones industriales, señala que existe una semejanza del clima social de este fin de siglo y la era de las

⁵⁵ Villareal René, "La Globalización Económica", en la Revista Mexicana de Política Exterior, No. 35, 1992, Publicación Trimestral, IMRED, México, p. 42

revoluciones del siglo XVIII debido a que son dos épocas en las que el mundo humano y la civilización material están en un punto de cambio constante e impredecible hacia una dirección indeterminada. Con la diferencia que los cambios de la civilización actual se han dado en un lapso menor a una vida humana y la escala de los cambios hoy es planetaria.

El triunfo del "Ideal de Occidente" de Fukuyama, en relación al consenso universal sobre la legitimidad y viabilidad de la democracia liberal, representa una gran osadía, porque cierra la posibilidad de que surja una nueva propuesta filosófica e ideológica adecuada a las nuevas realidades. Fukuyama cancela las posibilidades de surgimiento de nuevas formas de participación y control democrático del ejercicio del poder legítimo y de la soberanía popular, que de cara a la integración de bloques regionales y a la sociedad informática de las nuevas tecnologías, que apenas están comenzando a discutirse.

La caída del socialismo real, no significa el ocaso de los ídolos que Nietzsche anunciara. Nuevos mitos e ídolos se erigen en su lugar. Uno de ellos es que la caída del socialismo extiende un certificado de salud y perfección para el capitalismo, lo exime de culpas y errores. Es necesario aclarar que la muerte del primero no significa la beatificación del segundo. Sobre todo, no anula la crítica, las diferencias y los resultados, económicos, sociales y ecológicos distintos de los capitalismos realmente existentes.

Ya que se derribó la división binaria del mundo se tiene que distinguir entre capitalismo. Las tendencias mundiales emergentes se mueven hacia la globalización; entre éstas cabe destacar las siguientes:

1. Presencia de una gran transformación impulsada por la tercera revolución tecnológica e industrial fundamentada en la electrónica, la informática, la robótica, los nuevos materiales y la biotecnología.
2. Nuevos esquemas de producción global a través de la fábrica mundial que integra mediante la subcontratación y la descentralización de procesos en un gran número de países, la producción de partes, componentes y diseño de productos y servicios, en un proceso "justo a tiempo". Paso de una economía de volumen a la economía de valor con productos y servicios intensivos en conocimiento.
3. La creciente integración de las economías nacionales a la nueva dinámica de los mercados globales, donde la estabilidad económica y el crecimiento de los países depende de su participación global.
4. Fin de la bipolaridad y surgimiento de una tripolaridad económica entre tres grandes líderes y sus respectivos bloques económicos. Estados Unidos Japón y Alemania. Esto no significa otra cosa que la batalla entre diversos tipos de capitalismo, donde el papel del Estado, es clave para definir la capacidad de competencia de cada bloque y el tipo de dinámica social que se genera.

5. Formación de alianzas estratégicas entre países y entre empresas. Integración de países en grandes zonas económicas (bloques), que se abren entre sí y establecen condiciones de libre comercio, apertura y reciprocidad, las cuales además de aprovechar ventajas comparativas, permiten la complementación económica y elevan su capacidad exportadora con otros bloques.
6. Crisis de las ideologías, de los modelos sociales y de los paradigmas científicos que dominaron el horizonte gnoseológico y el diseño social de los siglos XIX y XX.

El capitalismo se presenta hoy a escala internacional, como la única alternativa de organización económica y social. Dos elementos históricos sirven para definir este sistema como el paradigma base del actual comienzo de la época. En primer lugar, el surgimiento de una nueva racionalidad de los gobiernos en donde éstos deben mantenerse dentro de márgenes acotados pero fundamentales para el funcionamiento del mercado y con un máximo de eficiencia. En segundo lugar, el hecho de que toda una zona del planeta prácticamente comunista declara abiertamente su equivocación, rompe filas y comienza con rapidez a moverse en la dirección del capitalismo. A estos dos eventos se les ha llamado la revolución conservadora de los ochenta y el fin de la Guerra Fría.

A partir de la década de los ochenta, un poderoso movimiento surgido en el seno del ala conservadora de las propias clases gobernantes coincidió casi simultáneamente en Inglaterra con la primer ministro Margaret Thatcher y en Estados Unidos de Norteamérica con Ronald Reagan. Era un nuevo aire de la filosofía de la mano invisible del mercado que propició drásticos cambios políticos en 1989.

Así, el fin de la Guerra Fría y la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la economía modificaron las relaciones entre sí. La guerra civil en Corea, marcó el inicio de una controversia que duraría más de medio siglo y que habría de dominar las relaciones políticas y económicas del planeta.

Estados Unidos y la URSS, expusieron sus diferencias insalvables en cuanto a su concepción del mundo y de su propio papel dentro de este y obligaron al resto de los países a expresar sus preferencias, tomar posiciones y pasar a funcionar dentro de alguna de estas dos tendencias.

Estados Unidos siguió, una carrera armamentista que alimentó la innovación tecnológica y significó un impulso económico, debido al constante aumento del gasto militar.

La Unión Soviética, por el contrario, agotó los impulsos iniciales del desarrollo industrial. La inercia del burocratismo y el debilitamiento progresivo de

los consumidores frente al Estado, llevaron a que la misma carrera armamentista agobiara las finanzas estatales. Cuestión que pone en evidencia M. Gorbachov, quien desencadena los esfuerzos por reformar al sistema que habrían de sobrepasarlo y de ocasionar su desmembramiento. En noviembre de 1989, la caída del muro de Berlín señala el fin de la guerra fría y de la división binaria del mundo.

La confirmación de este partaguas histórico se produjo en 1990 con el enfrentamiento entre Irak y Estados Unidos como país líder. En esta ocasión, la URSS dejó de ejercer su poder de amenazar y amedrentar al "mundo libre" para mantener el equilibrio de poder, en consentimiento del cambio político mundial.

3.3.1. La integración de los nuevos bloques económicos.

La competencia entre las grandes potencias se agudizó en la década de los ochenta y fue la propia reconversión industrial la que conllevó a nuevas formas de cooperación económica. Como resultado, se abre una profunda revisión de concepciones de desarrollo nacional y de la propia idea de soberanía económica basadas en nociones como la autosuficiencia e integralidad. Derivado de las nuevas formas de producción compartida que implica la fábrica mundial y de alianzas estratégicas entre empresas y países, se transformaron los modelos económicos de crecimiento. En tanto la creciente interdependencia y la creación de zonas económicas, con sus respectivos

mecanismos de regulación y órganos de decisión conduce a una revisión teórica e histórico crítica en torno al Estado y , por ende, el concepto de soberanía.

Cabe establecer distinciones en la configuración de los diferentes bloques económicos. Por ejemplo, entre lo que ocurre en la Europa de los Doce, su concepto de casa común como guía de unificación de la zona, de lo que acontece en la Cuenca del Pacífico a partir del "vuelo del ganso" y de lo que se perfila como el mercado de América del Norte.

La noción de casa común parte de una previa experiencia comunitaria y de lazos culturales que parten de la matriz originaria de Occidente, implica la creación de entidades supranacionales, la abolición de fronteras, la creación de una moneda única (ECU), la eventual unificación de ejércitos y la creación de políticas unificadas. La casa común europea supone la cesión de atribuciones de los Estados soberanos, no a favor de un Estado asociado alguno, sino de una entidad por encima de todos, a la cual todos contribuirían a fortalecer.

La integración del Pacífico es diferente, se orienta a la creación de asociaciones productivas entre Estados y empresas que implica más una coordinación de políticas industriales y aún de agentes económicos, que cesión de espacios de decisión soberana o integración territorial. El propio ideograma del "vuelo del ganso" ilustra esta disparidad en la capacidad de arrastre y liderazgo económico, financiero y tecnológico de estos países, donde un país

líder, en este caso Japón, es el vértice de una pirámide que vincula, en redes jerarquizadas, sectores y segmentos de la industria, agricultura y los servicios de los otros países de la zona.

En el caso de América del Norte, la integración tiende a la complementación industrial, más que al libre juego de los factores productivos, no hay intención de moneda común, de unificación de políticas de abolición de fronteras.

3.3.2. La competencia entre capitalismo y el surgimiento de la tripolaridad.

Como otra de las tendencias emergentes de la globalización, la tripolaridad económica está reemplazando la extinta bipolaridad militar en el mundo.

En la actualidad, la CEE ya tiene una economía más grande que los Estados Unidos y funciona como agente individual en asuntos económicos globales en un grado creciente.

En Asia, la SEATO (South East Asian Trade Organization) está buscando igualmente nuevas formas de cooperación con sus antiguos adversarios. La creación del East Asian Economic Caucus (Grupo Económico del Este Asiático)

propuesto por Malasia, representaría el primer grupo moderno pan-asiático, que pondría fin a las ancestrales rivalidades asiáticas entre China, Vietnam y Corea del Norte, con la formación de un nuevo marco de cooperación de enormes potencialidades económicas, que eventualmente pudieran derivar incluso en acuerdos militares. Japón, por su parte, es ya el mayor acreedor a nivel mundial y un líder en muchas tecnologías; su economía se convertirá, en valor absoluto, en una tan grande como la de los Estados Unidos a principios de la última década (si crece 4% anual y EUA 2-2.5%, y el yen se aprecia al cien por uno respecto al dólar).

Patrones similares están ocurriendo en América Latina con la reciente explosión de pactos subregionales como el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y la revitalización del Pacto Andino. Estos esfuerzos latinoamericanos son motivadas por el deseo de fortalecer sus posiciones en subsecuentes negociaciones con Estados Unidos que expandirán el Tratado Trilateral de Libre Comercio entre Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México.

En el nuevo orden internacional, las tres potencias líderes dependen en la misma medida del comercio exterior y de los flujos financieros, así que a ninguno le convendría una guerra comercial, porque los tres perderían casi o mismo.

Sin embargo, la tendencia a la competencia entre bloques y líderes de los bloques será reforzada a corto plazo, por el bajo crecimiento que los países desarrollados observarán en el futuro cercano, al tener que lidiar Estados Unidos con sus profundos problemas estructurales. En tanto, los países de Europa Occidental tendrán que reducir sus tasas de inflación y sus déficits presupuestales para calificar, y para lograr la unión económica y monetaria que desean, y Japón se ajustará a su limitada mano de obra y al colapso de la burbuja financiera. El resultado será una competencia aún más fiera por mercados e inversiones alrededor del mundo.

Además, el relativo fracaso de la Ronda Uruguay del GATT, a causa básicamente de la negativa europea para modificar sus prácticas agrícolas, desató entre la CEE y Estados Unidos de Norteamérica una tensión que se sumó a la ya existente entre este último y Japón, lo que condujo a una mayor preponderancia de la agenda económica.

3.3.3. Las paradojas de la globalización.

Pese a las tendencias que impulsan a la globalización y al desarrollo tecnológico más impresionante que cualquier sueño futurista, el proceso de cambios de este fin de siglo no está exento de riesgos y paradojas cuyo desenlace es todavía incierto. Entre éstas mencionaremos:

1. La apertura económica al interior de los bloques que coexiste con un fuerte proteccionismo hacia otros bloques.
2. La integración de una economía global que coexiste con la extrema balcanización política en lo que fue la ex URSS, Europa Central. La globalización coexiste con el resurgimiento de lo local, de lo tradicional y con la superposición de tiempos y culturas.
3. Medios de comunicación y globalización cultural, que coexisten con el resurgimiento de todas las variantes del nacionalismo (étnico, religioso, cultural).
4. Muerte del socialismo real, triunfo universal del capitalismo, que coexiste con el conflicto de la lógica del mercado con la preservación de la naturaleza y la implementación de soluciones tecnoeconómicas adecuadas a la realidad ecológica global.
5. Victoria de la democracia frente a los autoritarismos y totalitarismos (Europa del Este, América Latina, Asia y Africa), que coexiste con el conflicto entre el capitalismo postmoderno con la justicia, la equidad y la supresión de todas las prácticas discriminatorias.
6. Elevada capacidad económica que coexiste con una extrema concentración de la riqueza entre países y entre personas (20% de la humanidad acapara 80% de la riqueza).
7. El fin del tercermundismo económico localizado en las coordenadas del norte y el sur, y del tercermundismo político con el fin de la guerra fría, han dado un paso a una gran recomposición geopolítica y a la movilización de

poblaciones. La crisis de los Estados nacionales subdesarrollados, la reestructuración de los centros y la descomposición de los bloques de la postguerra, han provocado la ola de migraciones más intensa de los últimos 200 años. El crecimiento y los movimientos de población establecen claramente cómo los Estados individuales han sido rebasados por la dinámica de cambio.

8. El surgimiento de una enorme diversidad de organizaciones sociales de orden local que poco a poco van tejiendo redes para la consecución de fines filantrópicos (derechos humanos, ecología), que coexiste con el poder global de las grandes empresas que se dividen los recursos naturales, patrimonio de la humanidad.⁵⁶

3.4. Los edulcorantes a partir de la apertura comercial.

El mercado azucarero mundial, en lo que va de la segunda mitad del presente siglo, se ha caracterizado por presentar una amplia intervención de los países productores, importadores y exportadores de azúcar. En efecto, la oferta de azúcar ha estado regulada durante varios períodos desde la Segunda Guerra Mundial, por sucesivos convenios internacionales entre los países exportadores e importadores, tendientes a estabilizar los precios mundiales del azúcar. No obstante los esfuerzos de estabilizar el mercado, han tenido corta duración, de

• ⁵⁶ Ibid, p. 51

ahí la necesidad de recurrir constantemente a las negociaciones multilaterales para llegar a acuerdos sobre el comercio internacional del azúcar.

Los primeros intentos internacionales por controlar el mercado azucarero se remontan a 1864, cuando varios países de Europa Occidental firman el Convenio de París, en un esfuerzo por dar término al sistema de subsidios y restablecer de ese modo una competencia justa entre el azúcar de remolacha y el de caña en el mercado mundial.

Desde la firma del Convenio de París hasta el último convenio administrativo negociado en septiembre de 1987, en Londres, han sido ocho convenios de un total de diez en los cuales se ha tenido como objetivo principal regular la producción y comercialización del azúcar. De estos sobresalen los Convenios de 1977, 1984 y 1987, los cuales coinciden en señalar a la Organización Internacional del Azúcar como órgano encargado para la negociación de un convenio con disposiciones económicas, pero presta mayor atención a la información sobre el mercado y a la función consultiva de la Organización.

3.4.1. Problemática y perspectivas del comercio mundial del azúcar y los edulcorantes.

La liberalización del comercio mundial de los edulcorantes, y en particular del azúcar, presenta grandes obstáculos y diversas complicaciones. Una prueba de ello lo muestra el hecho de que no se ha podido lograr en el seno de la Organización Internacional del Azúcar (OIA), un acuerdo que permita incorporar cláusulas económicas a los convenios administrativos firmados en los últimos años; de ahí que los precios mundiales siguen por debajo de los costos de producción de la mayoría de los países productores.

Según el informe de Mercado presentado en el boletín GEPLACEA, un consejo extraordinario de la OIA, reunido en Londres, aprobó la extensión del Convenio Administrativo de 1987, hasta diciembre de 1992, lo que significó la no incorporación de cláusulas económicas. A finales de 1993, se publicó el convenio administrativo en relación al azúcar, el cual no incorpora cláusulas económicas.

Dentro de la protección que se otorga en varios países desarrollados a los productos básicos, el caso del azúcar se destaca por los altos índices de protección. Así se tiene, como ejemplo, que el equivalente de subsidio al productor, en virtud de los programas de sostenimiento de los precios y programas conexos 1984-1985, en la CEE, el azúcar fue el de mayor el mayor

porcentaje, con una cifra que se reporta de 142%, comparado con 62.% en leche, 37% en trigo y 22% en maíz.

En el último mes de 1991 la Comisión Europea autorizó tres subastas de exportación de azúcar por un total de 170,800 TM de azúcar blanda, con un subsidio similar, lo que significa en términos relativos un mayor subsidio por TM que en 1991.

Por otra parte, algunos estudios realizados por GEPLACEA (1991), demostraron que en Estados Unidos existieron fuertes presiones de grupos de productores de azúcar, algodón, leche, maní; todos protegidos por cuotas de importación, para que continuaran las medidas proteccionistas que favorecían a su sector; no obstante que la administración del Presidente Bush, del gobierno norteamericano, propuso que dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, se redujera el proteccionismo agrícola de entre el 75 y el 90%. La CEE, por su parte, propuso sólo una reducción del 30%.

En relación al azúcar y los edulcorantes en general, en la Ronda Uruguay se les consideró como productos únicos, en cuanto a las dificultades que presentan en su liberalización comercial.

Las características básicas del mercado de los edulcorantes a nivel mundial, que dificultan su liberalización se presentan a continuación:⁵⁷

1. Existe una gran diversidad de países productores de azúcar (desarrollados y en desarrollo, con economías de mercado o centralmente planificadas), pero en la mayor parte de ellos la industria azucarera está protegida, lo que da como resultado mercados muy deformados.
2. Son muchos los países que participan en el comercio mundial de los edulcorantes; sin embargo en los últimos años se han concentrado las exportaciones en cinco países: Australia, Brasil, Cuba, CEE y Tailandia, que ahora participan con el 70% de las exportaciones mundiales de azúcar, comparado con el 47% en 1971. En el total de exportaciones de azúcar sólo hay tres países desarrollados que exportan el dulce; la mitad de las exportaciones mundiales proceden de los países en desarrollo.
3. Sólo un 25% de la producción y el comercio mundial de azúcar estuvo sometido a las "disciplinas" del GATT, por lo que un acuerdo en este renglón podría tener poco impacto en el mercado mundial.
4. La existencia de una sustitución importante en el consumo y en la producción de etanol. Grandes cantidades de caña se utilizan para los productos alternativos, en particular alcohol combustible en Brasil y azúcar no

⁵⁷ Véase "Temas de Mercado: Cuestiones Relacionadas con la Liberalización del Comercio Mundial de Edulcorantes". Documento presentado en la reunión del MECAS de la OIA en noviembre de 1991, producido por el Boletín GEPLACEA, enero 1992

centrifugado en India. Estas cantidades fueron importantes en relación al tamaño del comercio mundial del azúcar.

5. El ciclo de los precios del azúcar y la variabilidad mundial de éstos constituyen un factor que afecta fuertemente la estabilidad del mercado mundial de los edulcorantes.
6. La existencia de acuerdos preferenciales para algunos países en desarrollo, que entregan azúcar a países industrializados a precios superiores a los que privan en el mercado libre mundial. La existencia de tal comportamiento dual (aunque recientemente los acuerdos especiales pierden fuerza), dificulta un arreglo favorable para las negociaciones entre exportadores e importadores de azúcar.
7. La protección a los productores de azúcar en países industrializados que producen sustitutos (principalmente el JMRF), favorece también de manera indirecta éstos últimos.

No obstante tales dificultades, algunos estudios ⁵⁸ han mostrado que la liberalización del comercio mundial de los edulcorantes y en particular el azúcar, podrían traer como resultado un incremento en los precios del azúcar, favoreciendo a los exportadores netos y afectando a los países importadores;

⁵⁸ Véase Ian, Goldin / Odín Knudsen; Agricultural Trade Liberalization, París, OCDE, 1990

esto, a su vez, "traería un ajuste al mercado internacional que propiciaría una mayor concentración de las exportaciones en los países con ventajas competitivas y posiblemente algunos que posean ventajas comparativas en la producción azucarera del sector agrícola."⁵⁹

Consideraciones preliminares:

En mi opinión personal, si ha habido liberación pero dirigida hacia la División Internacional del Trabajo y manejada por las corporaciones internacionales en su estrategia de ubicación geográfica de las actividades económicas en aquellas zonas con mayores ventajas comparativas. El proteccionismo ha dejado de ser un fenómeno de naciones para convertirse en un fenómeno de empresas en donde a estas no les interesa el concepto de nacionalismo. "Soy mexicano e invierto en México" en ocasiones ha pasado a un segundo plano. Para citar algunos casos, Mercedes Benz (Alemania) decide formar alianza con Chrysler (EUA) y Ford (EUA) con Jaguar (RUGBIN), estableciendo plantas ensambladoras en aquellas zonas que les permiten producir a mas bajos costos tales como Brasil, Singapur, México o Australia. La Volkswagen (Alemania) abastece desde México a todo el mundo su nuevo modelo *Beetle*. Siguiendo este mismo esquema, en el caso de los azúcares, se encuentra la empresa Tate & Lyle (RUGBIN) quien es fabricante de sacarosa y

⁵⁹ García Chávez, Luis Ramiro; La Agroindustria Azucarera de México Frente a la Apertura Comercial, Universidad Autónoma de Chapingo, CIESTAAM, México 1997, p. 132

sucralosa y tiene plantas en diversos países (ahora México) en donde le es conveniente establecerse.

Bibliografía

BLANCO Mendoza, Herminio
Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo
Fondo de Cultura Económica
México, 1994
281 p.

GARCIA Chávez, Luis Ramiro
La Agroindustria Azucarera de México Frente a la Apertura Comercial
Universidad Autónoma de Chapingo
México, 1997
210 p.

IAN,Goldin / ODIN Knudsen
Agricultural Trade Liberalization
OCDE
París, 1990

LUISELLI Fernández, Cassio
México en la Ronda Uruguay; el Caso de la Agricultura
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
San José, Costa Rica, 1989
71 p.

MALPICA de Lamadrid, Luis
¿Qué es el GATT?
Editorial Grijalvo
México, tercera edición 1986
516 p.

NOGUES, J. J.
Agriculture and Developing Countries in the GATT
World Economy
London, 1985
345 p.

SAHAGON Hervert, Homero
Manual Práctico de Comercio Exterior
Dofiscal Editores
México, cuarta edición, 1996
386 p.

Informes

GEPLACEA
Estudio Sobre el Funcionamiento de la Cadena Productiva del Azúcar y sus Distintos Componentes
México, 1995
42 p.

GEPLACEA
Temas de Mercado: Cuestiones Relacionadas con la Liberalización del Comercio Mundial de Edulcorantes
Documento presentado en la Reunión de MECAS de la OIA, Noviembre de 1991
Enero 1992

Revistas

VILLAREAL, René;
La Globalización Económica
Revista Mexicana de Política Exterior
IMRED Publicación Trimestral
México No. 35

Capítulo IV

El comercio exterior mexicano: Su inserción en el marco globalizador, el caso de la industria azucarera.

"La agroindustria azucarera mexicana está atravesando hoy en día por una crisis sumamente difícil, ya que además de los problemas estructurales que ha venido arrastrando desde hace varios años, se enfrenta a un proceso de apertura comercial con el cual su problemática se ha vuelto más complicada" ⁶⁰

4.1. El ingreso de México al GATT.

Para poder explicar el proceso de ingreso de México al GATT es necesario identificar el concepto de *apertura al exterior*. "Por apertura al exterior se debe entender la modificación estructural de la política comercial de México, que tiene como propósito eliminar la protección que se aplicó desde 1940 a la industria establecida en territorio nacional. Esto, con el objeto de facilitar mediante la aplicación de aranceles bajos, la entrada al país de mercancías del exterior que anteriormente estaban limitadas por los llamados Sistemas de Permisos Previos." ⁶¹

La apertura al exterior de México y en especial el ingreso al GATT, estuvo sujeta a presiones internas y externas. Entre las presiones externas cabe

⁶⁰ García Chávez, Luis Ramiro; "El azúcar y los jarabes de fructosa ¿Mercados compartidos?" en la Revista Industria Alimentaria, CANACINTRA, Vol. 20, No. 1, enero - febrero 1998, p. 19

⁶¹ Ortíz Wadgymar, Arturo; Introducción al Comercio Exterior de México, Editorial Nuestro Tiempo, 5ª. edición, México 1996, p. 161

destacar el neoproteccionismo norteamericano y las Cartas de Intención suscritas entre el Fondo Monetario Internacional y el gobierno mexicano.

El neoproteccionismo norteamericano se encuentra entre las causas que ejercieron mayor presión en el proceso de apertura mexicano. La situación interna en que se encontraba la economía norteamericana en 1990 era alarmante debido a que presentaba un déficit comercial que alcanzaba los 110,000 millones de dólares. Lo procedente para ellos era incrementar sus exportaciones. Esto generó que las políticas proteccionistas norteamericanas se hicieran cada vez más agresivas hacia el exterior. La regla del juego consistiría en ser neoliberal hacia adentro y proteccionista hacia afuera. Con la finalidad de constatarlo se analizarán brevemente las siguientes Leyes de Comercio Exterior:

1. La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 obligaba a sus socios comerciales a eliminar subsidios a sus exportaciones a terceros; a ser más liberales en materia de acceso a la exportaciones norteamericanas y sobre todo señalaba que sólo se resolverían controversias comerciales en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Quienes se rehusaran a ingresar a este organismo, se harían automáticamente merecedores de la aplicación de impuestos compensatorios.
2. La Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos de Norteamérica de 1984 obligaba a los demás países a que liberalizaran su comercio so pena de

quedar eliminados del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias, única vía de participar en dicho mercado. Asimismo, se exige la liberalización de los servicios y la no puesta en práctica de legislaciones que controlen la inversión norteamericana así como la posibilidad de abrir nuevas zonas libres de comercio de los Estados Unidos de Norteamérica con distintos países del mundo.

3. La Ley de Comercio y Aranceles de 1988 es de carácter más proteccionista que las anteriores, debido a que buscaba a toda costa acrecentar las exportaciones norteamericanas para solucionar sus problemas internos.⁶²

Una constante en estas legislaciones es la afirmación de que la industria norteamericana se enfrenta a prácticas desleales de comercio por parte de países que subsidian a sus exportaciones, luego entonces, las mercancías, provenientes de éstos, se hacen acreedoras a la aplicación de impuestos compensatorios. En el fondo, los Estados Unidos al aplicar estas políticas, buscan incrementar sus exportaciones y resolver de esta manera sus problemas internos.

Las cartas de intención suscritas entre el FMI y el gobierno mexicano forman asimismo, parte de las presiones externas de mayor relevancia en el

⁶² Véase BANCOMEXT, en la Revista de Comercio Exterior, México, febrero 1981 y julio 1985

proceso de apertura. La génesis de este proceso se encuentra en la carta de intención firmada el 10 de noviembre de 1982 la cual señala:

En las distintas fases del programa, se harán las revisiones al sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a las exportaciones y el requisito previo para importar. "La revisión cuyos resultados serán objeto de consulta, tendrán como propósito reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo a efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo y fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios y evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que se derivan del sistema de protección."⁶³

En cumplimiento de lo acordado, en 1983 el gobierno mexicano decidió revisar los sistemas de protección industrial, que se venían cuestionando desde hacía algún tiempo. Uno de los argumentos consistía en que la escuela clásica de la economía, mediante la aplicación de sus principios mercantilistas, había fomentado el proteccionismo y que este a su vez, había favorecido en México la existencia de diversas industrias ineficientes y un mercado cautivo en donde los consumidores eran obligados a adquirir productos de baja calidad y altos precios.

⁶³ "Carta de Intención de México al Fondo Monetario Internacional"; texto tomado de Nacional Financiera, en El Mercado de Valores, núm. 47, México, noviembre 22 de 1982

Se inició entonces la vertiginosa apertura al exterior, eliminando los permisos previos y sustituyéndolos por aranceles fluctuantes entre un 10% y 20% ad-valorem, con la finalidad de abrir la fronteras mexicanas hacia las mercancías provenientes del exterior. La justificación era, que la industria local se volvería más competitiva, es decir, se haría más eficiente ya que desaparecerían los débiles y subsistirían los fuertes.

Entre las presiones internas y argumentos a favor de la firma del Tratado se encuentran cinco posiciones fundamentales:⁶⁴

1. La necesidad de eliminar la sobreprotección en una industria de invernadero, que al contar con un mercado cautivo, solo produce artículos de mala calidad y alto precios.
2. El ejemplo de Taiwán, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong, que han logrado enorme e insuperable crecimiento, siguiendo éstos modelos.
3. La urgencia de exportar más para crecer y pagar la deuda.
4. La *modernización industrial* que significa aumentar productividad, mejorar calidad y competir en lo interno y en lo externo.
5. Que el camino de México es atraer la inversión extranjera.

⁶⁴ Véase Ortiz Wadgyamar, Arturo; Introducción al Comercio Exterior de México, Editorial Nuestro Tiempo, 5ª. edición, México 1996, p. 166

Algunos analistas de la materia, opinan que “es absurdo comparar las condiciones de México con las Taiwán y Hong Kong pues éstos son pequeños países en los que se carece de industria nacional desde siempre; donde el concepto de patria no existe y donde se han logrado altas tasas de crecimiento siendo pequeñas ínsulas maquiladoras en las que sus habitantes sólo son la mano de obra barata y vienen a significarse como esclavos de su propio país.”⁶⁵

Así se encontraba el contexto internacional y nacional en el momento que el gobierno mexicano iniciaba el proceso de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1985 e ingresaba formalmente el 24 de agosto de 1986. Este organismo desde su fundación, intentó coordinar el comercio mundial teniendo como objetivo central el abolir gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias, al igual que eliminar las prácticas desleales en el comercio mundial.

Con base en los principios rectores del GATT, en el Protocolo de Adhesión se plantea esencialmente que México es un país en desarrollo donde se considerarán sectores estratégicos la agricultura, los energéticos y se protegerían algunas ramas de la industria, algunas de ellas, principalmente controladas por empresas transnacionales tales como la automotriz y la farmacéutica.

⁶⁵ Ortíz Wadgymer, Arturo; “México, Taiwán, Hong Kong, comparaciones absurdas”, en El Financiero, México, 24 de septiembre, 1985

La tesis central del protocolo de adhesión de México al GATT consistió en favorecer la modernización de la industria nacional y obligarla a actualizarse mediante la competencia exterior con la finalidad de generar el cambio estructural que teóricamente nos convertiría en un país moderno y competitivo en el exterior. A este procedimiento oficialmente se le denominó reconversión o modernización industrial.

Asimismo, la totalidad de la tarifa del impuesto general de importación se consolidó en un principio a un arancel de 50% ad-valorem. En otras palabras, "los aranceles no podrían exceder este monto salvo en circunstancias excepcionales. Se convinieron asimismo, concesiones arancelarias por debajo del 50% en 577 fracciones del Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria."⁶⁶

Puede afirmarse que la inclusión de México en el GATT, marcó el inicio de una nueva etapa económica, en donde el intercambio internacional habría de adquirir una nueva dimensión, esto es, el desmantelamiento de los esquemas proteccionistas. Esta apertura económica alcanzaría su más alto nivel con la entrada en vigor del Tratado de Comercio de América del Norte.

⁶⁶ Blanco Mendoza, Herminio; Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, Fondo de Cultura Económica. México 1994, p. 90

4.2. La firma de tratados comerciales: El TLC.

La política comercial de México en el período 1988-1993, estuvo enfocada principalmente a ratificar la implementación de la apertura comercial, pero ahora bajo las bases de un proceso de integración no sólo comercial, sino financiera de México con Estados Unidos y Canadá, a lo que se le denominó Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). El TLC constituyó el proyecto principal de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (sexenio 1988-1994) y entró en vigor el 1o de enero de 1994.

“La política comercial y, en general, toda la política económica, estuvo enfocada a adaptarse a las condiciones necesarias para asegurar la firma del TLC, para lo cual se llevaron a cabo una serie de reformas que van desde diversas leyes y reglamentos hasta la Constitución misma ” ⁶⁷

1. “La Reforma al Artículo 27 Constitucional, para garantizar la propiedad de extranjeros en zonas fronterizas y playas.
2. “Reforma a la Ley aduanera en 1992.
3. “Reforma al Reglamento sobre Inversiones Extranjeras de 1989 al permitir inversión foránea en un 100% incluso en áreas anteriormente consideradas estratégicas.

⁶⁷ Ortiz Wadgyar, Arturo; op. cit., p. 180

4. "En materia comercial se creó el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990 (PRONAMICE).
5. "Se estableció un programa de 100 días de fomento a las exportaciones.
6. "En 1993 se decretó la Ley de Comercio Exterior."

La negociación del TLC dio como resultado en opinión de algunos analistas, uno de los tratados comerciales más avanzados del mundo pues: i) reconoce la globalización creciente y la interdependencia económica; ii) vincula el comercio de bienes con el de servicios y los movimientos de capital, y iii) adopta los principios del multilateralismo establecidos en el GATT. ⁶⁸

El TLC consta de 22 capítulos que en conjunto suman casi 300 artículos. Los capítulos están ordenados en ocho partes. Además de esto, existen los anexos de desgravación que especifican los tiempos y ritmos a los que se reducirán las tarifas (se incluyen algunas restricciones cuantitativas). A continuación se presenta un cuadro donde se ilustra lo anterior de manera mas clara.

⁶⁸ Véase ITESM, Centro de Estudios Estratégicos, Entendiendo el TLC, Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 13

Cuadro No. 10**Estructura del Tratado de Libre Comercio.**

I. Objetivos .-Definiciones	Primera Parte: Definiciones
III.- Comercio de Bienes IV. Reglas de Origen V.- Procedimientos Aduanales VI.- Energía VII.- Agropecuario VIII.- Medidas de Emergencia	Segunda Parte: Comercio de Bienes
IX. Normalización	Tercera Parte: Normalización
X.- Compras del Sector Público	Cuarta Parte: Compras al Sector Público
XI.- Inversión XII.- Comercio Transf. de Servicios XVIII. Telecomunicaciones XIV.- Servicios Financieros XV. Competencia, monopolios, emp. del Estado XVI. Entrada temporal de personas	Quinta Parte: Inversión y Servicios
XVII. Propiedad Intelectual	Sexta Parte: Propiedad Intelectual
XVIII.- Pub.Notif, y Admón de Leyes XIX.- Antidumping XX.- Solución de Controversias	Séptima Parte: Controversias
XXI.- Excepciones XXII.- Disposiciones Finales	Octava Parte: Disposiciones Finales

Existen otros aspectos relevantes del TLC, tales como la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, reglas de origen, sector textil, sector automotriz, sector agropecuario, entre otros.

4.3. El capítulo agropecuario: Los endulzantes.

El sector agropecuario, en términos de comercio exterior es muy difícil de manejar. Todas las economías mantienen apoyos a la producción de este sector por cuestiones de empleo, seguridad nacional, tradición, entre otros.

Entre los objetivos del TLC en materia agropecuaria se encuentran;

- i)* garantizar el acceso libre de los productos mexicanos a los mercados de Canadá y los Estados Unidos. La gran mayoría de los picos arancelarios del comercio entre los Estados Unidos y México están en el sector agropecuario; por ejemplo el arancel del azúcar es de 140%;
- ii)* asegurar una transición con plazos suficientemente largos para permitir el ajuste equilibrado del sector; con esto se pretende dar tiempo a los sectores más vulnerables para que fortalezcan su posición frente a la apertura, este es el caso de la producción de básicos como el maíz, el frijol y la leche en polvo;
- iii)* brindar certidumbre y un horizonte de planeación de largo plazo al productor; lo anterior se conseguiría con la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias;

- iv) asegurar el acceso de los productores a los insumos en condiciones de competitividad internacional; se desgravará una gran cantidad de insumos, como fertilizantes, agroquímicos y maquinaria agrícola;
- v) asegurar el derecho a establecer un sistema moderno de apoyos directos que sustituya a los otorgados a través de mecanismos de protección comercial;
- vi) establecer términos de intercambio que propicien un cambio de cultivos a actividades que generen mayor ingreso para el productor, y
- vii) establecer mecanismos operativos que eliminen la discreción en la administración de medidas sanitarias y fitosanitarias.

En suma, el mercado azucarero mexicano está fuertemente influenciado por los acuerdos bilaterales o multilaterales que han sido firmados por las autoridades federales y en este contexto el más importante es el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (TLC).

Dentro del TLC, el Capítulo VII, relativo al sector agropecuario, está dividido en dos secciones. Una referente al comercio en general y la segunda a las medidas fitosanitarias. El articulado de la sección A contiene los siguientes apartados:

Cuadro No. 11**Articulado del capítulo VII sección A**

Artículo 701. Ambito de aplicación.
Artículo 702. Obligaciones internacionales.
Artículo 703. Acceso al mercado.
Artículo 704. Apoyos internos.
Artículo 705. Subsidios a la exportación.
Artículo 706. Comité de comercio.
Artículo 707. Comité asesor.
Artículo 708. Definiciones.

Fuente: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En el artículo 708 se define lo que es un producto agropecuario utilizando la clasificación del sistema armonizado. El párrafo segundo del artículo primero especifica que la sección VII A tiene precedencia sobre cualquier otro capítulo del TLC.

El artículo 702 especifica las obligaciones internacionales que las partes firmantes del TLC están obligadas a respetar. Incluso el anexo 702.3 prohíbe que México y Canadá lleguen a algún acuerdo, el comercio de café entre ellos.

Podemos separar el resto del capítulo en tres grupos. La forma de acceder al mercado se explica en el artículo 703; los artículos 704 y 705 se refieren a apoyos internos y subsidios a la exportación; los artículos 706 y 707 cubren la creación de comités relativos al comercio y controversias.

El artículo 703 tiene tres partes: la intención de mejorar el acceso al mercado nacional de las otras partes; el tratamiento de los aranceles; y las disposiciones sobre salvaguardas: por ejemplo, no se podrá subir el arancel y simultáneamente aplicar una restricción cuantitativa (cuota) sobre algún producto agropecuario.

"Los artículos 704 y 705 son de gran importancia, sobre todo en términos de la discusión del GATT. El artículo 704 permite la existencia de apoyos internos (subsidios a la producción, entre ellos) siempre y cuando no afecten el comercio internacional. Por esto la existencia del artículo 705, donde se pretenden eliminar los subsidios a la exportación." ⁶⁹

En relación al azúcar, el capítulo agropecuario en su versión original decía lo siguiente:

- A los efectos de la aplicación de lo que sigue, se considera el excedente exportable a la diferencia positiva entre la producción interna y el consumo interno de azúcar excluyendo otros edulcorantes.
- Durante los primeros seis años del Tratado, México podrá exportar a Estados Unidos, a los precios de este último, hasta un máximo de 25,000

⁶⁹ Schettino, Macario; TLC Tratado de Libre Comercio ;Qué es y Cómo nos Afecta?, Grupo Editorial Iberoamérica, S.A. de C.V., México, D.F., 1994, p. 32

toneladas métricas anuales, siempre y cuando su excedente exportable sea mayor o igual a dicho valor.

- A partir del séptimo año y hasta el año 15, dicho máximo se eleva a 150,000 TM, incrementándose anualmente 10% hasta un máximo de 250,000 toneladas métricas.
- Si México tuviera excedente exportable por dos años consecutivos, su máximo se eleva al monto de dicho excedente.
- A partir del año 16 se elimina toda restricción.

En noviembre de 1993 se redefinieron algunas cláusulas en el siguiente sentido:

- Para el cálculo del excedente exportable se considera no solo azúcar, sino también el jarabe de maíz rico en fructosa (JMRF).
- Para la segunda fase del tratado (año 7-15) se elimina la cláusula de que el máximo sería el excedente exportable quedando el mismo en 250,000 TM.

De hecho, la aplicación de éstas últimas redefiniciones fija un máximo para la entrada de azúcar de México a los Estados Unidos, a la vez que hace que su excedente exportable dependa de su capacidad de aumentar su producción actual, eliminando la posibilidad de conseguirlo mediante la producción o importación de JMRF.

En otras palabras, "Esta fórmula implica que entre más se desarrolle la industria de JMRF en nuestro país, menos acceso tendrá el azúcar mexicana a los Estados Unidos de Norteamérica." ⁷⁰

4.4. Evolución del Tratado: Problemática.

Desde 1994 al amparo del TLC se llevaron a cabo transformaciones importantes en la industria azucarera nacional. El tema del azúcar y los endulzantes han desatado fuertes controversias entre productores, comercializadores y usuarios de este bien. El mercado nacional se ha desordenado entre otros factores, por las elevadas importaciones del jarabe de maíz rico en fructosa, la demanda de dumping interpuesta por la Cámara Azucarera, la revisión de las normas de calidad y la instalación de dos estaciones de transferencia para distribución de JMRF, las cuales son intensivas en capital.

La problemática suscitada, ha azotado a la primera agroindustria nacional, derivada principalmente por la fuerte y desleal incursión de la alta fructosa en el mercado mexicano. Además de ser un edulcorante importado, se elabora con los excedentes de la producción de maíz amarillo proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica, con un precio muy inferior al del azúcar.

⁷⁰ García Chávez, Luis Ramiro; La Agroindustria Azucarera de México Frente a la Apertura Comercial, Universidad Autónoma de Chapingo, CIESTAAM, junio, México, p. 121

Esta situación, ha ocasionado desequilibrios en los ingenios azucareros pues ha generando contracciones en el mercado del trabajo. Cabe mencionar que "la industria azucarera ocupa el quinto lugar dentro de la agricultura nacional y, el primero en el renglón de agroindustrias y genera mas de 300 mil empleos directos." ⁷¹

Las disputas en torno a la situación de los edulcorantes ha sido resultado de una negociación poco clara entre las partes y enredada por intereses económicos. El conflicto azúcar-fructosa que actualmente afrontan México y Estados Unidos, ha desbordado los límites del bilateralismo y forma parte de la agenda jurídica de las multinacionales.

4.4.1. El trato discriminatorio.

Se puede afirmar que al momento de firmar el TLC, hubo muchas presiones por las que México accedió a las condiciones estipuladas quedando en desventaja frente a los Estados Unidos de Norteamérica. Entre las principales presiones cabe destacar que:

I. La misma firma del Tratado fue una consecuencia de organismos internacionales y del gobierno norteamericano para liberalizar el comercio.

⁷¹ Castrejón Diez, Jaime; "De las omisiones del TLC", en El Financiero, México 18 de agosto de 1997, p. 68

II. El enfrentamiento entre dos naciones disímbolas en crecimiento y grado de industrialización significaba condenar a las empresas mexicanas.

III. Específicamente las presiones se dieron en la industria farmacéutica, (materias primas activas) en la industria de bienes de capital, celulosa y papel, sectores que a partir de la entrada en vigor del Tratado han desaparecido.

IV. Destaca el caso de la industria azucarera en donde se otorgaron concesiones a cambio de nada, al permitir la importación de azúcares sin la posibilidad de exportación de estos productos.

La intención de ambos países por mantener acuerdos comerciales justos y complementarios no ha podido lograrse, sobretodo debido al hecho de que un país es deficitario en maíz y el otro en azúcar.

Estados Unidos de Norteamérica es un productor superavitario de maíz y sus derivados, además de un importador neto de azúcar. "Anualmente Estados Unidos de Norteamérica asigna una cuota de importación de azúcar superior a los 2 millones de TM. Esta cuota resulta por demás atractiva, pues mientras el azúcar se cotiza en el mercado mundial en 310 dólares/TM, en Estados Unidos de Norteamérica, el precio al mayoreo llega a superar los 650 dólares/TM." ⁷²

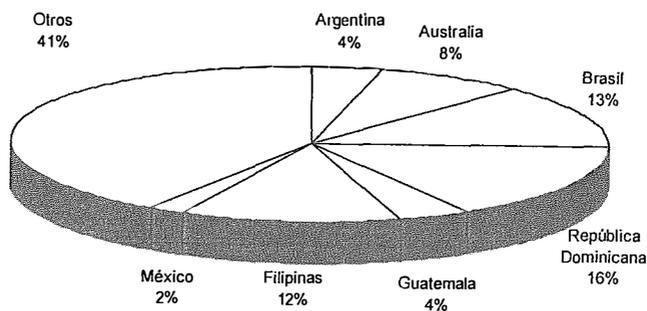
⁷² CANACINTRA, Informe Industrias de Edulcorantes Análisis de su Desarrollo en México, México, Mayo 12, 1997, p. 9

En mayo de 1998 el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos determinó la asignación de cuotas, las que según esperaba cándidamente el gobierno mexicano, sería incrementada la asignada a México de apenas 25 mil toneladas. La determinación anterior prácticamente anuló los esfuerzos de industriales y gobierno para encontrar una salida rápida y airosa al problema de colocación de excedentes azucareros mexicanos y de equilibrio en el tema de "kilo por kilo" en el comercio azucarero bilateral. La gráfica siguiente muestra la distribución de cuotas antes mencionada.

Gráfica No. 5

Asignación de la cuota norteamericana de azúcar 1995-1996

(Miles de toneladas).



Fuente: Departamento de Agricultura de EUA.
Año de elaboración: 1998

Por su parte, México se ha convertido en lo opuesto, es decir, un importador neto de maíz y productor superavitario de azúcar. "En 1994 México otorgó a Estados Unidos de Norteamérica, una cuota de importación de 2.5 millones de TM, de maíz, misma que se incrementa en 3% anual." ⁷³

Bajo estas condiciones, la lógica indicaría que los acuerdos de comercio internacional deberían basarse en permitir el flujo de maíz y sus derivados desde Estados Unidos hacia México a cambio de liberalizar los envíos de azúcar a la inversa. Sin embargo, para los industriales mexicanos, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), culminaron en una fuerte apertura para las importaciones de maíz y sus derivados y en un acceso muy limitado a las exportaciones de azúcar. En el año fiscal 1995-1996 la cuota total de importación de azúcar de EUA fue de 2.17 millones de TM, de las cuales se asignaron a México 7,258 TM, es decir el 0.33%. ⁷⁴ La actual tendencia de exportación mexicana de azúcares se ve reflejada en la siguiente gráfica:

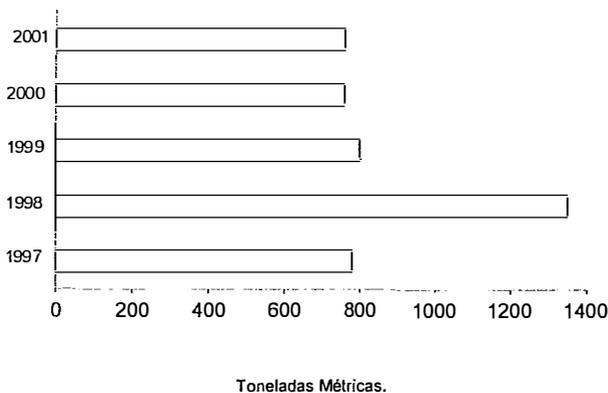
⁷³ Ibid., p. 10

⁷⁴ Para el año fiscal 1996-1997, se puede asignar una cuota de 2.3 millones de TM, de las cuales México tendrá derecho a 25,000. Ibid.

Gráfica No. 6

Proyección de exportaciones de azúcar mexicana 1997-2001

(Miles de toneladas métricas).



Fuente: CANACINTRA Comisión de azúcar.
Año de elaboración: 1998

Los acuerdos dentro del TLC entre México y Estados Unidos de Norteamérica fueron los siguientes:

- "En 1994 el impuesto mexicano a la importación de JMRF se fijó en 15% acordándose su reducción en 1.5 anual hasta desaparecer en un período de 10 años." ⁷⁵
- Dentro de los 6 primeros años del acuerdo, México podrá exportar libre de arancel su excedente neto de producción de azúcar hasta un límite de 25,000

⁷⁵ Desde diciembre de 1996, México está aplicando de manera temporal un arancel de 12.5% a la importación de JMRF, en respuesta a la salvaguarda impuesta por Estados Unidos de Norteamérica a las exportaciones de escobas. Ibid.

TM para los años 7-14 el límite aumentará a 250,000 TM y después el límite desaparecerá.

- Si México no tiene excedente neto de producción, tendrá un acceso libre de arancel para exportar 7,258 TM, o el mínimo autorizado dentro de la asignación de cuota de Estados Unidos de Norteamérica. En el acuerdo original el excedente neto de producción se calculaba restando a la producción el consumo nacional de azúcar. Sin embargo, negociaciones de último momento definieron el excedente neto restando a la producción el consumo de azúcar y el consumo de JMRF ya sea importado o producido en México. Esta fórmula implica que entre más se desarrolle la industria de JMRF en nuestro país, menos acceso tendrá el azúcar mexicana a los Estados Unidos de Norteamérica.

“En el renglón de azúcar se presentaron *ambigüedades* desde la negociación misma las cuales abrieron camino a la entrada indiscriminada de JMRF provenientes de Estados Unidos de Norteamérica, mientras se limitó la entrada de azúcar mexicana a aquella nación. Se afirma que las negociaciones hechas a finales de 1992 no fueron compartidas por la industria.”⁷⁶

⁷⁶ Rudiño, Lourdes; “Importación de Fructosa, Amargo Negocio”, en El Financiero, 13 de julio de 1997, p. 4

En otras palabras, "durante la negociación del tratado a Estados Unidos de Norteamérica que es deficitario en azúcar, no se le puso un candado para vender su JMRF sólo si era exportador neto de endulzantes, ni se le exigió dar un trato preferencial a México en el reparto de sus cupos de importación." ⁷⁷ Lo cual se llevó a efecto en el caso mexicano.

Cabe agregar que "en 1997, Estados Unidos de Norteamérica aumentó su cuota de importación a 2.1 millones de toneladas de azúcar contra 1.9 millones del año anterior, de ellas México tiene la cuota de 25 mil toneladas (no aumentó respecto a 1996), y así se ubica al nivel de Malawi. Australia tiene cuota de 168 mil contra 151 mil del año anterior. Brasil tiene 294 mil, contra 264 mil del año anterior." ⁷⁸ La cuota les fue aumentada a otros países, no siendo así en el caso de México, debido entre otras razones a compromisos políticos de aquel país.

Por último, cabe mencionar que hubo un intercambio de cartas denominadas como "las cartas secretas" que intercambiaron Jaime Serra y Mickey Kantor, fechadas el 3 de noviembre de 1993. Estas cartas no sólo modificaron sustancialmente al TLC, sino que incluyeron diferencias de fondo cuya aplicación de traduce en perjuicios para la industria azucarera industrial ya que en opinión de analistas en la materia, "Estados Unidos puede introducir todo

⁷⁷ Ibid., p. 5

⁷⁸ Ibid., p. 5

lo que quiera y México sólo le puede vender 25 mil toneladas. de azúcar, esto es injusto, pues se trata de competencia desleal.”⁷⁹

4.4.2. Fijación de impuestos compensatorios.

Hasta 1991 el azúcar era comercializada por un monopolio estatal. Al perfilarse su privatización, esa empresa y sus agentes comercializadores permitieron entre otras cosas, la importación de grandes cantidades de azúcar, que acarrearón serios problemas durante casi cinco años a los empresarios que adquirieron los ingenios, porque el mercado estaba saturado. “El volumen importado entre 1989 a 1991 ascendió a 3.3 millones de toneladas.”⁸⁰

Asimismo, el problema del azúcar ha tenido una fuerte repercusión en la economía nacional porque de hecho, el JMRF está siendo introducido a precios dumping por los productores estadounidenses. De acuerdo con la política del libre comercio, debe permitirse la libre compra y venta de productos, pero estableciendo ciertos límites para mantener relaciones comerciales equitativas; los productores deben abstenerse de vender sus productos al exterior por debajo del precio internacional o comercializar excedentes a precios inferiores al

⁷⁹ Guerrero, Francisco; “Podrían desaparecer 25 de los 60 ingenios, advierte dirigente cañero”, en El Financiero, 10 de agosto de 1997

⁸⁰ García Chávez, Luis Ramiro / Escalante Semerena, Roberto; “La agroindustria azucarera de México en el marco de la apertura”, en la Revista de Comercio Exterior, BANCOMEXT, Vol. 47, No. 12. México 1997, p. 975

de producción o utilizando subsidios, porque cualesquiera de estas modalidades, crearía una situación de dumping o competencia desleal.

Uno de los grupos político económicos de presión más poderosos de Estados Unidos es el lobby del maíz, cuyas ramificaciones al interior del Congreso, particularmente entre los representantes de los estados productores de cereales o con una agricultura muy desarrollada, le permitió que las negociaciones del TLC, fueran a su favor, con esto garantizaron la colocación de la fructosa, especialmente entre la industria de dulces y refrescos. "Por su parte, los negociadores mexicanos nunca atendieron las llamadas de atención que hizo la agroindustria para que sus intereses, es decir, los del país, quedaran protegidos en el TLC y le dieron la vuelta a la petición para no confrontar al poderoso lobby del maíz en el Congreso de la Unión Americana."⁸¹

Todas las agroindustrias en México tienen la obligación de abastecer al mercado nacional y después atender al externo con los excedentes. Estados Unidos es el mercado potencial mas importante para el azúcar, porque sus precios para el endulzante son altos. En el caso del azúcar mexicana, no es posible exportar excedentes debido al sistema de cuotas que los norteamericanos han impuesto a los países productores de azúcar. Lo que si ha sido posible es la importación de JMRF, situación que ha ocasionado daños

⁸¹ Castrejón Diez, Jaime; "De las omisiones del TLC", en El Financiero, 18 de agosto de 1997, p. 68

financieros a la industria nacional y ha repercutido en el correcto funcionamiento de las empresas nacionales.

En febrero de 1997, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) inició una investigación que confirmó que las importaciones de JMRF ingresaron a México en condiciones de dumping y que representaron una amenaza de daño para los productores de azúcar, por tratarse de una mercancía similar a la fructosa importada.

De aquí la imposición por parte del gobierno mexicano de aranceles o ~~cuotas compensatorias provisionales al JMRF para equilibrar los precios de~~ dumping. Dicha medida coadyuva parcialmente, pues en México se han empezado a establecer empresas productoras de JMRF que trabajan con maíz importado. Para obtener este producto, la materia prima debe contar con una cierta calidad de la que carece el maíz mexicano. Como la producción de México no es suficiente para abastecer a esta industria, las importaciones de maíz se realizan desde los Estados Unidos de Norteamérica libres de arancel pues de lo contrario se violaría lo acordado en el TLC.

Asimismo, la entrada a México del JMRF se ha facilitado porque su insumo, el maíz recibe altos subsidios en Estados Unidos y porque el endulzante ocupa poca mano de obra.

La estrategia de las autoridades mexicanas ha consistido en primer lugar, determinar aranceles compensatorios suficientemente elevados para equiparar el precio del azúcar con el de JMRF importado y en segundo limitar las cuotas de entrada de ese producto.

El 25 de junio de 1996, SECOFI determinó establecer aranceles provisionales a la importación de JMRF, mientras se desahogaba el proceso para frenar los daños a la industria nacional quedando de esta manera:

En el JMRF grado 42 (comparable con el azúcar estándar) la resolución provisional de SECOFI determina que Archer Daniels Midland debe pagar 77.25 dólares por tonelada importada, y Cargill 66.57. Para los demás exportadores el arancel provisional es de 125.30

“En la JMRF grado 55 (equivalente al azúcar refinada), la resolución establece un arancel provisional de 63.42, para Archer Daniels Midland 65.12 y para A. E. Staley Manufacturing Company 65.12 y para los demás exportadores 175.50 dólares por tonelada.”⁸²

Los aranceles para Cargill y Archer Daniels Midland son insignificantes, ya que antes de la cuota compensatoria, la tonelada de JMRF grado 55

⁸² Rudiño, Lourdes; “Importación de fructosa, amargo negocio”, en El Financiero, México, 1997, p. 4

exportada por Cargill a México era vendida en 350 dólares; ahora con la cuota el precio crecerá a 415 dólares, que es muy bajo respecto del azúcar refinada interna, de 560 dólares. Para los industriales azucareros, estas cuotas provisionales no han impedido la internación de alta fructosa a México, debido a que aún con ellas, el precio de importación de ese producto derivado del azúcar es inferior a los precios del azúcar nacional.

4.4.3. Las elevadas importaciones de fructosa.

El sector azucarero ha sido afectado por las importaciones de JMRF ~~realizadas con precios subvaluados. En el período 1990-96 su presencia en el~~ mercado ha pasado de 0.8% a 4.1 al tiempo que la presencia del azúcar ha bajado de 99.2 a 95. Este ritmo de desplazamiento del azúcar, aunado a la aspiración de los productores de fructosa de cubrir el abasto de las empresas refresqueras, es motivo de preocupación del sector azucarero pues de continuar la tendencia en cuatro años se podría perder el 35% del mercado.

“En 1991 se importó un total de 11,654 toneladas de edulcorantes de maíz (base seca) y en 1996 la cifra se elevó a 89,196 toneladas a un precio de 3,323 pesos por toneladas (paridad 7.5 pesos por dólar americano). Sumando el costo de transporte y el impuesto a la importación (12.5% ad valorem), el JMRF se pudo haber colocado en la ciudad de México en 3,556 pesos por tonelada contrastando con el precio al mayoreo del azúcar refinada de 4,045 pesos por

tonelada en 1996." ⁸³ En el siguiente cuadro se pueden observar los constantes incrementos de las exportaciones norteamericanas de fructosa.

Cuadro No. 12

Exportación de jarabes de maíz de alta fructosa de Estados Unidos a México. (Toneladas métricas en base seca).

	Jarabe JM-42	Jarabe JM-55	Sólido	Otros *	Total
1991	923	7,628	83	3,019	11,653
1992	6,925	10,256	655	3,146	20,982
1993	16,508	13,300	169	3,203	33,181
1994	21,165	45,251	738	7,619	74,773
1995	9,488	31,465	9,704	7,989	58,646
1996	11,349	47,273	11,967	18,607	89,196

Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Sugar and Sweetener.
Año de elaboración: 1996

Se observa que las importaciones de JMRF van en incremento. Desde luego que la producción nacional de azúcar. ha sido afectada. Son las autoridades gubernamentales, principalmente a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las que tienen que dar respuesta inmediata a las investigaciones de dumping y amortiguar las compras futuras del exterior, ya que esta situación tendrá impactos en la desaparición de ingenios. Entre otros, en tres años las importaciones de JMRF han desplazado al azúcar dentro de la industria refresquera en un 20% lo que equivale a 360 mil toneladas de azúcar.

⁸³ García Chávez, Luis Ramiro; "La Industria Azucarera de México", en International Sugar Journal, Vol. XCIX, Issue No. 1187, UK, noviembre 1997, p. 530

Representantes de la Cámara Nacional de la Industrias Azucarera y Alcohólica afirman que la industria de la fructosa es muy rentable, pero no considera las condiciones del país, en la que la necesidad de conservar empleos es vital "no se toma en cuenta la rentabilidad social del azúcar."

Además de las elevadas importaciones del JMRF hay que considerar la producción de este endulzante en dos plantas en México. "Entre ellas, la de Arancia, tiene capacidad para producir 400 mil toneladas del edulcorante con un empleo de 300 personas mientras que el ingenio más grande del país, el San Cristóbal, de Veracruz, produce 300 mil toneladas de azúcar con 30 mil empleos, "esto es cien veces más." ⁸⁴

4.5. La crisis de la industria azucarera nacional.

La industria azucarera se encuentra sumergida en una profunda crisis, pues se registró un cambio radical desde finales del decenio de los ochenta: en noviembre del año siguiente se eliminaron los permisos previos de importación de azúcar cruda y refinada, y en 1990 desaparecieron las restricciones a sus importaciones. A principios de los noventa el panorama del azúcar era el siguiente:

⁸⁴ Becerril, Isabel / Rudiño, Lourdes; "Peligran 20 ingenios por la importación de fructosa", en El Financiero, México, 21 de agosto de 1997

1. Exceso de oferta en el mercado interno debido a los grandes volúmenes importados de 1989 a 1991 (más de 3.3. millones de toneladas).
2. Desestabilización del mercado, sobre endeudamiento y cartera vencida, lo cual limitó el acceso al crédito y exigió la redocumentación de los adeudos con costos muy elevados.
3. Incremento de los costos de producción y fijación de precios de venta castigados hasta con un 15% por debajo del precio concertado.
4. Estancamiento de los indicadores de productividad en los campos cañeros y los ingenios.
5. Pérdida de rentabilidad de la mayoría de los ingenios, imposibilidad de pago de sus carteras por parte de algunos de ellos y cierre definitivo de otros.⁸⁵

“A partir del proceso de apertura, tanto la importación como la producción nacional de JMRF ha generado entre otros, graves daños sociales ya que la cadena caña azúcar genera 420 mil empleos mayoritariamente rurales, que producen ingresos para dos millones de familias sin considerar que como resultado de esta actividad se generan dos millones de empleos indirectos.”⁸⁶

⁸⁵ Véase García Chávez, Luis Ramiro / Escalante Semerena, Roberto; “La agroindustria azucarera de México en el marco de la apertura”, en la Revista de Comercio Exterior, BANCOMEXT, Vol. 47, No. 12, México, diciembre de 1997, p. 975

⁸⁶ Rudiño, Lourdes; “Importación de fructosa, amargo negocio”, en El Financiero, México, 13 de julio de 1997, p. 4

“Asimismo, la producción de caña arraiga a la población trabajadora. Los jornales que allí se generan (entre 75 y 90 por hectárea) son permanentes, pues la caña da trabajo todo el año, a diferencia de otros cultivos que provocan la migración interna de los trabajadores.”⁸⁷

Cuadro No. 13

Dependientes económicos 1997 (miles de personas).

Productores de caña	143,763
Cortadores	81,076
Jornaleros	112,464
Transportistas	29,444
Trabajadores sindicalizados	35,899
Trabajadores de confianza	7,504
Jubilados (FOPECOIA)	666
Jubilados (STIASRN)	9,269
Subtotal	420,085
Familiares	2,060,685
Total	2,480,770

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica (CNIAA), publicados en el diario El Financiero.
Fecha de publicación: 18 de agosto de 1997

⁸⁷ Ibid.

“Los conflictos sociales podrían ser graves en virtud de que resulta difícil reconvertir las tierras cañeras en otros cultivos. Además, la caña es el producto agrícola mejor pagado y representa el doble del maíz.”⁸⁸ Las tierras de caña tienen un potencial para hortalizas, arroz y otros cultivos, pero la rentabilidad de la caña no se logra en otros productos. Con excepción del plátano, los cultivos que podrían competir con la caña recibieron utilidades inferiores en los primeros años de esta década.

“En la caña de riego, la utilidad bruta de pesos por hectárea es de 1,730 pesos y en la caña de temporal es de 1,558. En maíz es de sólo 20 pesos, en arroz la utilidad es negativa, de menos 142. Actualmente la diferencia entre lo que gana un cañero y un maicero es de cuatro veces; el primero obtiene 2 mil pesos , y el segundo unos 500 pesos.”⁸⁹

“Además de los conflictos sociales, existe una disputa entre los productores de azúcar y de JMRF por conquistar el segmento del mercado refresquero. El mercado nacional de azúcar está claramente segmentado en tres grandes grupos consumidores: el consumo doméstico, que representa cerca del 45% del consumo total y que ha demostrado tasas de crecimiento anual de 2.4%; la industria de bebidas embotelladas con 28% del mercado y

⁸⁸ Véase Rudiño, Lourdes; “Fructosa amarga competencia para la industria azucarera (riesgo de rebelión en ingenios)”, en El Financiero, México 18 de agosto de 1997, p. 28

⁸⁹ Ibid., p. 29

tasa de crecimiento anual de 3%; y el resto del consumo industrial (panaderías, galleteras, etc.) que representa el 24% del consumo interno. Dentro de estos tres grandes grupos, la isoglucosa representa un sustituto casi perfecto únicamente en la industria de bebidas embotelladas.”⁹⁰ Lo cual significa que los ingenios tendrán que concentrarse en el consumo doméstico y en el consumo industrial diferente al de la industria productora de bebidas. “En porcentaje, la pérdida previsible para mercado del azúcar de caña en el mediano plazo es de 30%.”⁹¹ “Tan solo en 1996, la cantidad de azúcar que se ha reemplazado por jarabes se estimó en 350 mil toneladas durante 1996 (90 mil importadas y 260 mil de producción nacional).”⁹²

En gran medida, el conflicto entre azúcar y fructosa ha sido por el bajo costo de ésta última y la sustitución del endulzante por parte de las industrias refresqueras principalmente. Para el consumidor, el ahorro hecho por las compañías refresqueras, no se traduce en un ahorro en el precio final del producto. Las estimaciones sobre costos operativos de 1996 lo demuestran mejor: mientras el precio del azúcar tiene un rezago en términos reales de 40 pesos por cada costal de 50 kilogramos, los precios del refresco han aumentado alrededor de 20%. Ello significa, “según los números, que las ventajas de

⁹⁰ Véase García Chávez, Luis Ramiro / Santoyo Cortés, Horacio; “La industria azucarera de México y los JMRF”, en International Sugar Journal, Published by International Media Ltd., United Kingdom 1997, Vol. XCIX, No. 1187 S, p. 533

⁹¹ *Ibid.*, p. 533 - 534

⁹² *Ibid.*

aproximadamente el 20% que los embotelladores obtienen al consumir fructosa y no azúcar no se reflejan en el precio al consumo final.”⁹³ Sustituir el azúcar por la fructosa no afectaría al empresario mexicano involucrado en el negocio de los refrescos. pues ellos y las empresas transnacionales que representan siguen obteniendo ganancias.

Por otra parte, el escenario que contempla la industria azucarera es poco alentador. “Se estima que se cosecharán 550 mil hectáreas con un rendimiento promedio de 73.5 toneladas por hectárea para un total de 40.425 millones de toneladas de caña, de donde se puede obtener un rendimiento en fábrica de 11.5%. Con estos parámetros se obtendría una producción de 4.65 millones de toneladas de azúcar. Si las estimaciones son acertadas, en 1998 habrá un excedente de producción de azúcar de aproximadamente 650 mil toneladas.”⁹⁴ A esto habrá que agregar “la importación de 500 mil toneladas por la importación, de JMRF,”⁹⁵ reportándose un saldo nuevo de 1.1 millones de toneladas de azúcar. Lo que conllevará entre otros, a una saturación del mercado interno; a una reducción del precio del azúcar; a exportar a un mercado mundial donde se pagan 260 dólares la tonelada contra 520 dólares

⁹³ Olguín, Claudia; “Preocupa a azucareros la entrada de fructosa”, en El Financiero, México, 3 de septiembre de 1997, p. 14

⁹⁴ Santoyo Cortés, Horacio / García Chávez, Luis Ramiro; “La industria azucarera de México y los JMRF, en International Sugar Journal, Published by International Media Ltd, United Kingdom, November 1997, Vol. XCIC, No. 1187, p. 533

⁹⁵ Rudiño, Lourdes; “Fructosa, amarga competencia para la industria azucarera (riesgo de rebelión en los ingenios)”, en El Financiero, México, 18 de agosto de 1997, p. 28

la tonelada registrados en México ⁹⁶ y a obstaculizar los manejos financieros de los ingenios (la quiebra del ingenio Rosales en Sinaloa).

La controversia en materia de azúcar, alta fructosa, cañeros, refresqueros, TLC, Estados Unidos de Norteamérica es obvia. El conflicto se ha convertido en una álgida guerra.

En el Diario Oficial de la Federación del 23 de Enero de 1998 se confirmó lo siguiente: i) que sí ha habido dumping por parte de las empresas Cargill, Archer Daniels Midland, CPC y demás exportadoras estadounidenses, ii) que sí ha habido daño sobre la industria nacional productora de azúcar y iii) que el jarabe de maíz de alta fructosa es una mercancía similar al azúcar. Ante lo anterior se confirman las sanciones, y las cuotas temporales se convierten en cuotas definitivas que van desde 55.37 a 175.50 dólares por tonelada métrica de JMRF. Cargill alcanzará la cuota máxima de 175 dólares. En el caso de Archer Daniels Midland, esta se ubicará en un castigo de 62 dólares.

Con esta decisión, el dinero que se ha depositado en una fianza tendrá que entregarse al gobierno. Se calcula un aproximado de 13 millones de dólares.

⁹⁶ Véase Rudiño, Lourdes; "Subsanar excedente de azúcar con recursos públicos", en El Financiero, 21 de enero de 1998, p. 14

Asimismo, la SECOFI, inició de oficio y por primera vez en la historia nacional un proceso antielusión contra quienes evitan el pago de cuotas alterando el grado del JMRF que importan, en especial el insumo en su grado 90. Se han encontrado evidencias que permiten suponer que mediante la importación de JMRF grado 90 se elude el pago de las cuotas impuestas a la fructosa grado 55 (Impuesto Compensatorio: DOF, septiembre 02, 1998).

A partir de la publicación de este decreto, los poderosos grupos de industriales estadounidenses rechazarán las cuotas y los principios sobre los que se imponen las sanciones. Es indudable que esta resolución definitiva de la SECOFI arreciará la demanda presentada contra el gobierno en la Organización Mundial de Comercio por proteccionismo y violar las leyes internacionales de comercio.

Es necesario tomar en cuenta la singularidad de este problema, ya que se encuentran involucrados diversos sectores: el laboral, el agrario, industrial, el nacional, el multinacional, el hacendario, el de comercio y el agropecuario.

Consideraciones preliminares:

En mi opinión, la política de apertura maniató por una década (1994-2003) el crecimiento y el desarrollo de la industria nacional al impedirle el acceso al mercado más grande del mundo en materia azucarera.

Actualmente estamos viviendo las consecuencias de una apertura que enfáticamente en materia azucarera ha implicado una cerradura comercial.

Bibliografía

BLANCO Mendoza, Herminio
Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo
Fondo de Cultura Económica
México, 1994
281 p.

GARCIA Chávez, Luis Ramiro
La Agroindustria Azucarera de México Frente a la Apertura Comercial
Universidad Autónoma de Chapingo
México, 1997
210 p.

INSTITUTO TECNOLOGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES MONTERREY
Entendiendo el TLC
Fondo de Cultura Económica
México, 1994
238 p.

ORTÍZ Wadgyamar, Arturo
Introducción al Comercio Exterior de México
Editorial Nuestro Tiempo
México, quinta edición 1996
161 p.

SCHETTINO, Macario
TCL: Tratado de Libre Comercio, ¿Qué es y cómo nos afecta?
Grupo Editorial Iberoamérica, S.A. de C.V.
México, 1994
138 p.

Informes

CANACINTRA
Industrias de Edulcorantes: Análisis de su Desarrollo en México,
México Mayo, 1997
20 p.

Revistas

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro

El Azúcar y los Jarabes de Fructosa, ¿ Mercados Compartidos? .

CANACINTRA

Industria Alimentaria

Volumen 20 No. 1

Enero - febrero 1998

25 p.

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro / Escalante Semerena, Roberto

La Agroindustria Azucarera de México en el Marco de la Apertura

Revista de Comercio Exterior

BANCOMEXT

México, Vol. 47, No.12 diciembre de 1997

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro / Santoyo Cortés Horacio

La Industria Azucarera de México y los JMAF

International Sugar Journal

United Kingdom, Vol. XCIX, Issue No. 1, 187

MERCADO DE VALORES

Carta de Intención de México al Fondo Monetario Internacional

Nacional Financiera

México, No. 47

Noviembre 22 de 1982

Artículos Periodísticos.

ORTÍZ Wadgyamar, Arturo

México, Taiwán, Hong Kong, Comparaciones Absurdas

El Financiero

México 24 de Septiembre de 1985

CASTREJÓN Diez, Jaime
De las Omisiones del TLC
El Financiero
México 18 de Agosto de 1997

RUDIÑO, Lourdes
Importación de Fructosa, Amargo Negocio
El Financiero
México 13 de Julio de 1997

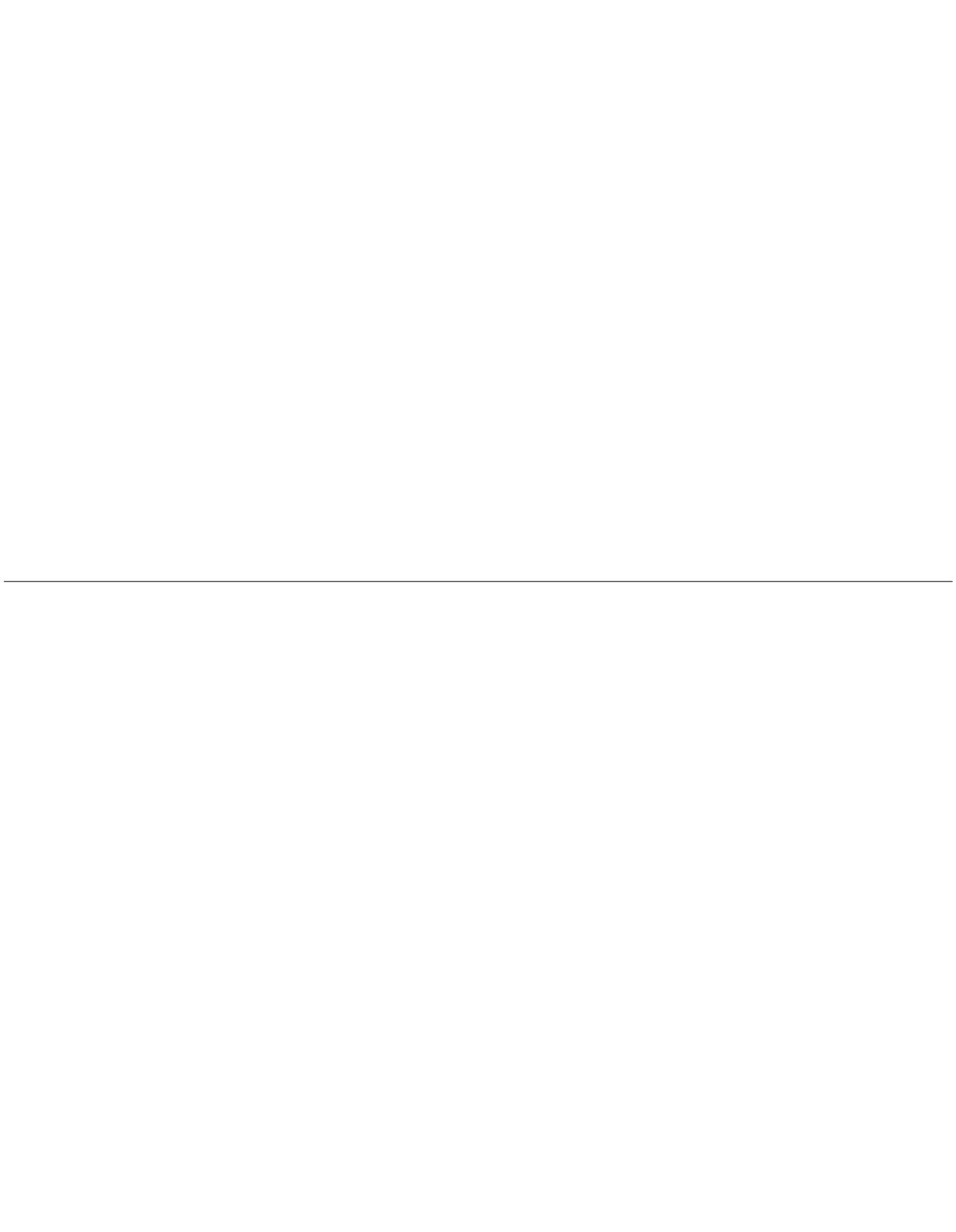
GUERRERO, Francisco
Podrían Desaparecer 25 de 60 Ingenios
El Financiero
México 10 de Agosto de 1997

BECERRIL, Isabel / RUDIÑO Lourdes
Peligran 20 Ingenios por la Importación de Fructosa
El Financiero
21 de Agosto de 1997

RUDIÑO, Lourdes
Fructosa, Amarga Competencia para la Industria Azucarera
El Financiero
México, 18 de Agosto de 1997

OLGUÍN, Claudia
Preocupa a Azucareros la Entrada de Fructosa
El Financiero
México, 3 de Septiembre de 1997

RUDIÑO, Lourdes
Subsanar Excedente de Azúcar con Recursos Públicos
El Financiero
México 21 de Enero 1998



Conclusiones

El objetivo principal de este trabajo, fue demostrar que el libre comercio sólo se da en caso de que no se presenten afectaciones substanciales al poder monolítico de las grandes corporaciones transnacionales, las que mediante artificios jurídicos, formales e informales, impiden el libre acceso de las mercancías hacia el mercado interno de los países desarrollados.

Como resultado del estudio anterior, podemos afirmar que a partir de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos de Norteamérica en el rubro de edulcorantes se reflejaron las siguientes situaciones:

- Fuertes presiones provenientes principalmente del lobbist (grupo de cabildeo) llevado a cabo por los productores del maíz norteamericano, con tendencia a proteger tanto a la industria productora de jarabes fructosados como a las exportaciones de maíz.
- La protección norteamericana es de carácter no arancelario en cuanto al establecimiento de barreras sanitarias, subsidios, dumping (vender por debajo de costos de producción), entre otros, lo que constituye un obstáculo difícil de superar y al que se debería de dar mucho más importancia para que las

autoridades mexicanas vean la forma de poder enfrentar esta situación menos desventajosamente para el país y para los productores de azúcar.

- Los subsidios norteamericanos a sus productos agrícolas son sustancialmente superiores a los que otorga el gobierno mexicano por lo que los costos de operación de los productos norteamericanos se encuentran muy por debajo del costo nacional.
 - En el caso mexicano hubo carencia de una consulta amplia, plural y representativa del sector azucarero mexicano en el momento de las negociaciones del Tratado.
-

De acuerdo a lo establecido en el Tratado de Libre Comercio la cuota de importación norteamericana de azúcar asignada a México quedó establecida en 25,000 toneladas de azúcar mientras que las exportaciones norteamericanas a México de maíz amarillo tienen una cuota fija mínima de 2.5 millones de toneladas y no pagan arancel de importación. De manera similar, las importaciones de jarabe de maíz rico en fructosa han superado las 80,000 mil toneladas en 1996.

Las posibilidades de México para colocar azúcar en el mercado de América del Norte, se han reducido considerablemente debido a la redefinición del Tratado de Libre Comercio en materia de excedente

exportable mientas que los jarabes fructosados representan una competencia ventajosa para el azúcar de caña debido a que se trata de una industria intensiva en capital, en donde los costos de operación son menores y la obtención del insumo básico, es decir, el maíz amarillo, es a precios bajos.

La agroindustria azucarera de México tiene pocas posibilidades de subsistir en las condiciones en que ha operado en los últimos años y menos aún, con un modelo de comercio que es libre en tanto no se perjudiquen los intereses de las grandes corporaciones internacionales.

Desde octubre de 1996, los empresarios norteamericanos presentaron una demanda en el seno de la Organización Mundial de Comercio, acusando a México de proteccionismo y violación de las leyes internacionales de comercio. Cabe señalar que la SECOFI ha encontrado evidencias que permiten suponer que mediante la importación de JMRF grado 90, se elude el pago de las cuotas impuestas al JMRF grado 55.

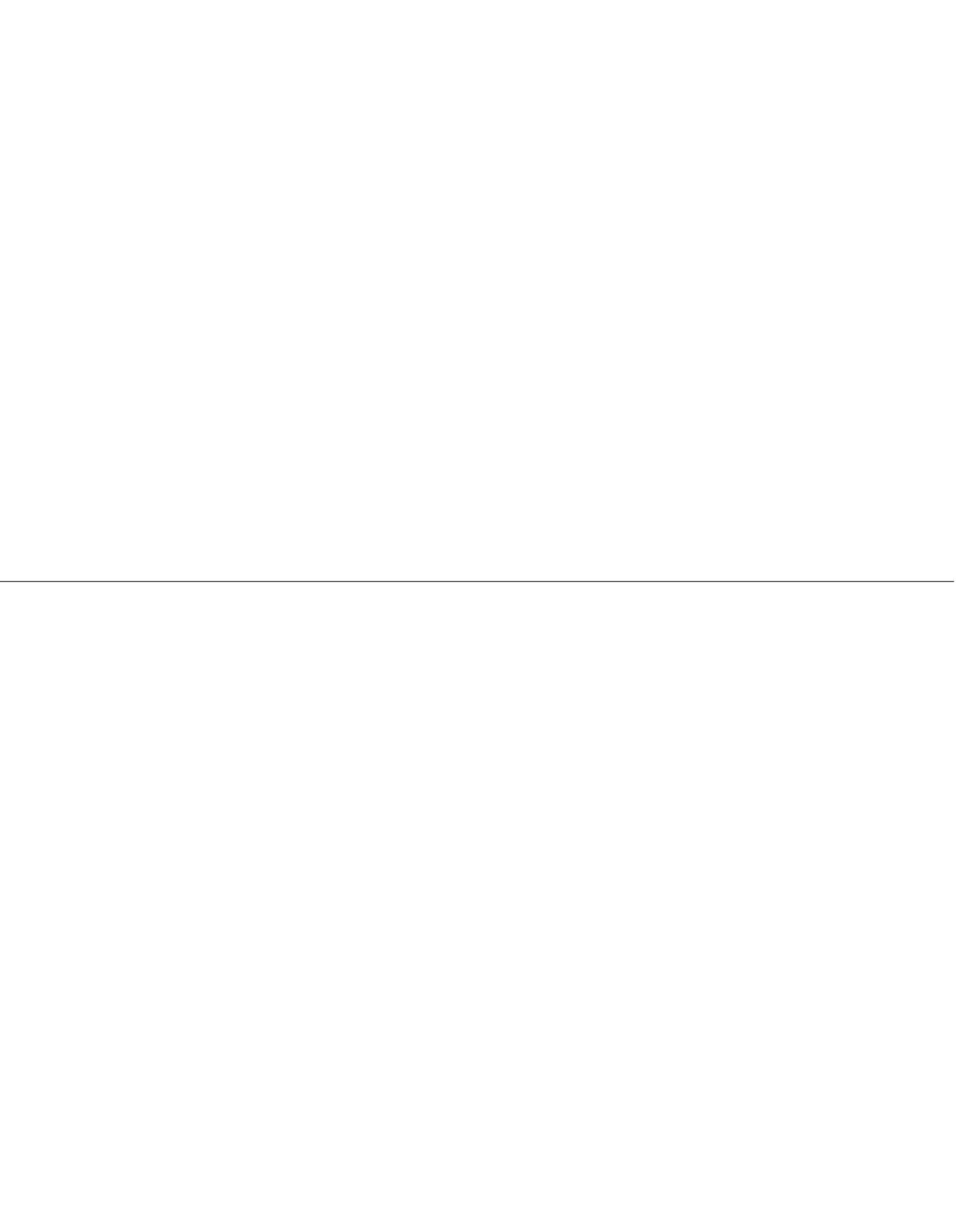
Las elevadas importaciones de fructosa en sus diversos grados, han propiciado entre otras cosas una pérdida de mercado para la industria azucarera, principalmente en el consumo indirecto, es decir, la industria

dedicada a la elaboración de refrescos. Ante esta situación se sugieren las siguientes propuestas:

- Buscar apoyos multilaterales tales como el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), el cual ha acordado entre otras cosas, formar un bloque que defienda al sector azucarero frente a la entrada de alta fructosa proveniente de Estados Unidos, pues se prevé que mas de un millón de toneladas serán desplazadas de la región por la fructosa.
- Los campos cañeros deben buscar la reconversión para adecuarse a las condiciones de la globalidad, deben estudiarse los nichos de mercado, y debe buscarse inversión para realizar el cambio.
- Crear una Cámara de Compensación de edulcorantes para que los Estados Unidos de Norteamérica acepten cuotas de importación que beneficien a los azucareros mexicanos.
- Estimular el uso del azúcar a través de productos que contengan esta materia prima: tales como gelatinas, pudines, bebidas en polvo, galletas, confitería, los cuales son productos libres de gravámenes en la Unión Americana.
- Asumir la competencia del jarabe de maíz rico en fructosa siempre y cuando se de un equilibrio en términos comerciales "kilo por kilo", entre las

exportaciones de fructosa norteamericana hacia México y las de sacarosa mexicana hacia los Estados Unidos de América.

- Finalmente como punto relevante, debe buscarse la integración de los sectores industriales mexicanos involucrados en la cadena productiva azucarera. En este sentido los abastecedores de bienes de capital de la industria azucarera mexicana; los proveedores de agroquímicos, los usuarios de sacarosa destinada a productos finales, competitivos en el mercado internacional; los campesinos y obreros, deberán integrar una alianza que presione hacia la renegociación del capítulo azucarero del TLC, con el objetivo final de lograr condiciones de equilibrio en el comercio azucarero bilateral.



Escenarios de mercado hacia el siglo XXI.

Escenario 1 (optimista).

Formación de un bloque de países que defienda al sector azucarero frente a la entrada de la alta fructosa, así como para recibir apoyos multilaterales.

En estas circunstancias, la situación del mercado mexicano del azúcar sería benéfica y altamente productiva debido a que, al no haber sustitutos importantes a considerar como competidores fuertes, el consumo del azúcar volvería a incrementarse y a colocarse a niveles muy superiores a los actuales, lo cual implicaría una mayor demanda para los productores de azúcar y poco a poco se llegaría a nivelar este mercado hasta recobrar la importancia que alguna vez tuvo, e incluso podríamos adelantar que tanto la producción como el consumo incrementarían notablemente y que los productores mexicanos de azúcar tendrían la capacidad de exportar el excedente, colocando así al azúcar entre uno de los principales productos generados de dividendos, que además volverían a colocar a nuestros ingenios azucareros en el lugar que tuvieron antes de que EUA bloqueara el mercado mexicano del azúcar.

Por último, en virtud de los apoyos multilaterales que se recibirán, a nivel internacional este mercado no sólo se recuperaría sino que además se fortalecería debido a que poco a poco las medidas no arancelarias que

actualmente lo bloquean, irían disminuyendo hasta convertirse en poco significativas.

- Se imponga una cuota compensatoria a la fructosa proveniente de EUA.
- La tasa de deslizamiento del peso sea igual a la tasa de inflación.
- Se mantenga la producción de azúcar al ritmo actual.
- Se disminuya el consumo de fructosa al límite de la producción nacional.
- Se compense el precio de exportación con un aumento del precio interno.

Año	Azúcar	Fructosa	Total
1999	4,500	280	4,780
2000	4,600	280	4,880
2005	5,200	480	5,680

Escenario 2 (neutral).

Permanencia de la situación actual.

De seguir con la misma tendencia que tenemos actualmente, bajo un esquema altamente proteccionista, y con el bloqueo que EUA ha impuesto al mercado mexicano del azúcar, la perspectiva a futuro implica una pérdida importante de la demanda a nivel nacional internacional debido a que, además de esto las negociaciones del TLCAN no benefician al mercado mexicano del azúcar.

Esta situación, ya de por sí grave podría agudizarse al contemplar el incremento de los sustitutos del azúcar que cada vez más participarán como competidores fuertes reduciendo el consumo del azúcar como el principal endulzante.

El resultado de esta situación podría afectar significativamente al sector azucarero nacional a corto plazo ya que si los productores visualizan una reducción de su participación en un futuro inmediato, entonces no se preocuparán por fortalecer su tecnología y la tendencia será a producir cada vez menos e incluso rezagarse en contraste con la industria azucarera internacional de los principales productores. A nivel nacional este fenómeno implicaría el desencadenamiento de toda una serie de situaciones que conllevarían a una crisis aún más fuerte dentro de este sector ya que la escasez del producto genera encarecimiento y esto puede llegar a convertirse en un producto generador de crisis no solo para el mercado mexicano del azúcar sino además de toda la serie de giros industriales que la utilizan como insumo en la elaboración de sus productos.

Asimismo, es necesario considerar el riesgo que existe de que escasee el principal sustituto de azúcar que es el jarabe de maíz, ya que si este fuera insuficiente, dentro de algunos años, tampoco podría satisfacer en su totalidad la demanda de consumo de los endulzantes, situación que desequilibra aún más

este mercado, en un contexto en el que los ingenios azucareros mexicanos quizá no se encuentren produciendo a toda su capacidad.

- Se mantenga el ritmo de importaciones al nivel actual.
- Se limite la producción de azúcar nacional

Año	Azúcar	Fructosa	Total
1999	4,300	280	4,780
2000	4,300	650	4,900
2005	4,930	750	5,650

Escenario 3 (pesimista).

Bloqueo total del comercio del azúcar mexicana en el exterior y pérdida notable de su participación en el mercado.

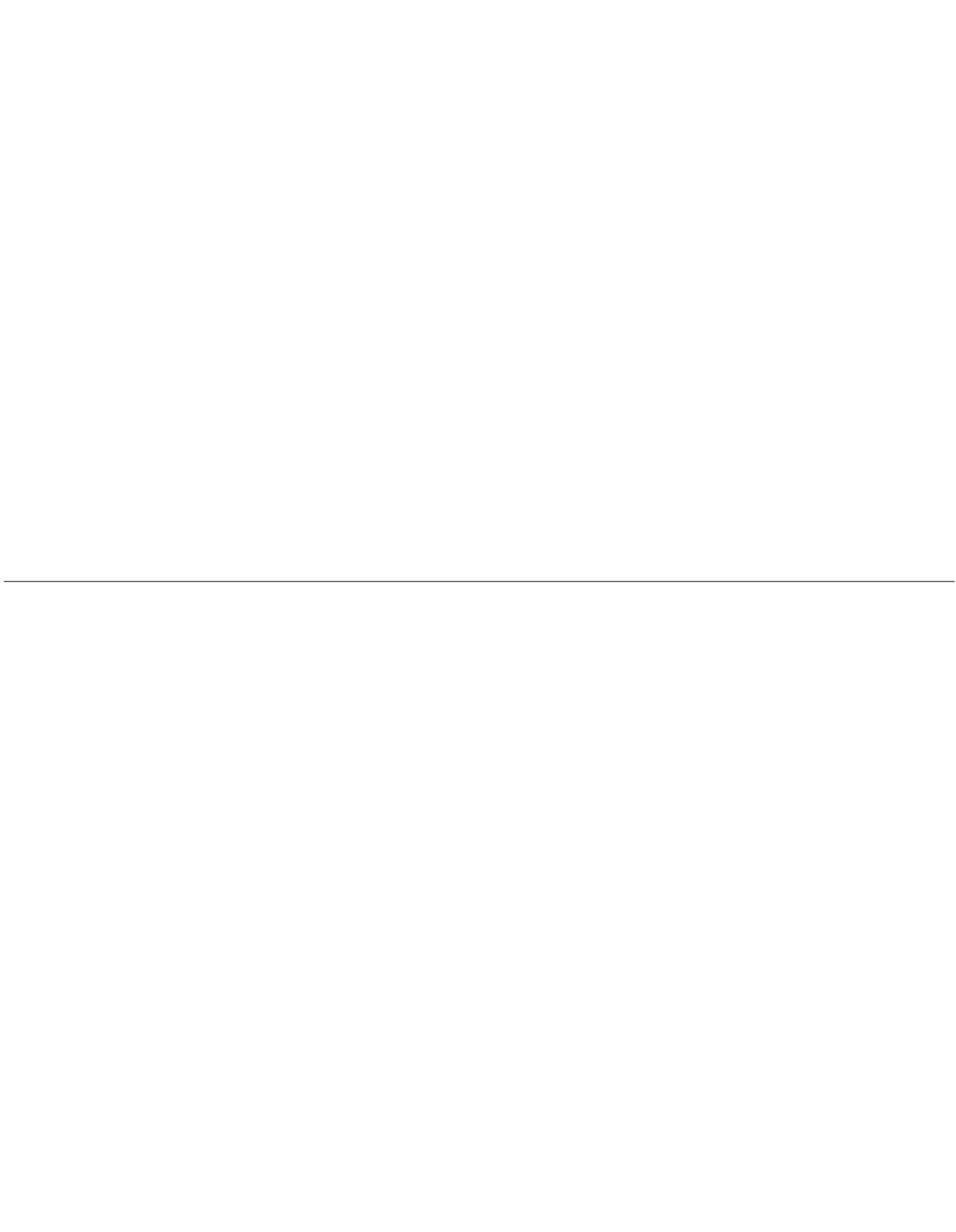
Si EUA continúa con su política de bloqueo hacia el azúcar mexicana y además se siguen estimulando los sustitutos del azúcar, como el jarabe de maíz, las perspectivas mediatas e inmediatas son nefastas e implican el colapso total para el sector azucarero mexicano.

Ya no sólo sería el desequilibrio entre la oferta y la demanda y la reducción de su participación en el mercado, sino que además estaríamos

propensos a ver nuestro mercado de endulzantes inundado de una serie de productos sustitutos del azúcar, quizá con precios más competitivos pero sin conocer a fondo las repercusiones que éstos pudiesen generar en la salud de los consumidores. Ese desequilibrio tan fuerte en el mercado del azúcar, necesariamente implicaría el abandono (en algunos casos) de ingenios azucareros potencialmente productivos sin que esto implique la sustitución completa y permanente del azúcar ya que como se dijo en el escenario 2, posiblemente también la producción de maíz sufra eventos que disminuyan su oferta y que implique nuevamente recurrir al azúcar como principal endulzante. Cuando esto ocurra, el precio del azúcar será demasiado alto, entonces igualmente cualquier tipo de endulzante se cotizará muy elevado, encareciendo además todos aquellos productos que contienen endulzante y que de no preverse pueden colapsar el mercado del azúcar.

- Se incrementen las importaciones de fructosa al máximo.
- Se disminuya la producción de azúcar y cierran ingenios.
- Se abata la exportación de azúcar.
- La industria refresquera únicamente consuma fructosa.

Año	Azúcar	Fructosa	Total
1999	4,200	550	4,750
2000	4,000	880	4,880
2005	4,000	1,680	5,680



Bibliografía

BLANCO Mendoza, Herminio

Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo

Fondo de Cultura Económica

México, 1994

281 p.

CALVA, José Luis

La Agricultura Mexicana Frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio

Universidad Autónoma de Chapingo

México, 1992

257 p.

CRESPO, H.

Historia del Azúcar en México

Fondo de Cultura Económica

México, 1988

215 p.

DEER, Noel

The History of Sugar

Chapman and Hall Ltd. 1949-1950

London, Vol I and II

563 p.

DEL VILLAR, Samuel

Depresión de la Industria Azucarera Mexicana

Colegio de México

México, 1987

130 p.

DUNN, Richard

Sugar and Slaves

Jonathan Cape

London, 1973

229 p.

GARCIA Chávez, Luis Ramiro
La Agroindustria Azucarera de México Frente a la Apertura Comercial
Universidad Autónoma de Chapingo
México, 1997
210 p.

GEPLACEA
Handbook on International Sugar Marketing
México, second edition 1986
621 p.

IAN,Goldin / ODIN-Knudsen
Agricultural Trade Liberalization
OCDE
París, 1990

IGARTUA, Gabriela
La Crisis de la Industria Azucarera
~~En Luisa Paré (Coordinadora) El Estado, los cambios y la industria azucarera 1940-1980~~
Serie socioeconómica, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
México, 1987

INSTITUTO TECNOLOGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES MONTERREY
Entendiendo el TLC
Fondo de Cultura Económica
México, 1994
238 p.

LUISELLI Fernández, Cassio
México en la Ronda Uruguay; el Caso de la Agricultura
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
San José, Costa Rica, 1989
71 p.

MALPICA de Lamadrid, Luis
¿Qué es el GATT?
Editorial Grijalvo
México, tercera edición 1986
516 p.

ORTIZ Wadgyamar, Arturo
Introducción al Comercio Exterior de México
Editorial Nuestro Tiempo
México, quinta edición 1996
161 p.

NOGUES, J. J.
Agriculture and Developing Countries in the GATT
World Economy
London, 1985
345 p.

SAHAGON Hervert, Homero
Manual Práctico de Comercio Exterior
Dofiscal Editores
México, cuarta edición, 1996
386 p.

SCHETTINO, Macario
TCL: Tratado de Libre Comercio, ¿Qué es y cómo nos afecta?
Grupo Editorial Iberoamérica, S.A. de C.V.
México, 1994
138 p.

SIGURD, F.
Manual de Alimentación
Limusa
México, 1985
320 p.

Informes

ALBERTOS, Rudy
Política Azucarera de México
Boletín GEPLACEA
México, 1992
10 p.

BUZZANELL, Peter
Corn Sweeteners Recent Developments and Future Prospects
presented at "Azúcar 1995, Foro Internacional" Guadalajara, México
Commercial Agriculture Division
Economic Research Service
United States Department of Agriculture

GEPLACEA
Estudio Sobre el Funcionamiento de la Cadena Productiva del Azúcar y sus Distintos Componentes
México, 1995
42 p.

GEPLACEA
Temas de Mercado: Cuestiones Relacionadas con la Liberalización del Comercio Mundial de Edulcorantes
Documento presentado en la Reunión de MECAS de la OIA, Noviembre de 1991
Enero 1992

CANACINTRA
Industrias de Edulcorantes: Análisis de su Desarrollo en México,
México Mayo, 1997
20 p.

Revistas

GEPLACEA

Temas de Mercado. Edulcorantes Sustitutos de Azúcar: Edulcorantes no Calóricos

Boletín GEPLACEA

México, Vol. VII, no. I, enero de 1990

USDA

Sugar Sweetener Situation and Outlook Report

Estados Unidos de Norteamérica

Marzo de 1992

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro / Escalante Semerena, Roberto

La Agroindustria Azucarera de México en el Marco de la Apertura

Revista de Comercio Exterior

BANCOMEXT

México, Vol. 47, No. 12 diciembre de 1997

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro / Santoyo Cortés Horacio

La Industria Azucarera de México y los JMAF

International Sugar Journal

United Kingdom, Vol. XCIX, Issue No. 1, 187

VILLAREAL, René;

La Globalización Económica

Revista Mexicana de Política Exterior

IMRED Publicación Trimestral

México No. 35

MERCADO DE VALORES

Carta de Intención de México al Fondo Monetario Internacional

Nacional Financiera

México, No. 47

Noviembre 22 de 1982

GARCÍA Chávez, Luis Ramiro
El Azúcar y los Jarabes de Fructosa, ¿ Mercados Compartidos?
CANACINTRA
Industria Alimentaria
Volumen 20 No. 1
Enero - febrero 1998
25 p.

Artículos Periodísticos.

ORTÍZ Wadgymar, Arturo
México, Taiwán, Hong Kong, Comparaciones Absurdas
El Financiero
México 24 de Septiembre de 1985

CASTREJÓN Diez, Jaime
De las Omisiones del TLC
El Financiero
México 18 de Agosto de 1997

RUDIÑO, Lourdes
Importación de Fructosa, Amargo Negocio
El Financiero
México 13 de Julio de 1997

GUERRERO, Francisco
Podrían Desaparecer 25 de 60 Ingenios
El Financiero
México 10 de Agosto de 1997

BECERRIL, Isabel / RUDIÑO Lourdes
Peligran 20 Ingenios por la Importación de Fructosa
El Financiero
21 de Agosto de 1997

RUDIÑO, Lourdes

Fructosa, Amarga Competencia para la Industria Azucarera

El Financiero

México, 18 de Agosto de 1997

OLGUÍN, Claudia

Preocupa a Azucareros la Entrada de Fructosa

El Financiero

México, 3 de Septiembre de 1997

RUDIÑO, Lourdes

Subsanar Excedente de Azúcar con Recursos Públicos

El Financiero

México 21 de Enero 1998