

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CONTROVERSIA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS
POR EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y
SERVICIOS (IEPS) EN MATERIA DE FRUCTOSA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

BLANCA HERNÁNDEZ RAMOS

DIRECTOR DE TESIS: DR. JUAN CARLOS VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS

MÉXICO, D.F.

AGOSTO 2006



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.

Agradezco,

**A la Universidad Nacional Autónoma de México
por crear dentro de mí, la conciencia social que
todo ser humano pensante debe llevar consigo a
lo largo de su vida y por todas las oportunidades
que como institución me brindó.**

¡Mente sana ve las cosas como son!

¡Mente enferma distorsiona lo que ve!

¡Mente inculta no le alcanza a dar sentido a lo que ve!

**A los H.H. Profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la
carrera de Relaciones Internacionales, con gratitud y respeto.**

A ti abuelita, LUCIA ORTÍZ LEÓN

Por haber hecho de mí, una persona honesta y valiente, ahora sé que en la vida no hay imposibles, pero sobre todo agradezco tu confianza y amor, que me han ayudado a vencer todos los obstáculos a lo largo de mi vida.

MUCHAS GRACIAS, GRACIAS, por tus besos, por tu paciencia, por tus cuidados, por tus regalos, pero sobre todo por tus regaños y fortaleza, que son la mejor herencia que pudiera haber recibido de ti.

Abue, TE ADORO.

Agradezco en una forma muy especial al Dr. Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, ya que sin sus conocimientos y supervisión no hubiera sido posible la realización de esta tesis.

A MIS PADRES:

Armando Hernández Ortíz

Ma. Del Rocío Ramos Infante

A MI ABUELITA:

Anita Infante Gallardo

A quienes agradezco la vida y por que sé, que hubieran disfrutado esta etapa de mi vida tanto como la he disfrutado yo. Siempre seguirán vivos en mi corazón.

A la Familia Ramos:

Gracias por su amor y compañía en todos estos años.

A mis hermanos y hermanas. Con amor y respeto.

A ti FER, por tu optimismo y paciencia, que me ayudaron a terminar esta primera etapa de mi vida profesional.

Con amor y agradecimiento.

A la Dra. Gabriela Martínez Iturrybarria, por ser la guía hacia el camino correcto. Con admiración y respeto.

**CONTROVERSIA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS POR EL IMPUESTO
ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IEPS)
EN MATERIA DE FRUCTOSA**

CONTENIDO	PAGINA
INTRODUCCIÓN	1
RESUMEN	7
 CAPITULO PRIMERO	
 DESARROLLO ACTUAL DE LA INDUSTRIA AZUCARERA NACIONAL	
1.1. Nociones elementales de la actividad azucarera.	8
1.2. Situación prevaleciente en la industria azucarera.	11
1.2.1. Panorama actual de los ingenios azucareros.	13
1.2.2. Expropiación y reprivatización de los ingenios azucareros.	16
1.2.3. Abolición del Decreto Cañero.	24
1.3. Desempeño de la industria del azúcar dentro de la economía mexicana.	33
1.3.1. La competitividad del azúcar mexicana frente a productos extranjeros equivalentes.	35
1.3.2. Actualidades de la situación en oferta y demanda de azúcar en México.	43
 CAPÍTULO SEGUNDO	
 LA LEY DEL IEPS COMO MOTOR DE CONFLICTO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS	
2.1. Los edulcorantes potenciados naturales y sintéticos.	51
2.2. Situación general del comercio de edulcorantes México-EE.UU.	52
2.3. Desplazamiento progresivo del azúcar por la fructosa.	59
2.4. Efecto de la fructosa en el mercado mexicano del dulce.	63

2.5. El conflicto bilateral de edulcorantes.	67
2.5.1. La ley del IEPS en materia de fructosa.	67
2.5.2. Reacciones ante la promulgación de la ley del IEPS.	73
2.5.3. Papel de la OMC en las negociaciones sobre el IEPS.	76
2.5.4. Acuerdo México-EU en la controversia de edulcorantes.	81

CAPITULO TERCERO

LA INDUSTRIA AZUCARERA NACIONAL EN EL MARCO DEL TLCAN Y EL ACTUAL ASPAN

3.1. Perspectiva del TLCAN a 12 años de su entrada en vigor.	88
3.1.1. Disparidades económico-jurídicas entre los socios del TLCAN.	93
3.1.2. Del TLCAN a la Alianza para la seguridad y prosperidad de América del Norte (ASPAN).	97
3.2. Recursos naturales: factor de incompatibilidad entre México y Estados Unidos.	104
3.3. Regulación del comercio en EUA y México: diferencias en materia agrícola.	109
3.3.1. La política agrícola de Estados Unidos: marco regulatorio.	110
3.3.2. La política agrícola de México: marco regulatorio.	117
3.3.3. Impacto de la política agrícola estadounidense en México.	121

CONCLUSIONES	126
---------------------	-----

PROPUESTAS Y PROSPECTIVA	133
---------------------------------	-----

ANEXOS	138
---------------	-----

LISTA DE ABREVIATURAS	157
------------------------------	-----

FUENTES DE INFORMACIÓN	158
-------------------------------	-----

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Oferta y Demanda de Azúcar en México.	43
Cuadro 2. Precios al mayoreo de azúcar.	45
Cuadro 3. Zafra/ caña-azúcar 2001/03.	47
Cuadro 4. Mercado de edulcorantes en México.	56
Cuadro 5. Empresas líderes en la producción mundial de fructosa.	58
Cuadro 6. Importaciones de fructosa / toneladas.	64
Cuadro 7. Superficie de tierra en México y EUA.	105
Gráfico 1. Precios al mayoreo de azúcar estándar en México.	45
Gráfico 2. Consumo de edulcorantes.	64
Gráfico 3. Consumo, producción y precios del azúcar.	73
Gráfico 4. Cupos de importación de azúcar de EUA a México.	82
Gráfico 5. Comercio de edulcorantes México-EU.	86

INTRODUCCIÓN GENERAL.

En nuestros días, la agricultura a nivel mundial se ha visto trastocada por distintos factores que limitan la producción de materias primas, así como, la elaboración de productos básicos importantes para combatir la insuficiencia alimentaria y para que millones de agricultores tengan un empleo bien remunerado con el cual mantener a sus familias.

Uno de los factores principales, es la falta de capital que impide adquirir tecnología avanzada para obtener mayor productividad, las fluctuaciones en el mercado mundial, así como, las políticas proteccionistas de los países industrializados, y en ocasiones, las políticas internas de los Estados aceleran la crisis y dependencia económica de los países en desarrollo. A esto, debemos agregar los agentes naturales como lo son: inundaciones, terremotos, plagas, sequías extremas...etc.

El desconocimiento de las condiciones históricas, reales y potenciales que rodean a materias primas y/o productos básicos ha sido en ocasiones, fuente de conflictos internos e internacionales, como el que actualmente sostienen Estados Unidos, México y los productores de azúcar por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en materia de fructosa.

A partir de la internacionalización de la economía, particularmente de la globalización de la producción mundial, acaecida con mayor auge a partir de los años 70, las relaciones sociales y económicas que el sector alimenticio mantuvo durante esos años, se modificaron esencialmente.

En este sentido, la industria azucarera mundial presenta cambios significativos en su composición. Hasta hace 30 años el mercado mundial del azúcar no estaba saturado. Los tradicionales países productores latinoamericanos exportaban su azúcar a Europa, Asia, África y Norteamérica. Hoy en día, estos países antes dependientes de la producción latinoamericana abastecen sus mercados domésticos casi en su totalidad.

Actualmente, el azúcar mexicana se enfrenta a una fuerte competencia con el Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF), importado de Estados Unidos. Esto ha ocasionado que en México, la industria azucarera nacional (IAN), se encuentre en una profunda crisis. En el plano internacional compite con un edulcorante 80 veces más dulce y barato que el azúcar, por la parte interna, los ingenios cañeros no son lo suficientemente competitivos, ni rentables, para abastecer el mercado interno de azúcar de alta calidad y a buen precio. Por otro lado, la actividad cañera pende de un hilo a falta de un ley eficaz que regule las relaciones entre cañeros e industriales.

La incursión de la economía mexicana al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), profundizó aún más la crisis de la industria azucarera; pues el país no contaba en ese entonces con las mejores condiciones económicas, sociales y políticas para negociar un acuerdo de tal magnitud; en aquellos años apenas comenzaban a darse los primeros cambios en reformas comerciales, y, México no estaba preparado para competir en igualdad de condiciones tanto con Estados Unidos como con Canadá. En segundo lugar, a nuestro gobierno se le olvidó o quiso omitir las diferencias entre nuestro país y los países del norte en materia agrícola, y, baya que las diferencias son muy notorias comenzando por las condiciones geográficas que poco ayudan al desarrollo de la agricultura en México; sin duda tenemos de los mejores climas del mundo pero esto dista mucho de la situación real del campo. A esto, podríamos sumarle un sin número de elementos, por ejemplo: la falta de apoyo a los agricultores, ausencia de leyes eficaces que regulen la tenencia de la tierra, programas de desarrollo para la industria...etcétera, este tipo de condiciones representan una limitante para que nuestro país pueda competir con economías de primer mundo.

Las deficiencias antes mencionadas, han impedido también, que nuestro país exija respetar lo pactado en el Tratado, e igualmente se ve imposibilitado de cumplir muchos de los compromisos adquiridos en el TLCAN. Tras la firma de este instrumento trilateral, se produjo una mayor apertura comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, las diferencias en materia comercial han sido muy notorias principalmente entre México y Estados Unidos.

Con dicha apertura comercial se introdujo al país JMAF – un edulcorante que sustituye al azúcar en procesos productivos como la elaboración de refrescos-, libre de arancel desde EU. Caso contrario, México ha tenido problemas para colocar sus excedentes de azúcar en el mercado estadounidense; principalmente porque éste país ha impuesto trabas que evitan la entrada del dulce mexicano a su mercado, anteponiendo como justificación las llamadas “cartas paralelas”; donde al parecer se establece que, Estados Unidos tiene el derecho de colocar sus excedentes de azúcar en el mercado nacional; más no están obligados a aceptar la sobreproducción mexicana. Esto sin duda, provocó que los stocks de los ingenios en el país, se fueran acumulando sin tener posibilidad de colocar el total de la producción en el mercado interno de EUA.

A esto, debemos añadir que actualmente la relación comercial entre ambos países, no es del todo favorable, pues no es un secreto que violaciones y desacatos a lo estipulado en el TLCAN se presentan no sólo en el sector azucarero sino también en otros, como: la libre circulación del transporte de carga mexicano en territorio estadounidense, la entrada del aguacate mexicano, la comercialización de las escobas de mijo, el cemento, el jitomate, etc.

Las consecuencias de una política comercial tan hermética como lo es la de Estados Unidos, ha generado el desplazamiento de azúcar por fructosa, lo que pone en riesgo los ingresos de aproximadamente tres millones de personas que dependen de los ingenios, del cultivo de caña y demás empleos vinculados con estas actividades.

El desentendimiento de Estados Unidos para cumplir los acuerdos firmados en el TLCAN, en el sentido de aceptar en su mercado todos los excedentes de azúcar producidos por México a partir de octubre de 2001, ha ocasionado que nuestro país imponga topes arancelarios a las exportaciones de fructosa que Estados Unidos hace hacia nuestro país, como lo es el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), un impuesto a las bebidas que contengan fructosa en lugar de azúcar. Esta medida ha sido tomada con la finalidad de inducir a las empresas principalmente refresqueras, a utilizar azúcar mexicana buscando proteger a la industria azucarera nacional; pues está en latente riesgo la posible quiebra de la industria que llevaría a

desaparecer esta importante actividad económica, lo que a su vez, conduciría a un desempleo masivo.

Atendiendo al planteamiento de los problemas, podemos darnos cuenta que el azúcar como producto básico de alimento y como insumo indispensable en distintos procesos de producción, juega un papel importante en el comercio de productos que contienen dicho energético, por tal razón, existe un gran debate entre los que desean proteger la industria azucarera; los que desean exportar un jarabe sustituto; y aquellos que están en desacuerdo con la política comercial de México.

Debido a esta controversia, encuentro necesario estudiar el problema de la fructosa, para encontrar una alternativa que permita a los gobiernos negociar de manera equitativa la entrada y salida de fructosa, sin que el sector cañero, industriales del azúcar, compañías refresqueras y maiceros principalmente, se vean afectados por las normas o políticas comerciales de ambos países.

Por otro lado, me parece importante estudiar las condiciones en que podría darse una reactivación de la industria azucarera, con la finalidad de que los cañeros encuentren diversas formas de explotación del azúcar y así evitar que la industria del dulce dependa tanto del jarabe de fructosa.

La actualidad y relevancia del tema sobre el conflicto de edulcorantes entre Estados Unidos y México, radica en el hecho fundamental por encontrar una solución pertinente y rápida a dicha controversia, así como a los conflictos internos que aquejan a la industria azucarera nacional; a través de instrumentos y normas nuevas, basados en la justicia, equidad y ética. Con la presente investigación, se quiere dar respuesta satisfactoria a los numerosos problemas que actualmente se presentan en las relaciones de México con el exterior, principalmente las que mantiene con sus principales socios políticos y comerciales. De ahí la relevancia de abocarse a la realización de una investigación amplia y seria que intente responder a dichos requerimientos. Estos y otros habrán de tratarse en la presente investigación, sobre la cual se mostrará una descripción sumaria, a fin de brindar al lector un panorama general del contenido principal del trabajo.

Para tal efecto, el Capítulo Primero, cuya denominación es: <*Desarrollo actual de la industria azucarera nacional*>. Lo integran tres sub-capítulos y cinco acápite que dan muestra de la situación actual en la industria azucarera, analizando cada uno de los problemas más importantes por los que atraviesa la agroindustria, como son:

- la expropiación y reprivatización de los ingenios azucareros, en donde encontramos que la decisión del gobierno por nacionalizar algunos ingenios no solucionó los problemas de los mismos; un alto endeudamiento, y, por ende falta de liquidez; el rezago tecnológico y altos costos de producción. Pero lo preocupante, es que la reprivatización tampoco ha resuelto las complicaciones en dicho sector, pues de nueva cuenta algunas industrias se encuentran en manos de dueños irresponsables que en otro tiempo las llevaron a la quiebra.
- Otro de los problemas a analizar, es la abolición del Decreto Cañero, - instrumento que durante más de 30 años regulara las relaciones de los industriales del azúcar con los campesinos productores de caña-, tal decisión, fue el punto de inicio de una confrontación social que hoy en día se ha tornado irresoluble, pues la ausencia de un marco legal para la definición del precio de la caña, mantiene a 160 mil productores inconformes por el pago que reciben de dicho insumo.

Por último, se presenta el desempeño comercial del azúcar dentro de la economía mexicana, en donde nuevamente se encuentran algunas dificultades para que nuestra azúcar se muestre competitiva frente a productos extranjeros, verbigracia: la fructosa.

Para dar continuidad a nuestro tema de estudio, se ha elaborado un Capítulo Segundo cuyo contenido se enmarca bajo la denominación de <*La ley del IEPS como motor de conflicto entre México y Estados Unidos*>, detalla en cinco sub-capítulos la esencia del conflicto de edulcorantes entre México-Estados Unidos, por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en materia de fructosa. Este capítulo es el más detallado de toda la tesis al incorporar un cuidadoso y exhaustivo seguimiento de noticias relevantes al desarrollo de la controversia entre México y EU, que han sido

indispensables para la construcción de este apartado, en el que, de manera anticipada se podrán encontrar algunas proyecciones para la solución de dicha problemática.

Para cerrar el trabajo de la presente investigación, se elaboró el Capítulo Tercero, que lleva por enunciado <La industria azucarera nacional en el marco del TLCAN y el actual ASPAN>, se encuentra integrado por tres sub-capítulos que en conjunto con los cinco acápite muestra un análisis completo sobre los efectos socioeconómicos del TLCAN en nuestro sector agrícola. Posteriormente, se exponen las diferencias existentes entre ambos países en la provisión de recursos naturales. Por último, se hace un estudio sobre las políticas comerciales de México y Estados Unidos, así como el impacto de dicha política en México.

Después de proporcionar una semblanza de los problemas a analizar en la presente tesis, se puede afirmar de manera adelantada, y, a manera de hipótesis que:

- El TLCAN como instrumento de desarrollo de largo plazo para la economía nacional y más específicamente en el sector azucarero, ha fracasado y ha profundizado aun más la crisis de la industria azucarera en el país.
- El problema de la fructosa tiene su origen en la violación de Estados Unidos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), referente al acceso del azúcar mexicana a su mercado.
- La utilización de fructosa como materia prima de la Industria refresquera nacional impide que la producción de azúcar nacional tenga un crecimiento dinámico.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales de la tesis presentada, misma que contiene algunas propuestas y perspectivas del tema central, junto con las debidas fuentes de información básicas, cuya consulta, y, estudio hicieron posible el respaldo y sustentación de dicho trabajo con el que se pretende culminar una primera etapa de la formación universitaria.

RESUMEN

A partir de la internacionalización de la economía, particularmente de la globalización de la producción mundial, acaecida con mayor auge a partir de los años 70, las relaciones sociales y económicas que el sector alimenticio mantuvo durante esos años, se modificaron esencialmente.

En este sentido, la industria azucarera mundial presenta cambios significativos en su composición. Hasta hace 30 años el mercado mundial del azúcar no estaba saturado. Los tradicionales países productores latinoamericanos exportaban su azúcar a Europa, Asia, África y Norteamérica. Hoy en día, estos países antes dependientes de la producción latinoamericana abastecen sus mercados domésticos casi en su totalidad.

El desconocimiento de las condiciones históricas, reales y potenciales que rodean a materias primas y/o productos básicos ha sido en ocasiones, fuente de conflictos internos e internacionales, como el que actualmente sostienen Estados Unidos, México y los productores de azúcar por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en materia de fructosa.

Actualmente, el azúcar mexicana se enfrenta a una fuerte competencia con el Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF), importado de Estados Unidos. Esto ha ocasionado que en México, la industria azucarera nacional (IAN), se encuentre en una profunda crisis. En el plano internacional compite con un edulcorante 80 veces más dulce y barato que el azúcar, por la parte interna, los ingenios cañeros no son lo suficientemente competitivos, ni rentables, para abastecer el mercado interno de azúcar de alta calidad y a buen precio.

Debido a esta controversia, encuentro necesario estudiar el problema de la fructosa, para encontrar una alternativa que permita a los gobiernos negociar de manera equitativa la entrada y salida de fructosa, sin que el sector cañero, industriales del azúcar, compañías refresqueras y maiceros principalmente, se vean afectados por las normas o políticas comerciales de ambos países.

CAPÍTULO PRIMERO

DESARROLLO ACTUAL DE LA INDUSTRIA AZUCARERA NACIONAL.

1.1. Nociones elementales de la actividad azucarera.

Previo al estudio de las condiciones actuales en la industria azucarera nacional, es conveniente precisar algunos conceptos básicos relacionados a la producción azucarera y cañera que faciliten el entendimiento de los siguientes puntos a tratar, con la finalidad de tener una noción de lo que es en lo fundamental la agroindustria azucarera.

Siendo así, en la industria del dulce existen dos tipos de edulcorantes: calóricos (nutritivos) y no calóricos (o artificiales). Los edulcorantes calóricos proporcionan 4 calorías por gramo, entre estos se incluyen el azúcar (granulada, cruda o sin refinación y líquida), miel, melaza, jarabes con base de almidón (también conocidos como jarabes glucosados) y el jarabe de maíz rico en fructosa; no obstante, las variedades acalóricas proporcionan cero calorías y se obtienen de manera artificial.¹

- ★ Edulcorantes naturales o calóricos: Además de proveer un sabor dulce aumentan el volumen del alimento al cual se le ha añadido, proporcionan frescura y contribuyen a la calidad del producto; además, éstos edulcorantes actúan como preservativo en las mermeladas y gelatinas; asimismo suministran un sabor más intenso a las carnes procesadas; ayudan a la fermentación de los panes y salsas agridulces, aumentan el volumen de las cremas heladas y dan cuerpo a las bebidas carbonatadas. Algunos edulcorantes calóricos se fabrican al procesar los compuestos del azúcar y otros se producen de manera natural.

¹ Consúltense: López H, Víctor, “Edulcorantes sustitutos del azúcar”, en *Boletín GEPLACEA*, Vol. VIII, Num. 5, mayo 1991, p. 26. Citado por García Chávez, Luis Ramiro, *Alternativas para el campo mexicano*, Fontarama, México, 1993, Tomo I, 250 pp.

- ★ **Edulcorantes no calóricos o sintéticos:** Se obtienen de manera artificial, tales como la sacarina, cyclamatos y el aspartame (180 veces más dulce que el azúcar), no proporcionan calorías pero sí el sabor dulce, todos los edulcorantes acalóricos son químicamente procesados, partiendo de materias primas tales como potasio, sodio, fenilalanina y ácido aspártico.²

Azúcar: Sustancia formada por un hidrato de carbono, blanca, sólida, cristalizable, muy dulce, que se encuentra en el jugo de muchas plantas (nombre científico *saccharosa*); se extrae especialmente de la caña de azúcar y de la remolacha.

La *saccharosa* cruda es cualquier azúcar, sea o no de estructura cristalina, que aún será procesada para producir azúcar refinada o mejorada en calidad, principalmente de estructura cristalina o líquida. El *azúcar refinada* contiene menor cantidad de impurezas (elementos distintos a la *saccharosa*) posible, y se destina al consumo humano principalmente.

Las etapas para el procesamiento del azúcar son las siguientes: 1) producción y cosecha de la caña o remolacha; 2) extracción de azúcar cruda a partir de la caña de azúcar; 3) refinado del azúcar cruda y procesamiento de la remolacha y 4) distribución del azúcar refinada entre los consumidores.³

La *obtención de saccharosa a partir de la caña de azúcar* se da de la siguiente forma: Una vez que se planta, la caña tarda de uno a dos años, aproximadamente en madurar, y a partir de entonces inician las zafra.⁴ “...Una plantación puede dar

² Consúltense: Temas de Mercado, “Edulcorantes Sustitutos del Azúcar: Edulcorantes no calóricos”, en *Boletín GEPLACEA*, Vol. VII-Núm. 1, enero 1990, p. 3.

³ Galindo Marquina, Nury, *Las negociaciones del azúcar en el TLCAN entre México y Estados Unidos*, Tesis de Licenciatura, COLMEX, México, 2000, p. 57.

⁴ Se entiende por zafra a la cosecha de la caña dulce, también a la fabricación del azúcar de caña, así como al tiempo que dura esta fabricación, Nuevo Diccionario Enciclopédico, Grijalbo, España, 1986, Tomo VII.

hasta siete, incluso diez zafras, pero su contenido de sacarosa será cada vez menor”.⁵

En la extracción del jugo de la caña, mientras más eficiente sea el proceso, mayor será el rendimiento final. El proceso básico para extraer la sacarosa a partir de la caña es calentar y enfriar sucesivamente el líquido que se va cristalizando. Posteriormente se aplican procedimientos suplementarios para producir diferentes tipos de azúcar, de acuerdo con su color, su pureza y refinamiento.⁶

La *obtención de sacarosa a partir de la remolacha* se da de la siguiente forma: Después de ser cosechada la remolacha es llevada a la fábrica, donde se limpia y se rebana. Posteriormente se somete a un proceso de difusión, purificación del jugo, evaporización, cristalización, se seca la pulpa y se recupera el azúcar a partir de la melaza. Ulteriormente, se separan los cristales del líquido que las cubre y se seca, para luego preparar su comercialización en forma de azúcar refinada.⁷

Como podemos observar, las etapas de producción tienen un carácter industrial, pues en ellas participan tanto la mano de obra como la maquinaria conformando así una agroindustria, donde los factores de producción se encuentran organizados para generar riqueza y utilidad. “...Estos factores enmarcados en un régimen jurídico, deben procurar la satisfacción de las necesidades que el mercado demande (y en algunos casos de lo que no se demande pero se necesite), así como las mejores condiciones operativas de este sector productivo. Dicho marco jurídico se encuentra conformado por diversas disciplinas legales como son, el Derecho Civil, el Agrario, el Administrativo, el Fiscal, etc., para

⁵ García Chávez, Luis Ramiro, *Perspectivas de la agroindustria cañera de México ante el Tratado de Libre Comercio*, en Calva, José Luis, *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio*, UACH y Juan Pablos Editor, México 1992, p. 92. Citado por Galindo Marquina, Nury, *op. cit.*, p. 57.

⁶ Consúltese: Sydney Mintz, Wilfred, *Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna*, 1ª. Ed, Siglo XXI, México, 1996, p. 58.

⁷ Consúltese: Galindo Marquina, Nury, *op. cit.*, pp. 58-59.

cumplir con los principios que en materia económica emanan de la Constitución...”⁸

Después de haber establecido un panorama general sobre los componentes esenciales de la agroindustria azucarera, así como la extracción y producción de azúcar, es momento de analizar los problemas que actualmente presenta el agro mexicano en su sector azucarero.

1.2. Situación prevaleciente en la industria azucarera.

La agroindustria azucarera es una actividad de alto impacto social, pues de ella dependen directa e indirectamente alrededor de 2.5 millones de personas, las cuales realizan diferentes actividades inherentes y complementarias como la siembra, el cultivo, la cosecha, la industrialización, el transporte, además de la comercialización. El producto que de ello se deriva –azúcar-, es un artículo de consumo necesario, pues constituye un elemento básico para la alimentación de la población de bajos ingresos por su alto contenido energético.

La siembra de caña, es el quinto mayor cultivo del país, se le considera “el rey de los cultivos”, pues se obtienen rendimientos superiores a otras siembras, como el jitomate, el maíz, la zanahoria, el sorgo y la papa.⁹ En escala mundial, México tiene el octavo sitio como productor de azúcar y el séptimo como consumidor.

El cultivo de la caña de azúcar es uno de los más rentables en la agricultura mexicana, no obstante, en algunas zonas cañeras existen problemas de rentabilidad en el cultivo de la caña, lo que se refleja en los elevados niveles de endeudamiento (cartera vencida), que generalmente tienen los productores de caña con el ingenio y éste a su vez con las instituciones financieras.

⁸ Gascón Espinosa, Héctor, *Azúcar versus Fructosa. El Comercio Internacional de Edulcorantes en el Contexto del TLCAN*, Tesis de Licenciatura, UNAM-Derecho, México 2004, pp. 1-2.

⁹ En el ciclo 2003/04 el rendimiento de la caña de azúcar fue de 74.6 ton/ha y el del azúcar llegó a 8.5 ton/ha. Fuente: Unión Nacional de Cañeros www.caneros.org.mx

Algunos ingenios que presentan bajos rendimientos en campo, producen caña con bajos contenidos de sacarosa, de ahí que tengan baja rentabilidad por tonelada de caña cosechada, aproximadamente \$50 pesos por tonelada. A esto debemos agregar que hay productores que tienen menores rendimientos y no alcanzan a cubrir sus costos de producción, por lo que en el mediano plazo podrían salir del padrón de productores de caña.¹⁰

El campo cañero mexicano presenta una gran cantidad de complejas relaciones entre los elementos que lo componen, es por ello que la producción de caña en México tiene características que la hacen muy especial. Por ejemplo, los productores de caña de azúcar forman parte de la estructura política de México, las principales organizaciones de productores de caña (CNC y CNPR) están dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), razón por la cual han tenido algunas ventajas con relación a otros productores agrícolas que no están organizados. Esta situación, ha generado opiniones encontradas entre el gobierno en turno, los industriales y cañeros, pues cada sector busca regular la producción de caña de acuerdo a sus intereses, dificultando así un acuerdo común.

La agroindustria azucarera mexicana, presenta tres problemas fundamentales que limitan su expansión y ponen en riesgo su rentabilidad:

1. Rezago tecnológico;
2. Altos costos de producción de caña y de procesamiento;
3. Falta de recursos económicos, así como un elevado endeudamiento.

Algunas de las causas que han llevado a esta situación son: una mala administración de la industria por parte del Gobierno Federal, los elevados costos financieros que requieren las nuevas inversiones y la consecuente falta o ausencia de las mismas, debido en gran parte a la falta de un verdadero compromiso, por parte de los nuevos dueños de los ingenios en aras de mejorar sistemáticamente la industria azucarera; así como, la inestabilidad de los precios del azúcar en el

¹⁰ Consúltese: Gascón Espinosa, Héctor, *op .cit.*, p. 34.

mercado al mayoreo debido a la competencia entre los diferentes grupos azucareros por ganar un espacio del mercado sobre ofertado, y por último, la competencia que ha representado la presencia de los jarabes de maíz de alta fructosa, provenientes en su mayoría de los EUA.

Dentro del entorno nacional, la agroindustria azucarera atraviesa por dos grandes problemas, que hasta el momento ni el gobierno ni el sector cañero han podido solucionar y que sin duda afectan tanto el funcionamiento como el desarrollo de la industria azucarera.

Por un lado, tanto industriales del azúcar, como el gobierno mexicano enfrentan el problema de la expropiación y privatización de los ingenios azucareros en México. Por el otro, los cañeros que no son dueños de factorías, exigen al gobierno la revisión del decreto cañero, así como la promulgación de la nueva ley cañera, a fin de que exista una mejor regulación dentro del sector y que se respeten algunas de sus peticiones.

En el siguiente punto se analizarán ambos problemas a fin proporcionar una visión internacionalista que ayude a encontrar alternativas para la solución del problema cañero.

1.2.1. Panorama actual de los ingenios azucareros.

Antecedentes: Privatización de los ingenios

La industria azucarera, como muchas otras empresas e industrias, ha sufrido un efecto de “auge y caída”. Hasta hace 30 años el sector azucarero gozaba de una gran competitividad, pues los ingenios eran lo bastante eficientes para abastecer el mercado interno del azúcar, así como competir en el mercado mundial de las exportaciones de dicho edulcorante; esto se lograba gracias a las buenas condiciones laborales y de la maquinaria con que contaba la industria. Por otro lado, el mercado mundial no se encontraba saturado permitiendo a los países productores de azúcar, exportar dicho producto con gran facilidad.

La situación crítica de la industria azucarera se sitúa a finales de la década de los sesenta, los ingenios en conjunto, tenían una deuda de 13 mil millones de pesos¹¹, esto fue uno de los elementos clave para que el Gobierno de Luis Echeverría decidiera intervenir directamente en la industria absorbiendo las empresas en quiebra.

Sin embargo, la reestructuración de la industria que había iniciado en 1970 no había dado los resultados esperados y la crisis se profundizaba aún más, esto a pesar de que en 1975 el gobierno controlaba ya la mitad de la producción de azúcar proveniente de 31 ingenios, de un total de 65 en el país.

Durante la década de los setenta, los ingenios azucareros no obtuvieron mejoras en su productividad, aunado a esto se inauguraron nueve ingenios, clausurándose otros cuatro, pues desde su concepción estuvieron mal planteados, ya que se ubicaron en regiones donde el cultivo de la caña de azúcar, no poseía las condiciones para su desarrollo.

Debido a los problemas anteriores, el Gobierno Federal, buscando nuevamente la reactivación de la industria, puso en marcha el Programa Institucional de Mediano Plazo (1984-1988). Algunos de sus objetivos se basaban en recobrar la autosuficiencia en la producción nacional de azúcar y producir eventualmente excedentes para exportación; también contemplaba mejorar la eficiencia productiva, elevar las condiciones de vida de los trabajadores de esta actividad, principalmente de los cortadores de caña, garantizando el abasto suficiente y oportuno del azúcar mediante la modernización del sistema de distribución y venta.

Los avances fueron notables en materia febril; pues se mejoraron los niveles de recuperación de azúcar, disminuyendo las pérdidas de sacarosa y los tiempos perdidos en el proceso de extracción de dicho edulcorante. Asimismo, con la

¹¹ Igartúa, Gabriela, *La crisis de la industria azucarera*, en Pare Luisa (coord.), *El Estado, los cañeros y la industria azucarera 1940-1980*, UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1987, citada por García Chávez, Luis R, *La agroindustria azucarera en México frente a la apertura comercial*, México, UACH-CIESTAAM/CYTCAÑA, 1ª Ed, 1997, p. 9.

indexación del precio de la caña al crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), los productores de caña recibieron en términos reales un mejor precio por la caña entregada al ingenio.¹²

A pesar del progreso en la industria, no se pudo evitar que se crearan inventarios luminosos, resultado de las exportaciones excesivas del azúcar hacia el mercado internacional, padeciendo en México un mercado contraído, pues no se contaba con financiamiento suficiente ni con un programa efectivo por parte del gobierno para modernizar los sectores agrícola e industrial, provocando que la mayoría de los ingenios que operaban en el país estuvieran al borde de la quiebra, poniendo en riesgo la subsistencia de muchas familias del medio rural.

Aunado a lo anterior, el crecimiento de la producción de azúcar fue insuficiente para satisfacer el incremento del consumo, por ello, en la década de los ochenta fue necesario importar azúcar para satisfacer las necesidades de consumo doméstico. Además se hizo presente el rezago tecnológico y la desorganización de los trabajadores, lo que ocasionó un declive de la industria azucarera en nuestro país.

Debido a esto, comienza un periodo de privatización durante el segundo quinquenio de los años ochenta, la agroindustria azucarera de ser una propiedad federal, pasó a manos de capital privado, ya que era la única forma de salvar la industria. La iniciativa privada buscaba realizar cambios estructurales con la finalidad de mejorar el aspecto productivo. Así por ejemplo, algunos consorcios azucareros renovaron equipos, reorganizando al personal trabajador obrero y técnico; también hicieron cambios en la administración del campo cañero, lo que trajo como consecuencia un incremento notable de la producción azucarera.¹³

¹² Consúltese: García Chávez, Luis R, *La agroindustria azucarera en México frente a la apertura comercial*, México, UACH-CIESTAAM/CYTCAÑA, 1ª Ed, 1997, pp. 12-13.

¹³ Consúltese: García Chávez, Luis R y H Spreen ,Thomas, “La agroindustria azucarera de México: Reformas estructurales y sus implicaciones para el mercado de los edulcorantes”, 1ª. Ed, *Reporte de investigación*, no. 55. UACH-CIESTAAM, México, 2000, p. 9.

A pesar de que la industria azucarera mejoró notablemente en lo que se refiere a productividad, el desarrollo de los grupos azucareros no fue homogéneo. Algunos de los ingenios al momento de su venta, se encontraban en condiciones deplorables, y necesitaban fuertes inversiones para modernizarse, sin embargo no todos los dueños de los ingenios estuvieron dispuestos a arriesgar sus capitales debido a la falta de crédito y a su alto costo financiero.

Por todo lo anterior, la privatización sólo fue un espejismo de prosperidad, pues en pocos años, la agroindustria azucarera volvió al estado de crisis, arrojando un excesivo endeudamiento para las empresas azucareras, agravándose aún más por la devaluación de la moneda y el aumento de las tasas de interés a raíz de la crisis de 1994.

Desde entonces se han generado problemas como, la falta de liquidez y solvencia que impiden a las empresas cumplan con sus obligaciones. "...A mediados de 2001 los 60 ingenios tenían una deuda conjunta de casi 37 939 millones de pesos, de los cuales 75% (18 970 millones) pertenecía a Nacional Financiera (Nafin), 39.1% (14 839 millones) a Financiera Nacional Azucarera (Fina) y 10.9 % (4 130 millones a la banca comercial)".¹⁴

1.2.2. Expropiación y reprivatización de los ingenios azucareros.

La difícil situación por la que atravesaba la industria azucarera, representaba un riesgo para la viabilidad de la zafra de 2001/2002. Debido a ello se determinó, el 3 de septiembre de 2001, mediante un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, la expropiación de 27 ingenios azucareros de los 59 que en ese entonces funcionaban en el país y que representaban casi la mitad de la producción azucarera.¹⁵ Esta medida, cuyo costo se calculó de 1000 a 3000 millones de pesos, incluyó el control de las acciones, los cupones y los títulos

¹⁴ Loyola Campos, Alicia, "Azúcar-fructosa: el sabor amargo de un comercio desigual", en *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 2, febrero de 2003, p. 190.

¹⁵ Véase: Anexo 1 en la página 139, de la presente investigación, ¿Y el ingenio?.

representativos del capital o las partes sociales y numerosos activos de esas empresas.

Dos semanas después (19 de septiembre), las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) anunciaron el establecimiento del llamado Fondo Especial, cuyas operaciones iniciaron con 1000 millones de pesos, equivalentes a 105. 2 millones de dólares, que se aplicarían al pago de diversos compromisos de operación del sector azucarero, en particular de los 27 ingenios expropiados.¹⁶

¡Que contrariedad!, los intentos del gobierno por sanear la actividad azucarera se vinieron abajo, pues de nueva cuenta nos encontramos con que, bajo la administración del gobierno foxista, los ingenios siguen en crisis y nuevamente se busca una reprivatización de los mismos para su reactivación.

En diciembre del 2004, la Sagarpa solicitó la desincorporación de cuatro ingenios, misma que fue aprobada por la Secretaría de la Función Pública. El *Diario Oficial de la Federación*, publicó el acuerdo por el que se desincorporarían los activos de los ingenios azucareros: San Pedro y San Francisco El Naranjal, que fueron propiedad de Grupo Azucarero México (GAM); La Joya y Chontalpa que pertenecieron a la empresa Santos.

La Sagarpa aseguró en su momento, que estas unidades productivas habían entrado en un proceso de saneamiento, pues habían superado su endeudamiento, además de recuperar su capacidad financiera para pagar a sus acreedores, sufragar la adquisición de caña de azúcar, así como los salarios de sus trabajadores. Así mismo mejoraron sus prácticas administrativas y se recuperaron sus ventas.¹⁷

Es importante señalar que el consorcio (GAM) cedió al gobierno federal dos de sus ingenios, para poder pagar la deuda que tiene con Bancomext y FINA.

¹⁶ Loyola Campos, Alicia, *op. cit.*, p. 190.

¹⁷ Consúltese: Cadena, Guadalupe, “Luz verde ala reprivatización de cuatro ingenios”, en *El Financiero*, sección economía, México, abril 15 de 2005, p. 14.

Además GAM busca finiquitar los pasivos con el gobierno federal y enfrentar los compromisos con Inverlat –hoy Scotiabank- y los tenedores estadounidenses de bonos. Por tales motivos, grupo GAM, espera que el gobierno agilice la venta de los mismos.

Sin embargo el proceso de reprivatización de los cuatro ingenios azucareros parece estar detenido, pues hasta abril de 2005, la Secretaría de la Función pública y la Secretaría de Agricultura (Sagarpa), no habían entregado formalmente los cuatro ingenios, al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE). Debido a esto se ha retrasado la emisión de las bases de la convocatoria por la que se venderán esos inmuebles, ya sea por licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa.

No obstante, a finales de 2005 se llevó a cabo la devolución de cuatro ingenios – José María Martínez, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas y El Dorado- a su antiguo dueño, GAM, esta decisión fue tomada por el gobierno pues consideró que la causa de decisión había desaparecido, “expropiación por causas de utilidad pública”. A principios del 2006, la situación se tornaba a favor de los grupos azucareros pues el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió otros tres amparos a favor de los propietarios de diversos ingenios, por lo que el gobierno federal tendrá que regresarlos.

En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia resolvió dos amparos a favor de los antiguos propietarios de Grupo Machado, ya que no se había respetado la *garantía de audiencia*, los ingenios que serán devueltos son Central Progreso y José María Morelos. Con respecto al tercer amparo, que promovieron los propietarios del ingenio La Margarita, también del Grupo Machado, los ministros resolvieron otorgarles una sentencia definitiva a su favor, porque el gobierno del presidente Vicente Fox no acreditó las causales de utilidad pública previstas en la Ley de Expropiación, además, no se demostró que la situación patrimonial de los

ingenios, cuando se llevó a cabo su confiscación, pusiera en peligro el abasto de azúcar en el país.¹⁸

Ante esta situación, lo que debe preocuparnos es el hecho de que las fábricas regresen nuevamente a manos de antiguos dueños, quienes debido a su irresponsabilidad propiciaron el desorden del sector y la posterior expropiación. Por tanto, considero necesario el establecimiento de condicionantes para la entrega de los ingenios, que obliguen al cumplimiento de sus responsabilidades, sobre todo en el pago oportuno de la vara, pues entre los cañeros existe mucha incertidumbre a la hora de entregar el producto y no saber cuándo cobrarán.

En un balance sobre la situación de los ingenios, la industria azucarera cuenta con 57 ingenios distribuidos en todo el país, 34 de ellos privados y 23 bajo la administración del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA). La nómina total se compone de 48 mil trabajadores activos y 11 mil jubilados, el número de personas que compone la planta de empleo se justifica con base a la producción alcanzada, la zafra del ciclo 2003-2004 arrojó cinco millones de toneladas, que se tradujeron en rendimientos superiores al 11 por ciento, lo cual demuestra la rentabilidad de las empresas. Esa tendencia se sostuvo hasta el comienzo del 2005, pues se generaron 1.9 millones de toneladas.¹⁹

A pesar de la falta de apoyo y de lo difícil que ha resultado para los ingenios mantenerse competitivos, algunos de éstos han dado muestra de una alta rentabilidad, ya que al menos en algunos de los ingenios que opera FEESA existen planes de comenzar a cogenerar energía eléctrica, buscando que el bagazo de la caña sea considerado como un energético renovable. Esta concepción le permitirá un tratamiento presupuestal y fiscal diferente a los productos energéticos.

¹⁸ Ramírez de Aguilar, Fernando, “Ordena la Corte al gobierno devolver otros tres ingenios”, en *El Financiero*, sección economía, México, enero 18 de 2006, p. 8.

¹⁹ Cadena, Guadalupe, “Alta rentabilidad en la industria azucarera”, en *El Financiero*, sección economía, México, febrero 28 de 2005, p. 28.

Debemos tener en cuenta que todos los ingenios son diferentes en aspectos tecnológicos y por ello no debe esperarse que el conjunto tenga la posibilidad de la cogeneración o de producir etanol (un oxigenante de gasolina), pero el FEESA ha detectado otras posibilidades de negocio. “Por ejemplo, el FEESA tenía el problema de que sólo producía azúcar refinada. Hoy por hoy cuatro de las fábricas pueden voltearse a producir indistintamente estándar o refino, y eso es importante porque los consumidores más grandes, los refresqueros, que antes demandaban refino, ahora que han incorporado clarificadores en sus procesos, piden estándar”.²⁰

A pesar de que la solución de los problemas de los ingenios va por buen camino, los adeudos en los mismos aún no han desaparecido, pues en la actualidad los ingenios enfrentan adeudos por 25 mil millones de pesos, pero habrá dos caminos para atender esto.

Uno: “las fábricas que por resolución de juicios de amparo queden definitivamente en manos del gobierno federal, seguirán el proceso de indemnización prevista por la ley, y los adeudos serán descontados a los anteriores dueños (Consorcio Azucarero Escorpión, Caze; Grupo Santos, Grupo Machado I y GAM)”.

Dos: “los ingenios que se restituyan por resolución judicial a sus antiguos dueños –como ocurrió con cuatro de seis de GAM- serán devueltos con todo y sus adeudos para que sean ellos quienes los paguen”.

Con esto, la Sagarpa pretende demostrar que la medida expropiatoria nunca se aplicó con el propósito de realizar un rescate azucarero, ni para que el gobierno pagara las deudas de los dueños.²¹ Cabe destacar que las deudas acumuladas por los ingenios son por conceptos tales como impuestos, aportaciones al Seguro Social, contribuciones y derechos por descargas, uso de agua, pagos a

²⁰ Rudiño, Lourdes Edith, “Optimismo de Sagarpa por reprivatización de ingenios”, en *El Financiero*, sección economía, México, enero 10 de 2005, p. 16.

²¹ Rudiño, Lourdes Edith, “Sin cargo al erario, estatización de ingenios: Sagarpa”, en *El financiero*, sección Economía, México, noviembre 29 de 2004, p. 29.

proveedores y cañeros, así como deudas con Financiera Nacional Azucarera, entre muchos otros.

Sin duda alguna, los dos puntos anteriores resultan a simple vista razonables, pues dan muestra de la intención de liquidar por alguna de las dos vías las deudas monetarias, con que hoy en día cuentan los ingenios. Queda muy claro que los nuevos propietarios recibirán los ingenios comprados con todo y sus pasivos; pero aquí valdría la pena preguntarnos, de ¿dónde? o ¿cómo? obtendrá el gobierno los recursos necesarios, para saldar las cuentas deficitarias de las fábricas en su poder.

Haciendo un recuento, en su momento el gobierno federal argumentó que la expropiación era indispensable, para permitir la sobrevivencia de esta agroindustria y para impedir la interrupción de los procesos de producción de los 27 ingenios estatizados, ya que si no se hubiera tomado tal decisión, esas fábricas no hubieran realizado su zafra 2001/2002.

Pero para que esto pudiera llevarse a cabo, recordemos que en 2001 y 2002, la Sagarpa aplicó un recurso público de Tres mil 360 millones de pesos para cubrir pagos atrasados a proveedores cañeros de los 27 ingenios expropiados, reparaciones y operación de las fábricas en la zafra 2001/2002. A pesar de lo anterior la Secretaría de Agricultura, en repetidas ocasiones ha asegurado que al erario no le ha costado un solo peso la expropiación, escudándose en que en las tres zafras anteriores se han obtenido condiciones económicas y flujos suficientes para amortizar los 3 mil 360 millones. La dependencia asegura que las utilidades hasta ahora obtenidas, han servido para pagar oportunamente a los productores de caña por este insumo; para mantener las fuentes de trabajo de los obreros, de los ingenios, y, para garantizar al mercado un buen abasto de azúcar; más no para inversiones de modernización.

Como creer lo anterior si la situación como hemos visto a lo largo de este capítulo, en el gremio azucarero es la siguiente:

Primero: Los productores de caña se han manifestado en distintas ocasiones, inconformes por el pago que reciben al momento de entregar la caña, a esto debemos agregar que generalmente se les paga en tiempo atrasado.

Dos: Tanto industriales como el propio gobierno, se pronuncian por la reducción del campo cañero como una de las formas viables para resolver la crisis de la industria azucarera. Entonces ¿cómo es que se mantendrán las fuentes de trabajo?.

Tres: El alcance y efecto curativo de las incautaciones pone en duda la viabilidad de las fábricas y los cañaverales, pues aunque el Estado obligue a los contribuyentes asumir los pasivos, la salud financiera de los ingenios no está garantizada. Actualmente la agroindustria azucarera sufre la crisis más severa que haya tenido en su historia, pues "...no ha habido otro momento en el que se conjuguen simultáneamente tantos problemas: cartera vencida y escasez de crédito para el campo, para las fábricas y la comercialización del azúcar; exceso de inventarios y restricciones para la exportación; desorden en el mercado interno y bajos precios; rezagos tecnológicos; demandas gremiales y laborales; carencia de acuerdos entre las partes e incumplimiento de incipientes planes; dispersión y desconcierto en el sector público... En esta situación y sin programa de mediano o largo plazo, la expropiación de 27 ingenios parece más un parche que salva a un puñado de industriales, pero deja sin respuesta asuntos estratégicos. Pese a una acción tan espectacular, polémica y trascendente, el ramo sigue sin un plan integral, y los cañeros siguen a la deriva entre la privatización y las expropiaciones.”²²

Sin duda, la prioridad de México debe ser la modernización, llevando a cabo una reforma estructural y económica del sector agrario, con el objetivo de propiciar un

²² Consúltese: Espinosa, Gisela, *et.al.*, *Cañeros y Cañaverales a la deriva: entre la privatización y las expropiaciones de la industria azucarera*, en Rubio, Blanca, (coord). *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*, Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdés, México, 2004, p. 156.

mejor conocimiento de los recursos, así como, la optimización de los mismos en beneficio de la comunidad y prosperidad de sus habitantes, impulsando a las pequeñas y medianas empresas con créditos e insumos, haciéndolas productivas porque son las que crean fuentes de ingreso y trabajo para los habitantes de esas regiones.

México tiene un gran problema, es la falta de sensibilidad de sus ciudadanos, la mayoría de los habitantes en México, no asume sus responsabilidades como individuos, dejando en manos del gobierno la solución de los problemas, si nosotros como individuos no tenemos una actitud innovadora y emprendedora el país jamás podrá salir del bache económico en que se encuentra. Por otro lado, el gobierno mexicano debe impulsar la producción de insumos en el campo, por medio de la tecnología y ciencia a fin de atender las necesidades del mismo, para en lo futuro tener un crecimiento y desarrollo productivo.

Urge una regulación política que ponga a los partidos políticos en orden, pues debido al mal manejo que existe entre éstos, los sectores más vulnerables como lo es el campo se ven afectados por sus políticas saboteadoras que unos a otros buscan desprestigiarse para ganar votos, poniendo a condición el suministro de recursos al campo, por lo que en muchas ocasiones los campesinos se ven orillados a votar por el que les prometa más, aunque al final de sus campañas todo haya quedado en promesas.

La situación que se presenta en este sector, es crítica por los malos manejos en el país y la falta de capacitación y conciencia de los habitantes sobre los mismos, debemos crear una cultura de exigencia de cuentas y el manejo de recursos públicos de manera transparente.

En resumidas cuentas, en cuatro años de administración de ingenios, el gobierno ha sido incapaz de determinar un plan de mediano y largo plazo para la agroindustria, y de hacer inversiones que den ejemplo a los privados para cogeneración de energía y producción de bioenergía (etanol) a base de caña. En este mismo sentido, la industria azucarera necesita una transformación, es

necesario cambiar las políticas de regulación de la misma, pues con la apertura comercial, el agro mexicano se verá afectado por el aumento en subsidios al campo estadounidense, mientras no se logren resolver los problemas políticos y económicos en el sector agrícola, estaremos en gran desventaja contra la producción de Estados Unidos.

El sector azucarero debe ser apoyado en la promoción y estimulación del consumo de los productos nacionales, esto se puede lograr por medio del mejoramiento de la calidad y presentación de los productos, así como el aumento de mecanismos de comercialización, eliminando el excesivo número de intermediarios de los productores hacia los consumidores. Reducir la participación de los productos importados y exaltar los patrones de consumo nacionales.

1.2.3. Abolición del Decreto Cañero.

El Decreto Cañero, es el mecanismo que determina las fórmulas para definir el precio de la caña de azúcar. La fórmula que ha aplicado desde la década pasada determina que, 57% del precio del azúcar al mayoreo registrado durante un año antes de la zafra, se pague a los cañeros.

En la zafra 2003/04, la caña de azúcar se ubicó en 345 pesos promedio por tonelada; en 2002/03 fue de 324.7 y un año atrás fue de 310.96²³. Los cañeros tenedores en promedio de predios de tres a cuatro hectáreas defienden el precio de esta materia prima, pues suman más de 440 mil cañeros, jornaleros y transportistas que dependen de la actividad.

La decisión publicada por la Secretaría de Agricultura el 14 de enero de 2005, de abrogar el Decreto Cañero –instrumento que durante más de 30 años reguló las relaciones de los industriales del azúcar con los campesinos productores de caña-, fue el punto de inicio de una confrontación social que hoy en día se ha tornado insostenible.

²³ Rudiño, Lourdes Edith, “Sorprende la decisión de abrogar el Decreto cañero”, en *El Financiero*, sección economía, México, enero 18 de 2005, p. 18.

Los productores de caña afirmaron en su momento, que esta medida representaba una seria amenaza para su actividad, de pérdida de empleos y desestabilización económica, política y social en los 227 municipios donde se produce esta gramínea. Debido a esto, los cañeros buscaron alianza con dos de las organizaciones más fuertes del campo ambas del PRI y lograron que el Congreso, con el apoyo del PRD, Verde Ecologista, PT y Convergencia, aprobara el 21 de junio de 2005 la Ley Cañera.

No obstante, el ejecutivo determinó también abrogar dicha ley por considerar que al igual que el decreto cañero, presentaba inexactitudes como “sobrerregulación” y encubrimiento de vicios de las organizaciones cañeras, que de acuerdo a la Secretaría de Agricultura, politizarían la actividad (en favor del PRI), frenarían la competitividad e inducirían a un encarecimiento del azúcar.

Para contrarrestar la decisión del ejecutivo, el 17 de marzo de 2005, el pleno de la Cámara de Diputados dictaminó la creación de la Ley sobre Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar para impulsar la producción y comercialización de este sector. A pesar del rechazo del PAN, priistas y perredistas aprobaron con 227 votos a favor, 105 en contra y tres abstenciones; la nueva ley establece la creación del Comité Nacional Sistema-Producto Caña de Azúcar y de la Junta Permanente de Arbitraje. Dentro de estas instancias se buscaría la representación en paridad de los agentes de esa agroindustria y buscarían ser los detonantes de la reactivación de la producción azucarera en el país.²⁴

El texto de la nueva ley compuesta de seis títulos y 150 artículos establecía entre otras cosas lo siguiente:

- Será obligación del Estado promover las políticas y programas del sector; los apoyos y estímulos a la producción; la divulgación de los avances tecnológicos. Asimismo el control de los inventarios del dulce; la

²⁴ Román Ortiz, Martín, “Aprueban diputados nuevo marco regulatorio para café y azúcar”, en *El Financiero*, sección economía, México, marzo 18 de 2005, p. 22.

diversificación del uso de la caña de azúcar y la ejecución de proyectos concertados entre abastecedores de ésta y los ingenios.

- La Sagarpa será la dependencia encargada del registro de las organizaciones abastecedoras de la caña de azúcar, así como de las modificaciones que se den en ellas.
- La ley azucarera conservará la fórmula que implica 57% del precio de referencia del azúcar se traslade para el pago de la caña, además de que hará prevalecer el Comité de la Agroindustria Cañera, que es un órgano técnico, de consulta descentralizado de la Sagarpa.
- La nueva ley, permitirá la vigencia de los comités de producción cañera, en cuyo seno se establecen las concertaciones y planeación entre industriales y cañeros para las fechas de arranque de la zafra, las variedades a sembrar y la cuantificación de calidad.
- Aunado a lo anterior la ley creará un “sistema de investigación científica y tecnológica de la caña de azúcar”, este sistema orientará proyectos de nuevos productos y subproductos a partir de la caña para hacer más competitiva y rentable la actividad, y para mejorar la economía de los 12 millones de personas que viven en los 227 municipios cañeros.

Carlos Blackaller, dirigente de los cañeros de la CNPR, aseguró en su momento,

...“la ley restablecerá la confianza y certidumbre que tenían los cañeros con el Decreto Cañero (pues determina la fórmula de fijación de precios de la caña), pero también tiene la bondad de que impulsa el desarrollo de nuevos productos, como etanol, por ejemplo, a partir de la caña. La ley considera elementos de investigación, diversificación y sustentabilidad para orientar proyectos que eleven la competitividad y rentabilidad de la caña y los demás eslabones de la agroindustria”.²⁵

²⁵ Rudiño, Lourdes Edith, “Agrío recibimiento a la nueva Ley Cañera”, en *El Financiero*, sección economía, México, junio 23 de 2005, p. 16.

A pesar de que la ley de desarrollo sustentable de la caña avanzaba por buen camino, aun faltaba la aprobación total del Senado y de algunos diputados panistas, debido a esto fue pospuesta al no lograr la mayoría requerida (de dos tercios de votos). El 14 de julio de 2005, la Secretaría de Agricultura y legisladores panistas, impugnaron la minuta de ley por considerar que dicha legislación restablecía mecanismos que el ejecutivo había eliminado con la abrogación del decreto cañero.²⁶

La resolución del Ejecutivo fue apoyada por industriales del azúcar, para la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (CNIAA), la ley representaba una “camisa de fuerza”, ante la difícil situación que atravesaba la industria por excedentes azucareros²⁷. Debido a la falta de liquidez que presentaban los ingenios, era imposible transferir 57% del valor del azúcar al pago de la caña, a menos de que hubiera un paquete de subsidios gubernamentales que permitiera a los ingenios reducir costos.

Las objeciones de la Secretaría de Agricultura para aceptar la promulgación de la ley cañera fueron las siguientes:

- 1) Entra en conflicto con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de 2001, la cual determina que el “sistema producto” es el espacio para la negociación de los agentes de cada agroindustria. Esa instancia, de orden exclusivamente consultivo, está exenta de definiciones obligatorias sobre fórmulas para el precio de la caña.
- 2) La Ley Cañera, propiciará estructuras burocráticas, que duplicarían la función de instituciones existentes. Por ejemplo, el centro de investigación de la caña, considerado en la ley, haría algo similar a las actividades del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agropecuarias y Pesqueras (INIFAP).

²⁶ Véase, Anexo 2 en la página 140, de la presente investigación, Proceso jurídico de La ley de desarrollo sustentable de la caña de azúcar.

²⁷ En 2005 los excedentes de azúcar fueron de 850 mil toneladas, equivalentes al 17% de la producción anual, *El Financiero*, julio 14 de 2005, p. 18.

- 3) Al establecer esquemas rígidos pudiera provocarse que alguno de los eslabones de la cadena pierdan competitividad en el concierto de los mercados mundiales, que se debilite y desaparezca.
- 4) La ley preserva los privilegios de las únicas dos organizaciones cañeras que hay en el país (CNC) y (CNPR). Estas asociaciones lucran con el ingreso de los cañeros, a través de cuotas directas de aportaciones extras, así como de cobros por manejo de gastos de cosecha. “Un cañero con cuatro hectáreas tiene derecho a recibir 125 mil pesos por su producción, pero sólo obtiene 26 mil 380, esto es 21.1 por ciento”, pues lo demás se queda en manos de las organizaciones.
- 5) Con el proyecto de ley se engaña a los productores de la caña al hacerlos creer que la garantía de un ingreso es suficiente para obtener ganancias y les quita la posibilidad de alcanzar una mayor rentabilidad a partir de las eficiencias en productividad y costos que van obteniendo.²⁸

En un intento de entablar una negociación efectiva con los líderes cañeros, la Sagarpa instaló “mesas de atención” en sus delegaciones de los 15 estados productores de caña de azúcar, a fin de eliminar temas de controversia y buscar puntos de coincidencia. El consenso entre los cañeros fue: la ley cañera es necesaria para implementar mecanismos que vinculen los precios entre la caña y el azúcar, además de mantener los comités de producción local²⁹; respetando los rubros de la ley referente a las agrupaciones de productores. Por su parte el Ejecutivo se promulgó por una agroindustria más competitiva y para ello, impulsará que el precio de la vara sea individualizado y a su vez, con el fin de proteger el ingreso de los cañeros, se buscarán aplicar mecanismos como las coberturas de precios en mercados internacionales y contratar seguros con el fin de cubrir la caña contra riesgos climáticos. Otra propuesta del ejecutivo giró en torno a la reducción de la participación del Estado en las relaciones entre particulares (entre cañeros e ingenios), para evitar una burocracia excesiva.

²⁸ *pass.* El Financiero, julio 14 y 15 de 2005, pp. 18 y 12 respectivamente.

²⁹ Los comités son los espacios donde los ingenios y cañeros resuelven diferencias técnicas y económicas.

Después de casi siete meses de confrontación entre Ejecutivo-Legislativo y Ejecutivo-productores de caña, se llegó a un acuerdo donde la Secretaría de Gobernación aceptó la promulgación de la Ley Cañera. El fomento a la organización productiva, la eliminación de la creación de organismos paraestatales, contratos voluntarios e individuales y la posibilidad de incorporar nuevas agrupaciones de productores, fueron los principales cambios a la ley cañera que acordaron los poderes Ejecutivo y Legislativo.³⁰

De manera específica, las modificaciones consensuadas entre los dos poderes y cañeros fueron las siguientes:

- ✦ Una nueva ley , cuya denominación será Ley de Desarrollo Sustentable de la Agroindustria de la Caña de Azúcar.

De esta forma, la ley no estará dedicada a un solo producto agrícola y permitirá una atención más amplia a la agroindustria para obtener una mayor productividad en los campos cañeros.

- ✦ Se cambió el concepto de la figura del Comité Nacional, que estaba planteado como un organismo descentralizado y se incluyó un Consejo Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar.

En principio, el Ejecutivo había planteado que el Comité Nacional se sustituyera por el de Sistema Producto Nacional de la Caña de Azúcar, sin embargo los legisladores insistieron que en ese tipo de sistema participarían todos los agentes de la agroindustria, incluidos proveedores de insumos, transportistas y entes financieros, por tanto, se corría el riesgo de que éstos interpusieran amparos contra la Ley Cañera por no haber sido consultados. Así que, la solución fue integrar en la ley, la creación de un Consejo Nacional de la Agroindustria Azucarera, las responsabilidades gubernamentales previstas inicialmente en el Comité Nacional, se asignarán a la Sagarpa. Dicho consejo tendrá un carácter

³⁰ Rudiño, Lourdes Edith, “Promulgará el gobierno la Ley Cañera”, en *El Financiero*, sección economía, México, agosto 12 de 2005, p. 12.

consultivo, donde se integrarán los directamente involucrados en la agroindustria: cañeros, industriales y gobierno.

- ✦ Se acordó la creación de un Comité Nacional de Promoción y Fomento de la Caña, el cual tendrá una personalidad jurídica y patrimonio propio y operará los programas públicos de la caña de azúcar.
- ✦ Acerca del Centro de Investigaciones de la Caña, se acordó que en lugar de crear este organismo específico, se aproveche la infraestructura de investigación existente para realizar labores de investigación, diversificación y sustentabilidad. El Consejo Nacional deberá coordinar el desarrollo de estas actividades a favor de la caña.
- ✦ Sobre la propuesta original de la ley de la agroindustria de la caña de azúcar de un contrato uniforme, se cambia por un contrato base para la compraventa, siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de caña de azúcar que de manera voluntaria e individual celebren los productores de caña y el ingenio.
- ✦ Se establece la posibilidad de que los contratos sean registrados ante el registro Público de la Propiedad y Comercio para que tengan mayor certidumbre.
- ✦ Las negociaciones determinaron que la conciliación y el arbitraje de la agroindustria se darán en el marco del Servicio Nacional de Arbitraje, surgido de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- ✦ Para dar cumplimiento a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y debido a que esta ley de la agroindustria de la caña de azúcar sólo considera dos actores de la cadena (productores de caña e ingenios), se establece que estos agentes se incorporarán al proceso de integración de los Comités

Nacionales y Regionales del Sistema Producto, cuando la Sagarpa emita las respectivas convocatorias.³¹

Finalmente, el 22 de agosto de 2005, la Secretaría de Agricultura publicó la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en el *Diario Oficial de la Federación* en los términos exactos en que el Poder Legislativo la aprobó el 21 de junio. De aquí en adelante sólo restaba que el Congreso de la Unión integrara en el texto de la ley las modificaciones mencionadas párrafos atrás, antes del 20 de septiembre.

Resueltas las objeciones esgrimidas por el Ejecutivo Federal para vetar la ley, la Cámara de Diputados aprobó con 394 votos a favor y una abstención, el dictamen de la Comisión de Agricultura y Ganadería que reforma diversos artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.³²

No obstante, la legislación aprobada no integra todas las modificaciones acordadas, por ejemplo uno de los acuerdos fue el cambio de nombre de la ley por el de *Ley de Desarrollo Sustentable de la Agroindustria de la Caña de Azúcar*. Dicho cambio no se llevo a cabo, pues expertos en técnica legislativa, explicaron que tal ajuste no procedía, pues en los hechos se estaría expidiendo otra ley diferente a la aprobada el 21 de junio de 2005; si se cambiara el nombre esa ley aplicaría no sólo en las relaciones de cañeros e industriales del azúcar sino también en otros agentes como en los obreros, que son regulados por la ley del Trabajo y por el Contrato Ley de la Industria Azucarera.

Ante esto, la Sagarpa retuvo 500 millones de pesos de presupuesto de 2005 correspondientes a programas para la modernización de la caña y para el apoyo a esquemas financieros de los cañeros. Además de que impulsó un *recurso de inconstitucionalidad*³³ en contra de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, la Procuraduría General de República fue la encargada de presentar el informe ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

³¹ Consúltese. La Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en www.caneros.org.mx

³² Véase: Anexo 3, en la página 143, de la presente investigación, Modificaciones a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

³³ El recurso de inconstitucionalidad está previsto en el artículo 105, fracción II, inciso B de la Carta Magna.

Mientras el proceso se turnaba a la Corte, los productores de caña y el gobierno instalaron dos mesas de negociación: una técnica jurídica y otra de implantación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña. Sin embargo, los problemas de la agroindustria azucarera no terminan con la publicación de la Ley Cañera, ni con el retenimiento de los apoyos al campo, ni con reuniones que al final no resuelven nada; las implicaciones sociales y económicas están en relación con la globalización, pues la apertura de mercados está obligando a México dar acceso libre al jarabe de alta fructosa de maíz, sustituto del azúcar. El problema es, que con dicha apertura comercial, la fructosa amenaza con arrebatarse al azúcar una tercera parte del mercado (dos millones de toneladas anuales); eso se traduciría en un achicamiento de la agroindustria, en una reducción de empleos, superficie, producción de caña y de azúcar.

Otro factor que mantiene amenazado al sector azucarero, es el fallo de la OMC en contra del gobierno mexicano para que elimine el gravamen especial sobre el jarabe derivado del maíz, que fuera creado como medida de protección a nuestra industria azucarera y garantizar el consumo de unas dos millones de toneladas del dulce por parte de las compañías refresqueras. Para evitar tiempos de crisis, el gobierno mexicano debe exigir ante las instancias internacionales, el cumplimiento de la parte estadounidense en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

“...algunos importadores inconformes por los aranceles aplicados a la importación de endulzantes presentaron amparos ante tribunales federales y lograron introducir hasta 50 mil toneladas de azúcar de países de Centro y Suramérica, en perjuicio de la industria nacional, mientras que a través del contrabando se introdujeron al país alrededor de 45 mil toneladas...”³⁴

Como ya se ha mencionado anteriormente, la salida de la crisis azucarera puede encontrarse en la diversificación del uso de la caña hacia el etanol y producción de energía eléctrica. Por otro lado la cuestión política es de suma importancia para el desarrollo de la actividad cañera, los gremios cañeros, organizados en estructuras priistas de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación

³⁴ Contreras Oved / Finsat, “Los cañeros todavía no pueden cantar victoria”, en *El Financiero*, sección economía, México, agosto 18 de 2005, p. 12.

Nacional de productores Rurales(CNPR), no deben seguir manipulando el medio rural, sino que deben dar paso a nuevas agrupaciones de partidos diferentes, que puedan aportar ideas nuevas para el crecimiento de la industria azucarera.

Además, en México hace falta una nueva ley agraria que proporcione seguridad en la tenencia de la tierra, esto permitirá que los más de 29 mil núcleos agrarios y los más de 5.6 millones de ejidatarios, comuneros, posesionarios y pequeños minifundistas se motiven a trabajar en sus tierras encontrando mejores alternativas de empleo, ingreso, superiores niveles de vida y bienestar, sin tener la necesidad de emigrar hacia otros países.

A lo anterior, habría que agregarle que el problema cañero no fue atendido de manera inmediata, pues el anterior secretario de agricultura Javier Usabiaga, estuvo más interesado en su precampaña para lograr la candidatura de su partido Acción Nacional, para la contienda por la gubernatura de Guanajuato en 2006, que en resolver los problemas que estaban generando un desequilibrio en el mercado azucarero como por ejemplo: la presencia de fructosa en el mercado.

No obstante, la solución del problema cañero debe buscarse con o sin secretario de Agricultura, pues al nuevo secretario (Francisco Mayorga) le tomará algunos días o quizá meses discernir el problema, para después entablar negociaciones con los cañeros e industriales del azúcar, que lleven a encontrar no una, sino varias salidas a las complicaciones que actualmente aquejan a nuestra industria azucarera. Pero sobre todo, a poner en marcha un sistema que regule tanto a la industria como al sector cañero, pues mientras dichos sectores no conjuguen sus actividades la industria azucarera mexicana estará en desventaja con otras industrias internacionales como las de Brasil o Australia.

1.3. Desempeño de la industria del azúcar dentro de la economía mexicana.

Dentro de la industria azucarera, la producción del edulcorante es de suma importancia, pues nos refleja el comportamiento de la caña de azúcar en el campo

cañero. En la zafra 2003/2004, el total de la caña molida de azúcar fue de 45.4 millones de toneladas, que se concentraron en 610 mil hectáreas, y se obtuvieron alrededor de 5 millones de toneladas de azúcar, provenientes de 58 ingenios del país distribuidos en 15 estados; 227 municipios están relacionados con la agroindustria azucarera de la cual dependen 440 mil empleos directos.³⁵ En 2004 la producción del dulce contribuyó con 0.5% del PIB global de la economía, mientras que su participación en el producto del sector alimentario se situó en 3%. En ese año, el consumo per cápita aparente fue de 44 kilogramos.³⁶

Actualmente, operan en México 57 ingenios azucareros de los cuales 23 se encuentran expropiados por el gobierno federal, se estima que éstos produjeron en la zafra (2004/2005) 2.4 millones de toneladas del endulzante. La derrama económica que ello representó en los 113 municipios de los nueve estados donde se asientan los 23 ingenios antes expropiados, fue superior a los siete mil 500 millones de pesos.

Hasta abril de 2005 el avance de la zafra había sido el siguiente:³⁷

- ▶ Una molienda de 16 millones 276 mil 538 toneladas de caña, equivalente a una producción de 1 millón 819 mil 951 toneladas de azúcar.
- ▶ Hubo un avance de 76.5% con respecto a lo programado en molienda, y 75.8% en producción en cuanto al más reciente estimado de caña molida, que es de 21 millones 272 mil 451 toneladas.
- ▶ La producción realizada a la fecha (abril de 2005) fue de 643 mil 642 toneladas de azúcar refinada, equivalentes a 35 por ciento de la producción de los ingenios expropiados.
- ▶ La producción de azúcar estándar corresponde al 65% restante, equivalente a 1 millón 176 mil 309 toneladas.

³⁵ Fuente, Unión Nacional de Cañeros/estadísticas 2005, www.caneros.org.mx

³⁶ Fuente, INEGI, Cuenta de Bienes y Servicios 2004.

³⁷ Amigón, Edgar, "Producción récord de azúcar para la zafra 2004/05, prevé FEESA", en *El Financiero*, sección mercados, México, abril 21 de 2005, p. 13 A.

- ▶ Faltaban por cosechar 78 mil 852 hectáreas de caña. Cuatro ingenios concentran 42.2 por ciento de la superficie pendiente por cosechar: San Cristóbal, Plan de Ayala, Alianza popular y La Margarita.

Si bien, estas cifras podrían dar cuenta de que la azucarera es una industria sólida y rentable, lo cierto es que desde fines de los años noventa atraviesa por una de las etapas más críticas de su historia, cuyas causas pueden resumirse en los siguientes puntos a tratar.

1.3.1. La competitividad del azúcar mexicana frente a productos extranjeros equivalentes.

A partir del 2000, la situación de la agroindustria de la caña de azúcar se reporta como crítica. Desde entonces el país venía arrastrando inventarios importados en 1990, y sus excedentes exportables rebasaban las 700 mil toneladas; la venta del dulce excedentario en el mercado mundial, propició pérdidas millonarias para cañeros e industriales. A lo anterior habría que agregarle la aparición de la fructosa en el mercado nacional de edulcorantes, ganando rápidamente espacio en el consumo de los refresqueros.

Aunado a esto, en el 2001 daba inicio una fuerte confrontación entre México y Estados Unidos, porque éste escudándose en las llamadas “cartas paralelas” del TLCAN rechazaba –y sigue rechazando- cumplir lo establecido en este tratado: abrir sus fronteras al total de sobre oferta azucarera de nuestro país, lo cual debió hacer a partir de octubre de 2000. De lo anterior se puede deducir que, la cadena caña- azúcar se enfrenta a un escenario de claroscuros, desafíos y oportunidades.

Por un lado se enfrenta a la competencia en el mercado con el alta fructosa de maíz, que pudo frenarse en 2002-2004 gracias al Impuesto Especial a las sodas elaboradas con dicho edulcorante, pero que en los próximos años va avanzar, adueñándose de parte del mercado en la industria refresquera.

México tiene un gran desafío, alcanzar la competitividad que tanto necesita dentro del sector azucarero, para poder producir y comercializar el azúcar así como sus derivados dentro y fuera del país; más aún cuando nuestro edulcorante se encuentra en competencia pero a la vez en desventaja con precios inferiores de otros países productores de azúcar. Hay que tener presente que la competitividad en México está estancada³⁸, debido entre otras cuestiones, a la oposición de una “revolución estructural –inversión básica en infraestructura, tecnológica, social, salud. Inversión empresarial en administración y gestión-“³⁹ por parte de grupos dominantes, tanto del sector privado como del público. Por ello la importancia de contar con un marco competitivo, pues en ausencia de éste, México se encuentra imposibilitado para fomentar la inversión en investigación y desarrollo, mejores prácticas empresariales y, por lo tanto, aumentos en la productividad y las remuneraciones.

Sin un marco competitivo, se cae en el error de generar propuestas mágicas de crecimiento, distribución del ingreso y bienestar, condicionadas por un cambio de modelo milagroso. Un estudio realizado por el CEESP, afirma que “...el atractivo de México para la atracción de los flujos de inversión extranjera, depende de la consecución de las reformas, y no de promesas de dudoso futuro... lo único que se necesita es la definición de rumbo y objetivos, para luego establecer políticas que nos permitan sincronizar en el mismo carril, en la misma dirección y a la misma velocidad...”⁴⁰

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), establece que el mercado estadounidense deberá abrir totalmente sus fronteras al azúcar mexicana en 2008, pero hay dudas de que pueda aprovecharse esta apertura, ya que según estudios realizados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), nuestro dulce carece de competitividad al registrar desde el año de 1998 precios internos superiores a los de Estados Unidos. En 2003 los precios en

³⁸ Véase: Anexo 4 en la página 144, de la presente investigación, México se estanca en materia de competitividad.

³⁹ Martínez Cortés, Ignacio, *La apertura comercial recíproca para el 2010 a través de los Tratados de libre comercio*, en ponencia sobre el Primer encuentro de análisis y discusión sobre la Política Exterior de México, México, FCPyS-UNAM, mayo 25 de 2006.

⁴⁰ Becerril, Isabel, “Persisten barreras ocultas en la economía”, en *El Financiero*, sección economía, México, marzo 14 de 2006, p. 11.

México se ubicaron alrededor de 28 centavos de dólar por libra, mientras que en el país del norte estuvieron en 22 centavos.⁴¹

Otra muestra de incompetividad, aunque no tiene relación con Estados Unidos, es la comparación de la Industria del azúcar de Queensland, Australia con la de México donde encontramos cierta “ineficiencia”. Ambos países producen cinco millones de toneladas de azúcar al año, sin embargo en Queensland, el número de cañeros es de solo seis mil 500 con predios de 85 hectáreas. En México el promedio de tenencia de la tierra cañera es de 4.5 a cinco hectáreas y actualmente existen 170 mil cañeros y 26 mil obreros que dependen directa o indirectamente de la actividad cañera.

El USDA recomienda la reestructuración y reducción de la industria azucarera para poder ser competitiva. Pero esto resulta improbable debido a que el capital privado –con tasas de 12 a 15 por ciento- es muy costoso, y no es probable que el gobierno autorice inversiones para la modernización.

A esta opinión, se suma la del Dr. Luis Ramiro García Chávez, especialista de la Universidad Nacional Autónoma Chapingo, cuando señala que en definitiva, el reto para ingenios y cañeros consiste en ser más eficientes. Esto implica “redimensionamientos”, con reducción de superficies de cultivo de caña y el consecuente cierre de fábricas –“considera que no más de cinco” de las 57 existentes-, conservando el potencial productivo nacional alrededor de los 5.8 millones de toneladas de azúcar. Además de que debe generarse un plan urgente de diversificación del uso de la caña a productos más rentables, como el etanol.

Para el especialista, es conveniente dismantelar el marco legal de la agroindustria. Se requiere certidumbre en la relación industria-cañeros; lo cual podría darse en el futuro con contratos uniformes, que mantengan el compromiso de que 57 por ciento del precio del azúcar sea para pagar caña, o incluso que sea el 60 por ciento. Lo innovador sería que ese porcentaje esté condicionado al

⁴¹ Rudiño, Lourdes Edith, “Competitividad, el talón de Aquiles del azúcar mexicana”, en *El Financiero*, sección economía, México, julio 5 de 2004, p. 39.

contenido de sacarosa de la caña de cada productor o de cada grupo de cañeros, y no que se considere el promedio de sacarosa del conjunto de campos que proveen a los ingenios, porque esta forma –que es prevalecte- castiga a buenos cañeros, a los que fertilizan y cuidan sus predios, y premia a los malos productores.⁴²

Dentro de las oportunidades para México se encuentran la subutilización y diversificación de la tierra. Es decir muchas áreas que actualmente se utilizan para cultivar caña podrían aprovecharse para cosechar frutas, hortalizas, ganado o cultivos no tradicionales.

Por otro lado, la caña de azúcar nos ofrece muchas oportunidades de diversificación, lo que debe hacerse es, seguir las tendencias mundiales de producir etanol (que se obtiene de la caña de azúcar y del maíz, y se usa en varios países en complemento de las gasolinas obtenidas del petróleo), energía eléctrica, incluso explorar el esquema de bonos de carbono con plantaciones de caña.

Los cañeros también han expresado su opinión referente al tema. El diputado priista y representante de los cañeros, Carlos Blackaller considera que, no es oportuna ni necesaria la reducción de la industria, sin embargo está conciente de los diversos usos que podría dársele a la caña de azúcar y junto con los azucareros luchar por la diversificación del sector.⁴³

Haciendo un balance, considero que las opiniones antes mencionadas son bastante acertadas, si bien es necesaria una reestructuración dentro del sector cañero que incluya menos regulaciones y burocratismos, la contracción de la industria significaría el desempleo masivo de cañeros y por ende una crisis social en este sector. Sin embargo, las oportunidades que nos ofrece la caña de azúcar podrían impulsar a la creación de nuevas fuentes de empleo, asegurando con ello una ocupación total de la mano de obra que actualmente labora en el sector.

⁴² Consúltese: Rudiño, Lourdes Edith, “Escenario de claroscuros”, en *El Financiero*, Informe Especial, México, agosto 5 de 2005, p. 17.

⁴³ *ibidem*

Además los cañeros principalmente, tendrían la oportunidad de integrarse a nuevas formas de producción, lo que significaría adquisición de nuevos conocimientos alrededor de la caña de azúcar, teniendo la oportunidad de impulsar el desarrollo del sector, pero sobre todo la oportunidad de trabajar sus tierras para la diversificación de las mismas.

No todo está perdido, si se eliminara la sobrerregulación en la industria azucarera, podrían mejorarse indicadores de productividad, competitividad y confrontar así, la embestida de la fructosa. Por otro lado, tenemos que el incremento de acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y otros países, pone en riesgo las ventajas preferenciales de las que goza México con el mercado estadounidense, su principal socio comercial, por ello nuestro país debe incrementar la competitividad, profundizando aún más las ventajas del convenio trilateral, pues no debemos olvidar que en los próximos cinco años gracias al trabajo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) prácticamente desaparecerán los aranceles en el mundo.

Debemos tener muy presente que se negocian alrededor de 150 tratados que nos empujan a ser más competitivos y a concretar una unión aduanera entre México, Canadá y Estados Unidos; ya que conforme EU continúe negociando tratados bilaterales, el acceso preferencial de México se irá erosionando y vamos a tener que competir en igualdad de condiciones arancelarias con muchos países, por tanto hay que profundizar los temas que se establecen hoy en la ASPAN.⁴⁴ [INFRA]

México tiene que aprovechar otras características que le son propias, como la cercanía geográfica con ese país, para así aumentar su competitividad. Si logramos superarnos en este terreno podremos competir en todos lados contra los productos ajenos, lo único que nos falta es que tanto el gobierno como la iniciativa privada se superen en ese rubro.

Si bien la política comercial de EU erosiona las ventajas con México, no se pierde la certidumbre de acceso a ese mercado, aunque existe una fuerte reducción de

⁴⁴ ASPAN: Alianza para la seguridad y prosperidad de América del Norte.

las exportaciones mexicanas hacia Norteamérica. Actualmente nuestras exportaciones representan sólo 9.35 por ciento del total de las importaciones estadounidenses, cuando en los seis primeros meses de 2005 representaban en promedio 10.35 por ciento.

Cabe recordar que el auge de las exportaciones mexicanas en términos de su participación, en el total de compras al exterior efectuadas por EU se dio en 2002, cuando significaron 11.59 por ciento del total de compras estadounidenses al exterior. A partir de allí la caída fue paulatina, 10.96 por ciento en 2003, y 10.59 en 2004, hasta observar esta cifra de 9.35 por ciento en julio de 2005.⁴⁵

Según el Banco de México, 81 países lograron mejorar su participación, siendo el caso más notable el de China, que de representar 9.8 por ciento de las importaciones estadounidenses en 2002 pasó a 14.1 por ciento en julio de 2005.⁴⁶

Lo anterior es producto de sus reformas económicas, su dinámico sector privado y su abundante fuerza de trabajo; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) refiere que el país asiático participa con 6 por ciento del comercio mundial de mercancías, cifra que podría elevarse a 10 por ciento, logrando ocupar el primer sitio como país exportador en 2010. Esa tendencia se debe, entre otras razones, a la tasa anual de crecimiento de la economía china, que durante los últimos 20 años se ha mantenido en un promedio de 9.5 por ciento, la OCDE reconoce que la población ha visto crecer sus ingresos en términos reales, además de que se ha reducido la pobreza⁴⁷.

Por lo anterior, debemos ver a China como una oportunidad, y no como un reto, convirtiéndose en nuestro modelo a seguir, pues en lugar de verlo como un enemigo debería convertirse en nuestro aliado, ya basta de voltear sólo al norte "EUA", existen otros países como el mencionado, de los cuales podríamos

⁴⁵ Navarrete, Rodolfo, "Menor dinamismo de las exportaciones mexicanas", en *El Financiero*, sección Barómetro financiero, México, septiembre 29 de 2005, p. 14.

⁴⁶ *ibidem*

⁴⁷ Cadena, Guadalupe, "China, tras el liderazgo mundial en exportaciones", en *El Financiero*, sección economía, México, septiembre 20 de 2005, p. 11.

aprender mucho en materia comercial y agrícola, pues como hemos constatado, la pérdida de competitividad de los productos mexicanos, no sólo está asociada con el reducido crecimiento de la productividad, sino también a la falta no de una reforma, sino de una revolución estructural y reformas monetarias, que al sostener altas tasas internas de interés existe una apreciación del peso.

Por ejemplo, el banco central chino favorece la depreciación del yuan, por medio del sostenimiento prácticamente de un tipo de cambio nominal, en un contexto de caída interna de precios, este tipo de políticas monetarias hacen que nuestro país compita con la apreciación del peso mexicano, llevando a una fuerte sobrevaluación relativa de nuestra moneda, que explica en parte la pérdida de competitividad de la que hablamos.

Sin duda, México está viviendo momentos críticos en su posición dentro de los mercados mundiales, esta situación se refleja en la productividad de las empresas, misma que no ha avanzado al mismo ritmo que su desarrollo. El centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), afirma que "...de 1994 a la fecha, la productividad de los trabajadores creció 0.1 por ciento; en tanto la producción de la industria manufacturera se elevó 33 por ciento..."⁴⁸

Mientras en México, se trata de resolver el problema de la productividad a través de fórmulas, que les permitan a los productores mantenerse no sólo en los mercados foráneos, sino también en el interno, otras economías ingresan a la competencia global, como es el caso de Bangladesh e India además de China. Los productos de estos países asiáticos han desplazado a las mercancías mexicanas de los mercados foráneos; debido a que sus costos son menores en comparación a los nacionales.

Otros países como Singapur, Corea, Hong Kong y Taiwán han aprovechado las ventajas comparativas de contar con menores costos laborales, lo que les ha permitido iniciar un proceso de liberación económica muy fructífero. Esto ha sido

⁴⁸ Becerril, Isabel, "Momento crítico de México en los mercados mundiales", en *El Financiero*, sección economía, México, octubre 10 de 2005, p. 25.

resultado de un proceso de aprendizaje de las nuevas tecnologías, el desarrollo de personal técnico bien capacitado y la acumulación de capital.

Es imprescindible hacer frente a diversos obstáculos como la corrupción, la mala calidad, el escaso alcance a la educación, la poca o nula inversión en infraestructura y el corto alcance del mercado crediticio para que México empiece a disfrutar de los beneficios, que otorga el crecimiento de los mercados internacionales.

“...los 12 tratados de libre comercio firmados con 43 países, no tienen por qué sanar todos los males de la economía, la labor de estos mecanismos es el fomentar la creación de un ambiente competitivo que incentive a las empresas nacionales a mejorar su productividad para poder ofrecer bienes más baratos y de mejor calidad y aprovechar las ventajas arancelarias que los tratados otorgan. Pero se requiere de factores adicionales que proporcionen un ambiente amigable donde las empresas se puedan desarrollar eficientemente para ser cada vez más competitivas...”⁴⁹

Referente a la industria azucarera, el USDA, insiste en que si México quiere exportar azúcar a Estados Unidos en 2008 deberá ser competitivo, lo cual puede cumplirse, ya que la competitividad de nuestra industria no debe basarse en el número de personas que laboran en dicho sector, ni en el institucionalismo que caracteriza a la misma, sino en la capacidad que se tenga de producir lo necesario para consumo nacional e internacional y en la capacidad para obtener productos alternos de la caña de azúcar. Considero que el pedimento de dicho organismo no debe representar presión alguna para México, al contrario debe traducirse en un reto tanto para los productores de caña como para los industriales y para el gobierno, que lo único que debe hacer es crear políticas que beneficien al sector azucarero, pero sobre todo, políticas que eliminen obstáculos tanto a la cosecha de caña como a la producción del azúcar.

⁴⁹ *ibidem*

1.3.2. Actualidades de la situación en oferta y demanda de azúcar en México.

Desafortunadamente los problemas de la actividad cañera no se reducen a la competitividad del azúcar. El desabasto y por ende la importación de dicho edulcorante son otros de los problemas actuales de la industria, que de no resolverse causarían daños severos al sector azucarero.

A partir del 2001 dichos problemas comienzan acentuarse en la industria, debido a el incremento en el consumo del azúcar en México y a las posibilidades de desabasto en la zona centro y norte del país. Desde entonces la Secretaría de Economía se ha visto obligada a autorizar cupos de importación de azúcar superiores a 100 mil toneladas. (ver cuadro 1)

Cuadro 1

OFERTA Y DEMANDA DE AZÚCAR EN MÉXICO			
(Miles de toneladas)			
	2003/04	2004/05	2005/06
Inventarios iniciales	1,194	1,237	1,384
Producción	5,330	5,665	5,623
Importaciones	327	141	141
Oferta Total	6,851	7,043	7,148
Exportaciones	12	12	12
Consumo doméstico	5,380	5,422	5,517
Otro consumo	220	225	230
Inventarios finales	1,237	1,384	1,389

Fuente: USDA: Cifras revisadas para 2003/04; estimadas para 2004/05 y pronóstico para 2005/06

El director general de industrias básicas de la SE, Adalberto González, en su momento, aseveró que la decisión de permitir importaciones de azúcar en septiembre de 2004 se debió a cuestiones de oferta y demanda, ya que el consumo de ese producto había incrementado las posibilidades de un desabasto.

Expuso que en el segundo semestre de 2004, la SE consideró que no se necesitaba establecer un cupo de importación de azúcar, porque había un balance entre producción y consumo, pero en el cuarto bimestre todo cambió luego del

aumento dinámico de la demanda que amenazaba, con la reducción de la reserva estratégica de ese mismo año.⁵⁰

Debido a este aumento dinámico, la Confederación Nacional de Productores Agrícolas, pidió al gobierno federal retirar las restricciones para importar hasta cien mil toneladas de azúcar, y justificó la medida con el argumento de que el país registraba bajos inventarios del edulcorante, aunado a ello, la zafra se había retrasado, debido a las condiciones climatológicas de las entidades productoras de azúcar.

Ante esta petición, la Secretaría de Economía autorizó en noviembre de 2004 cupos de importación de azúcar por un total de 123 mil 457 toneladas, mismas que fueron administradas por el Fideicomiso de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, para colocarlas en el mercado mediante un esquema de subasta. Estos volúmenes se importaron de Centroamérica – (100 mil toneladas de Guatemala, Colombia y Brasil y 23 mil 457 ton. De Costa Rica) - e ingresaron a territorio nacional con un arancel preferencial de 36 dólares por tonelada, en lugar de los 360 dólares que normalmente se debían pagar. La SE aseguró que dichas importaciones se permitieron para evitar “comportamientos especulativos y presiones al alza del precio del edulcorante”.⁵¹

Sin embargo la dependencia no pudo evitar el aumento de precios del azúcar, pues desde el año 2001 se viene registrando una tendencia alcista de precios en esta materia prima que muestra una situación deficitaria de la oferta nacional.

El siguiente cuadro muestra con claridad los altibajos en los precios del azúcar por bulto de 50 kilogramos.

⁵⁰ Saldaña, Ivette, “Insiste Economía en el desabasto de azúcar”, en *El Financiero*, sección economía, México, septiembre 8 de 2004, p. 23.

⁵¹ Saldaña, Ivette, “Publican autorización para cupos de importación de azúcar”, en *El Financiero*, sección economía, México, noviembre 15 de 2004, p. 53.

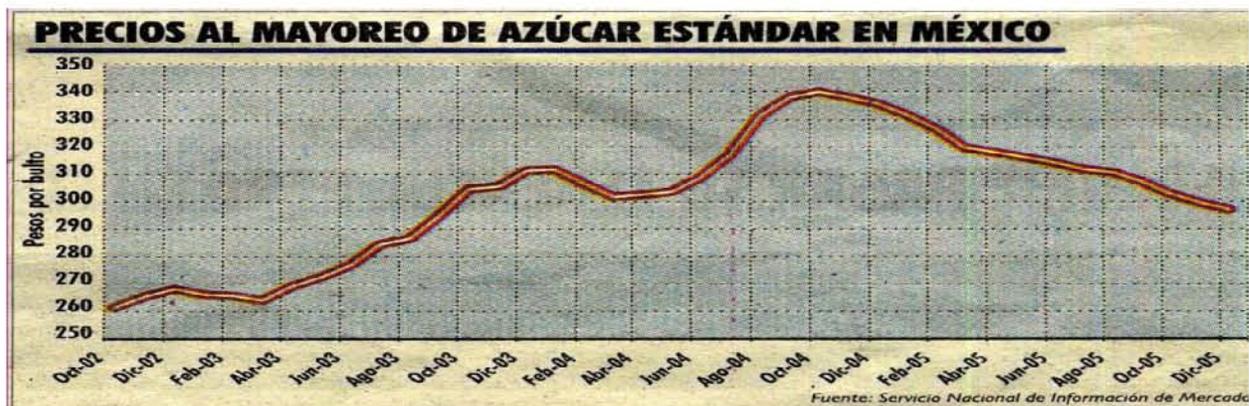
Cuadro 2
Precios al mayoreo de Azúcar
Pesos por bulto de 50 kilos

Promedio Anual	Refinada	Estándar
2000/01	274.08	234.05
2001/02	286.30	245.76
2002/03	319.84	274.18
2003/04	359.71	312.94
Año 2004/05		
Octubre 2004	361.16	341.02
Noviembre 2004	358.23	339.17
Diciembre 2004	357.20	333.20
Enero 2005	357.78	332.41
Febrero 2005	355.48	327.31
Marzo 2005	353.92	320.79
Abril 2005	353.90	318.95
Mayo 2005	353.05	315.54
Junio 2005	353.05	314.95
Diciembre 2005	N.D	300.00
Febrero 2006	N.D	265.00

*El año comercial azucarero va de octubre a septiembre

Fuente: Comité de la Agroindustria Azucarera.

Gráfico 1



Fuente: El Financiero, febrero 13 de 2006, p. 29.

El ciclo 2005/06 no será la excepción, pues los precios del azúcar seguirán en aumento, debido a la fuerte demanda y al creciente uso del etanol por los altos precios del petróleo. Se espera que la producción aumente en más de cuatro

millones de toneladas en 2005/06, ya que los niveles de demanda continuarán robustos, con un incremento de dos millones de toneladas sobre los niveles de 2004/05. Por tanto, la demanda de azúcar se encargará de impulsar niveles de precios más altos.

El recurso a las importaciones por parte de la Secretaría de Economía, para abastecer el mercado nacional, podría englobarse en cuatro causas fundamentales:

- ◆ La primera la encontramos en septiembre de 2001 cuando el gobierno expropió 27 ingenios en manos de la iniciativa privada, bajo el argumento de que incumplían con los pagos a cañeros y con sus compromisos financieros.
- ◆ La segunda se debe, a la incertidumbre de un posible desabasto en el mercado nacional, debido al aumento en el consumo de azúcar por parte de la población.
- ◆ La tercera y de gran importancia para industriales que utilizan edulcorantes dentro de sus insumos, se debe al Impuesto Especial a bebidas elaboradas con fructosa, pues tanto refresqueras como empresas del dulce dejaron de comprar y utilizar dicho jarabe en sus productos, lo que ocasionó una mayor demanda de azúcar.
- ◆ La última y cuarta causa tiene razón de peso. El presidente del Consejo de Alimentos, Bebidas y Tabacos de la Canacintra, Mario Villas, asegura que, las importaciones obedecen a la mala calidad y alto precio del producto que está recibiendo la industria refresquera y dulcera.⁵²

Por cuestiones sociales, México es el país que tiene el *oro blanco* más caro del mundo. Basta con remitirnos a 1956, cuando el gobierno federal emitió el *Decreto*

⁵² Fragoso Bonilla, Juliana, “Los terrones de la ira”, en *Expansión*, sección reportajes, México, Noviembre-Diciembre 2003, p. 117.

Cañero, que norma el mercado nacional y obliga a los ingenios a pagar 57% del precio de venta del azúcar por la caña que reciben.

Esta situación, obliga a las empresas a vender el edulcorante más caro para poder obtener algún margen de utilidad; lo que a su vez afecta a la industria refresquera, a los fabricantes de dulces, chocolates y alimentos, que ven crecer sus costos de producción perdiendo competitividad. (ver cuadro 3)

Cuadro 3
Zafra / caña-azúcar

Años	Precio
2003/04	\$ 345.00
2002/03	\$ 324.7
2001/02	\$ 310.96

Fuente. El Financiero, Sección Economía, Enero de 2005, p.18.

El cuadro anterior nos explica que los trabajadores cañeros han recibido un aumento en el precio por tonelada de caña cada dos años, aunque en ocasiones esto represente mayor pérdida de competitividad para la industria del dulce.

Los cañeros –tenedores en promedio de predios de tres a cuatro hectáreas- defienden el precio de esta materia prima, pues suman más de 440 mil los cañeros, jornaleros y transportistas que dependen de la actividad. En el país 745 mil hectáreas (4 por ciento de la superficie agrícola nacional) se siembran con caña en 15 entidades de la República, y con esto se abastece a los 57 ingenios del país, que a su vez producen anualmente más de cinco millones de toneladas de azúcar, con un valor de dos mil 500 millones de dólares, esto es 8.4 por ciento del PIB del sector Alimentos, Bebidas y Tabaco.⁵³

Algunos empresarios del Grupo Azucarero México (GAM), han expresado la necesidad de fijar una producción base a los ingenios, un esquema similar al de

⁵³ *ibidem*

Europa, donde se fija a éstos la producción, lo que permite mantener control sobre la oferta y demanda de azúcar.

En 2005, el consumo estuvo calculado en 5.5 millones de toneladas, mientras que la producción se estimó en 5.6 millones de toneladas, y permitió un balance en el mercado, pues fue ligeramente superior al consumo. Aquí valdría preguntarnos si verdaderamente se prescindirá de las importaciones o nuevamente se tendrá que recurrir a cupos de importación, ya que recordemos que para finales del año 2005 el mercado de azúcar arrojó faltantes para ciertas regiones del país y un deterioro significativo de la reserva estratégica.

Aunque este apartado ha sido dedicado al análisis sobre la situación actual de la industria azucarera en México, es importante señalar que, la crisis en la industria del azúcar no es propia de México, ya que a nivel mundial, los precios internacionales del azúcar se ubican en su máximo nivel desde 1980, influidos en parte por especulación, pero también por dos factores estructurales y dos pasajeros. Los primeros son la tendencia mundial creciente a elaborar bioenergéticos a partir de materias primas agrícolas, incluida la caña, lo cual reduce la oferta azucarera, y, la reforma azucarera de la Unión Europea que en los próximos años propiciará allí una caída de la producción y exportación de azúcar.⁵⁴

Los factores transitorios son los daños en infraestructura azucarera que sufrió el sureste de Estados Unidos a causa de los huracanes Wilma y Katrina, y, por otro

⁵⁴ La Unión Europea (UE) aprobó el 24 de noviembre de 2005, una reforma radical del sector azucarero, que potencia el abandono de la producción y se amortigua con compensaciones a los remolacheros y otros apoyos específicos para países como España. El compromiso es reducir en 36% los precios y otorgar ayudas para compensar 64.2% las pérdidas de renta que tendrán los remolacheros europeos. Otras concesiones van encaminadas a compensar a los países donde se reduzca más la producción, pues en los Estados donde este recorte supere el 50%, la subvención equivale a 90% de la pérdida de renta, que podrá completarse hasta el 100% con dinero nacional. Asimismo, la UE aprobó un programa de reestructuración voluntario para las industrias, de cuatro años, que otorga ayudas a las fábricas (730 euros anuales por tonelada que dejen producir). También hay ayudas regionales de 109 euros por tonelada, durante la próxima campaña, e inferiores después, para potenciar la diversificación y medidas de desarrollo rural. El nuevo acuerdo se alinea con el dictamen de la OMC que calificó de ilegales la mayoría de las exportaciones de azúcar de la Unión Europea. Dicha reforma entrará en vigencia en julio de 2006. Fuente: EFE, en *El Financiero*, noviembre 28 de 2005, p. 24.

lado un déficit azucarero a nivel mundial relacionado con la peor sequía que se ha registrado en un siglo y que no sólo afectó la cosecha de azúcar de 2005, sino también daño la caña que se tenía programada para corte en 2006. El déficit previsto por la Organización Internacional del Azúcar (ISO) para el 2004-2005, fue de 1.6 a 1.7 millones de toneladas.⁵⁵

Un reporte sobre el mercado mundial del azúcar, elaborado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), estima que la producción global de azúcar en 2005/06 será de 144.2 millones de toneladas, esto es 3.3 millones sobre cifras revisadas de 2004/05. En cuanto al consumo prevé que será 142.8 millones de toneladas, esto es 1.7 millones más que el año anterior.

Las exportaciones están previstas en 47.7 millones lo que significa 1.4 millones de toneladas, y los inventarios de cierre del ciclo anual son estimados en 31.5 millones de toneladas, 3.6 millones debajo de 2005.⁵⁶

Por tanto considero importante, estar atentos al termino de la zafra (octubre/septiembre 2005/06) para prever un desabasto, ya que de no satisfacerse, se generarían comportamientos especulativos, presiones al alza del precio del edulcorante y además aumentarían las importaciones del mismo.

Así mismo, es importante frenar la espiral inflacionaria en que han incurrido la caña y el azúcar, para lograr que los precios nacionales sean competitivos con relación al mercado de Estados Unidos. Si hoy México tuviera libre acceso de azúcar a EU, estaría fuera de competencia, pues nuestros precios, aunados a los costos de internación, están por encima de los precios domésticos del vecino del norte.

⁵⁵ McDougall, Michael, “Todos coinciden sobre un déficit azucarero”, en *El Economista*, sección Mercado de futuros, México, marzo 17 de 2005, p. 36.

⁵⁶ Rudiño, Lourdes Edith, “Precios del azúcar en su máximo nivel desde 1980”, en *El Financiero*, sección economía, México, febrero 13 de 2006, p. 20.

“ El problema que aquí se presenta, particularmente en los productos analizados, no es sencillo de resolver, y desde luego se requiere de tiempo y voluntad política para se que se detenga el proceso de deterioro de las condiciones de vida de la población inmersa en estas actividades. El Gobierno Federal y las instituciones de educación superior y en general los organismos vinculados al medio rural deben redoblar sus compromisos con este amplio sector de la población mexicana.”⁵⁷

En este capítulo se ha explicado la problemática por la que atraviesa actualmente la industria azucarera en su entorno nacional, así como la comercialización del azúcar en territorio mexicano. A continuación se explicará la controversia que actualmente sostienen Estados Unidos y México por el IESP en materia de fructosa, así como los paneles que se han creado para resolver el problema sobre el gravamen que impuso México, el cuál fue rechazado y considerado como ilegal.

⁵⁷ García Chávez, L, *Alternativas para... op. cit.*, p. 170.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA LEY DEL IESP COMO MOTOR DE CONFLICTO ENTE MÉXICO Y EUA

2.1. Los edulcorantes potenciados naturales y sintéticos.

Los edulcorantes, son sustancias que se utilizan para endulzar los alimentos y las bebidas. Estos a su vez se clasifican en naturales y sintéticos o pueden ser clasificados en función de su valor energético, en calóricos (nutritivos) y acalóricos (no nutritivos).

Los calóricos naturales más importantes son la sacarosa (azúcar), la fructosa, la glucosa y la lactosa, mientras que entre los sintéticos acalóricos figuran la sacarina, el aspartame y los ciclamatos.⁵⁸

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.

Fructosa: “También llamada levulosa, se extrae del jugo de las frutas y de la miel, es casi 1.5 veces más dulce que la sacarosa y se utiliza como sustituto casi perfecto del azúcar”.⁵⁹

La fructosa, es un endulzante natural encontrado en las frutas, 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 enzimas; el producto final es un producto muy similar en composición y propiedades al azúcar

⁵⁸ Edulcorantes sintéticos usados en terapéutica como sustituto del azúcar en diabéticos. Nuevo Diccionario Enciclopédico, *op. cit.*, Tomo I.

⁵⁹ Loyola Campos, Alicia, *op. cit.*, p. 190.

invertida, obtenida de la sucrosa sin los sabores secundarios de los edulcorantes de almidón tradicionales.⁶⁰

Las materias primas más utilizadas para la extracción de jarabe rico en fructosa es el maíz, pero cualquier otra fuente de almidón, 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.

La composición de la fructosa es 55% fructosa, 41% dextrosa⁶¹ y 4% altos sacáridos⁶². Es un jarabe muy dulce e incoloro, cuyas variedades están en función del grado o la cantidad de fructosa que contienen. Las cantidades de fructosa van de 42 y 55 el primero tiene 71% de sólidos totales y 41% de fructosa y el segundo tiene un 77% de sólidos totales y un 55% de fructosa.⁶³

Ambas variedades son utilizadas como sustituto del azúcar de caña en bebidas que no contienen alcohol, gaseosas, jugos, licores, pan, galletas y en general en todo proceso industrial que utiliza azúcar en fase líquida. Debido a sus características – alto poder edulcorante, alta fermentación, gran poder humectante, pureza, transparencia, ausencia de agentes microbiológicos y de partículas en suspensión - entre otras, la fructosa es hoy en día un competidor importante de la sacarosa.

2.2. Situación general del comercio de edulcorantes: México - EE.UU.

El comercio internacional del azúcar ha estado determinado principalmente desde la década de los setenta por distintos factores como lo son las fluctuaciones en las

⁶⁰ Consúltese: Temas de Mercado, *op. cit.*, p. 3.

⁶¹ (Sinónimo Dextroglucosa) Debe su nombre a que sus disoluciones desvían el rayo de luz polarizada hacia la derecha, en tanto que su isómero, la levoglucosa, lo desvía hacia la izquierda, Diccionario Enciclopédico, *op. cit.*, Tomo I

⁶² Sacárido es el nombre genérico de los azúcares y sus derivados. *ibid.*, Tomo VI.

⁶³ Loyola Campos, Alicia, *op. cit.*, p. 191.

condiciones de oferta y demanda, las exportaciones e importaciones tanto de países desarrollados como de los países en vías de desarrollo.

A partir de la década de los noventa, algunos países en desarrollo destacaron como importadores preponderantes de azúcar, tal es el caso de México. Caso contrario 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.⁶⁴

No obstante, que el comercio del azúcar se ha regulado a partir de la Segunda Guerra Mundial, por sucesivos convenios internacionales entre los países importadores y exportadores, no se ha obtenido el resultado esperado para un largo plazo, de ahí que constantemente se este recurriendo a negociaciones internacionales para lograr acuerdos sobre el comercio internacional de azúcar.⁶⁵

El azúcar es un producto natural y alimenticio que se consume prácticamente en todo el mundo. El consumo en las personas varía, de acuerdo a sus hábitos alimenticios, su poder adquisitivo, la oferta del producto y la región geográfica donde se ubica. La población de los países productores de azúcar, consume alrededor del 75 por ciento de la producción, mientras que sólo una cuarta parte del total producido es destinado al mercado internacional.

En nuestro caso de estudio, México destina alrededor del 10 por ciento del total de la producción al mercado internacional, ya que en 2005 la producción de azúcar fue de 5.8 millones de toneladas, mientras que el consumo fue de 5.2 millones de toneladas.⁶⁶

A nivel mundial, se observa que a partir de 1980-1981 se destina menor proporción de azúcar al mercado internacional, pues en esos años el azúcar

⁶⁴ Véase: Anexo 5 en la página 145, de esta investigación, Producción mundial de azúcar: principales países productores.

⁶⁵ Los primeros esfuerzos para regular el mercado azucarero se remontan a 1864 con el Convenio de París firmado por varios países de Europa. A nivel mundial han existido ocho convenios desde 1964 a 1987 todos ellos con el objetivo de regular la producción y comercialización de azúcar.

⁶⁶ Cifras obtenidas de la Comisión Nacional de Cañeros: ww.caneros.org.mx

comercializada a nivel mundial, representó el 31.26% de la producción total; los diez años siguientes (1990-1991) se redujo a 28.4% y para el ciclo 1994-1995 la proporción se ubicó en 25.3%.⁶⁷

El mercado internacional azucarero se divide en dos componentes:

Mercado Preferencial: Los mercados preferenciales son aquellos en los que se pactan precios superiores al precio internacional (o precio del mercado libre el cual se determina en base a la cotización de las bolsas azucareras).

Mercado Libre: Son aquellos en donde los precios son cotizados por las bolsas azucareras y no en razón de convenios especiales.⁶⁸

Como ejemplo de mercado libre tenemos a la Unión Europea que realiza compras a determinados países de África, el Caribe y el Pacífico, bajo el acuerdo de Lomé hoy en día Acuerdo de Cotonou. Así se comercializan cerca de 1.5 millones de toneladas de azúcar.⁶⁹

Parte importante del mercado preferencial, está compuesto por la cuota de importación de Estados Unidos de América. El volumen de azúcar que EUA ha importado bajo el sistema de cuota, se ha reducido desde su puesta en marcha en 1982, se prevé que continúe esta tendencia debido a una mayor producción interna y a la sustitución de edulcorantes calóricos por aquellos que no proporcionan energía (edulcorantes dietéticos).⁷⁰ Cabe señalar que la producción estadounidense de azúcar es deficitaria en alrededor de 1.1 a 1.4 millones de toneladas anuales, según datos de la Organización Internacional del Azúcar (ISO, por sus siglas en inglés).

Los precios elevados del azúcar durante la década de los setenta, el rompimiento de las relaciones comerciales entre Cuba y los EUA, así como las políticas

⁶⁷ García Chávez, Luis R, *op. cit.*, p. 133.

⁶⁸ *ibid.*, p. 127.

⁶⁹ Véase: Anexo 6 en la página 146, de esta investigación, Acuerdo del Lomé.

⁷⁰ Gascón Espinosa, Héctor, *op. cit.*, p. 44.

proteccionistas de los países desarrollados productores de azúcar, han favorecido el desarrollo de la industria de los *jarabes fructosados* sustitutos del azúcar.

Los años ochenta, marcan el inicio de la producción intensiva de jarabe de fructosa por diversas empresas estadounidenses, mediante el empleo de tecnologías de punta en los campos de la microbiología y la genética, dichas empresas pusieron en práctica la técnica de conversión del almidón de maíz en jarabes llamados fructosados.

De esta manera, el perfil del mercado azucarero es modificado por la producción de fructosa, colocando a Estados Unidos a la vanguardia como productor mundial de JMAF. Esa nación dispone de la materia prima básica, ya que es el principal productor de maíz en el mundo, lo que le permite procesar al año alrededor de 13 millones de toneladas de ese grano.⁷¹

Debido a esto, México tiene serios problemas para colocar su azúcar en el mercado norteamericano, ya que además del JMAF, estamos compitiendo con los países centroamericanos y sudamericanos que producen el mismo bien, los cuales ya habían establecido un convenio con Estados Unidos para exportar su producto, lo que facilita la entrada de sus productos al mercado norteamericano, pues Estados Unidos no puede imponer restricciones ya que estaría infringiendo las reglas comerciales convenidas anteriormente.

A partir de 1975, el jarabe de maíz rico en fructosa comienza a posicionarse de manera importante dentro del mercado de edulcorantes. La industria de la fructosa alcanzó un desarrollo apabullante debido a los altos precios del azúcar a nivel interno y a que este edulcorante presentaba las mismas características de dulzor que la sacarosa, pero a un menor costo de producción, estas características permitieron que su comercialización se llevara a un menor precio, de modo que, a

⁷¹ Loyola Campos, Alicia, *op. cit.*, p.191

finales de la década de los ochenta había desplazado un 44% al mercado tradicional del azúcar.⁷²

Hasta hace poco 10 años aproximadamente, el azúcar extraído de la remolacha, era el único competidor del azúcar extraído de la caña. Como resultado de importantes avances tecnológicos en varios campos como la química, la biotecnología, la ingeniería genética, etc; la sacarosa proveniente de la caña así como la de remolacha han tenido que enfrentarse a la competencia de un nuevo edulcorante, conocido como jarabe de maíz de alta fructosa (JMAF o HFCS), por sus siglas en inglés (High Fructose Corn Syrup), que en Europa recibe el nombre de isoglucosa. Esta situación se ve reflejada en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

Mercado de Edulcorantes en México **					
Año	Consumo total de edulcorantes de maíz en México (oct/sep)	Importaciones de JMAF y fructosa cristalina	Producción nacional de JMAF	Azúcar (base estándar)	
				Producción	Consumo
1991	11,653	8,634	0	3,565,000	4,093,772
1992	20,982	17,898	0	3,480,100	4,034,301
1993	33,180	29,989	0	3,987,700	4,069,324
1994	74,773	67,229	0	3,540,500	4,121,732
1995	58,646	49,837	0	4,213,500	4,069,633
1996	254,000	77,700	0	4,478,600	4,005,806
1997	402,000	188,516	200,000	4,672,200	3,923,700
1998	409,000	158,616	250,000	5,174,027	4,000,000
1999	480,000	179,251	300,000	4,698,919	4,062,966
2000	580,000	261,000	285,000	4,559,000	4,122,536
2001	600,000	255,000	315,000	4,683,000	4,253,000
2002	263,000	36,000	132,000	4,729,000	4,633,000
2003	150,000	25,000	95,000	4,816,000	4,726,000

Nota: Los volúmenes de JMAF están expresados en las cantidades de azúcar que desplazan de acuerdo con su poder edulcorante.
Fuente: USDA, Economic, Research Service, Sugar and Sweetener/SSS-237/May 2003 Balance Azucarero Nacional, Comisión de Azúcar de Canacintra.

⁷² Consúltese: García Chávez, Luis R, "El azúcar y los jarabes de fructosa, ¿Mercados compartidos", en *Rev. Ind. Alimentaria*, CANACINTRA, Vol.20, No.1, enero-febrero 1998, México, p.30.

** Cuadro obtenido de *El Financiero*, septiembre 26 de 2005, p. 18.

A pesar de que el JMAF se produce en otros países como Canadá, Japón, la Unión Europea, Latinoamérica, África y algunos países de Asia; EUA, es el principal productor y consumidor de HFCS. Los costos de producción de HFCS 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.

Muestra de su gran producción, son las 12 compañías que producen jarabes de maíz de alta fructosa, su capacidad de producción se estima en 11.5 millones de toneladas de jarabes fructosados en base seca. Excluyendo a Canadá y a México, sólo Estados Unidos tiene una capacidad de instalación de sus jarabes de 10.9 millones de toneladas anuales de JMAF y una producción anual de 7.8 millones de toneladas.

Las empresas más grandes e importantes de Norteamérica que producen jarabes de maíz de alta fructosa son: ADM Corn Processing con el 26.8% de la capacidad instalada, Cargill con el 19.6%, A.E. Stanley con el 17.2% y CPC (en EU y Canadá) con el 11.3%. En el caso de México las dos compañías que están produciendo JMAF están ligadas a estas empresas: ARANCIA que tiene 49% de acciones de CPC Internacional Co. Y ALMEX que tiene un 100% de inversión extranjera, ligada a ADM Corn Processing.⁷³

En México la Idaquim, - industria que integra a Almidones Mexicanos (Almex), Compañía Proveedor de Ingredientes (CPI) Aranal Comercial e Industrializadora de Maíz (IMSA)- es una de las que ofrecen mayores oportunidades para el desarrollo de las cadenas agroindustriales. Su producción de 20 derivados básicos del maíz, provee a las cadenas productivas (responsables del 16 por ciento del PIB nacional) y de derrama en el país 360 millones de dólares.⁷⁴

⁷³ García Chávez, Luis R, *op. cit.*, p. 17.

⁷⁴ Rudiño, Lourdes Edith, "Fomenta la Idaquim el cultivo de maíz amarillo", en *El Financiero*, sección economía, México, noviembre 15 de 2004, p. 57.

Cuadro 5
Empresas líderes en la producción mundial de fructosa⁷⁵

Estados Unidos	Canadá	Japón	Unión Europea
Archer Daniels Midland *		NihonShokuhin Kako	Amylum (Bélgica)
A.P. Staley *		Sanmatsu Kogyo	Maizena (Alemania)
Cargill *		Kato Kagatu	Tunnel Ref. (Reino Unido)
Clinton *		Sanwa Denpun Kogyo	Roquette Frères
CPC International *	Canada Starch ****	Nihon Corn Starch	DZB (Holanda)
Hubinger *		Aito	
	Zymayze ***		Tate & Lyle Ltda. ** (Reino Unido)

* Dominan el 90% del mercado estadounidense.

** Es la empresa multinacional azucarera más grande del mundo, tiene su sede en el Reino Unido y filiales en todos los continentes.

*** Filial canadiense de Tate & Lyle / **** Filial de CPC International.

La Corn Refiners Association (CRA), que integra a las trasnacionales ADM, Cargill, CPC Internacional, Nacional Starch and Chemical Compañía, Penfort Products, Roquette America y Tate an Lyle, exportan productos procesados de maíz por mil 300 millones de dólares anuales. Entre esos productos se encuentra la dextrosa, la glucosa, la harina, aceite de maíz, las dextrinas y la fructosa. En 2003 las ventas al exterior de alta fructosa de jarabe de maíz sumaron 30 millones 265 mil dólares. La CRA estima que a partir del surgimiento del impuesto especial, los socios de dicha empresa han dejado de vender fructosa a México por 944 millones de dólares.⁷⁶

La estructura de mercado de las empresas productoras de JMAF y de los sustitutos artificiales del azúcar, se compone de grandes corporaciones que aprovechan las economías de escala y dominan el mercado, pues las grandes inversiones que se requieren para instalar y operar tales plantas, dificultan el

⁷⁵ Fuente: Cuadro elaborado por Elvia Hernández y Rosa Elvia Barajas en “Fructosa: Un Trago Amargo para la Agroindustria Azucarera Mexicana”, <http://136.142.158.105/Lasa2000/Hernandez-Barajas.PDF>.

⁷⁶ Rudiño, Lourdes Edith, “Descarta Sagarpa una crisis azucarera”, en *El financiero*, sección economía, México, julio 11 de 2005, p. 22.

establecimiento de otras empresas, logrando así un mercado oligopólico. Se calcula que a nivel mundial existen aproximadamente 80 plantas productoras de JMAF que se concentran en Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea. Pero 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.⁷⁷

Después de este análisis se puede afirmar que EUA es un productor importante de edulcorantes, su principal objetivo, es colocar al 100% en el mercado mexicano el JMAF, pues nuestro país se ubica en el segundo lugar como consumidor y productor de bebidas refrescantes, lo que significaría una importante fuente de ingresos para la economía estadounidense. Según datos, 1.2 millones de toneladas de azúcar refinada son utilizadas anualmente por las embotelladoras mexicanas y actualmente la demanda anual de bebidas carbonatadas ha tenido un incremento anual del 5.6%.⁷⁸

2.3. Desplazamiento progresivo del azúcar por la fructosa.

A partir de los años setenta, el patrón tradicional de consumo de azúcar es transformado por el consumo de edulcorantes sustitutos de la sacarosa. Durante muchos años, el azúcar de caña y de remolacha (sucrosa) habían sido los principales endulzantes utilizados tanto a nivel doméstico como industrial; sin embargo el desarrollo de jarabes de alta fructosa tomó impulso en el mercado internacional desplazando el consumo de azúcar, debido a las siguientes causas:

- ★ Disminución a nivel mundial en la producción de azúcar por el desplazamiento que logró el jarabe de maíz rico en fructosa y otros sustitutos.

⁷⁷ Consúltase: García Chávez, Luis Ramiro / Escalante Semerena, Roberto, “La Agroindustria azucarera de México en el marco de la apertura”, en *Comercio Exterior*, BANCOMEXT, vol. 47, No. 12, diciembre 1997, p. 976.

⁷⁸ García Chávez, Luis R, *La industria de la fructosa. Su impacto en la agroindustria azucarera mexicana*, 1ª Ed; UACH-CIESTAAM/ CITCAÑA, México, 1998, p. 15,17.

- ★ Por el incremento en los precios internacionales de azúcar, debido a la disminución en la producción de dicho edulcorante.
- ★ El éxito de las campañas a favor de un menor consumo calórico, motivada por patrones tales como modas y salud entre otros.

Sin embargo, la aparición de endulzantes alternativos al azúcar, no es un fenómeno reciente. En los años cincuenta, ya podían encontrarse en el mercado sustitutos de sacarosa, pero con contenido químico orgánico que no representaban competencia alguna en el consumo de azúcar. No obstante, los avances tecnológicos del mundo industrializado facilitaron la producción y comercialización del jarabe de maíz rico en fructosa (JMAF), que por ser un edulcorante natural ha logrado desplazar al azúcar en un gran número de usos.

En los últimos años, los sustitutos del azúcar han acaparado el mercado de los edulcorantes y su consumo ha aumentado considerablemente en los países desarrollados; debido a esto, nuestro país siendo una economía en desarrollo corre el riesgo de ser influenciada por estereotipos de economías desarrolladas como lo es el caso de Estados Unidos, ahora sólo nos falta que nuestros gobernantes y principales líderes comerciales pretendan aceptar el consumo en su totalidad de dichos edulcorantes “extranjeros” para poder ingresar al grupo de naciones desarrolladas, sin pensar un segundo en las complicaciones que ello traería a nuestra industria azucarera.

Con la puesta en marcha del TLCAN, las compras mexicanas de fructosa procedentes de Estados Unidos se incrementaron de manera considerable e inició el desplazamiento progresivo del azúcar mexicana por dicho edulcorante, ahora destinado a la industria refresquera nacional. Entre 1975 y 1998, el sector con mayor reducción del consumo de azúcar fue el refresquero, con una disminución

de casi 80%, pues los edulcorantes de maíz tomaron este sector del mercado. Para el año 1995, este sector en Norteamérica utilizaba el JMAF en un 90%.⁷⁹

Entre las empresas refresqueras que utilizan fructosa en sus procesos están Coca Cola Femsa, Jugos de Frutas y Embotelladora Mundet, algunas empresas de Pepsicola y Embotelladora de Refrescos Mexicanos, así como Refrescos Internacionales del Norte, Derivada de Frutas de Occidente, Embotelladora Peninsular de Campeche y Manantiales de Tehuacán. Las ventajas que estas embotelladoras encuentran en el uso de la fructosa son: mayor facilidad debido a que la alta fructosa les llega en forma líquida y no se contamina microbiológicamente, además ahorran un 40 % de agua.⁸⁰

Ante este panorama, es claro que la utilización de fructosa como materia prima en la industria refresquera nacional impide que la producción de azúcar nacional tenga un dinamismo real, provocando volúmenes excedentarios que a mediano plazo podrían contribuir al resquebrajamiento de la industria azucarera nacional.

Pero por otro lado sería muy conveniente apoyar a dichas refresqueras en cuanto a la comercialización de su producto⁸¹, más no en la utilización de fructosa; actualmente refresqueras nacionales como Jarritos, Del Valle y Cooperativa Pascual están ganando terreno en el mercado norteamericano, esto se debe a que la población hispana siempre busca marcas y productos que los mantengan ligados a su lugar de origen, debido a esto, marcas como Sidral Mundet, Sangria Señorial, jugos y néctares son los mayor demandados por mexicanos en EUA.

“...de 1995 a 2001 las importaciones de fructosa estadounidense registraron una tasa media anual de crecimiento de 16.8%, al aumentar en el período 153.8%: de 48 900 toneladas en aquel año a 123 900 toneladas en 2001. A su vez, el consumo de azúcar en México registró una tasa media anual de crecimiento de

⁷⁹ Gomes Tirado, Celia Margarita, *Barreras Comerciales en el marco del TLC: el caso del azúcar en la región fronteriza norte de México*. Tesis de Licenciatura, UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1998, p. 52.

⁸⁰ Hernández Elvia y Rosa Elvia Barajas. *op. cit.*, p. 16.

⁸¹ Véase: apartado de propuestas.

2.1%, al crecer sólo 13.1% de 3.783 millones de toneladas en 1995 a 4.280 millones en 2001...⁸²

Hoy en día con la globalización, sería utópico pensar en regresar a un sistema de gobierno proteccionista o de puertas cerradas para hacer frente a la introducción de jarabes fructosados extranjeros, ya que anteriormente mediante este sistema; el gobierno mexicano hacía producir más al campo, en comparación con la actualidad, pues resultaba más caro importar determinados productos, que tratar de producirlos aquí en el país, pero con la apertura comercial de México todo ha cambiado, pues hoy en día a nuestro gobierno le resulta más fácil y barato importar productos básicos, que ayudar a la innovación de nuestras industrias y producir aquí en México lo que se importa de otros países.

A este respecto, la participación de los productos agropecuarios en el comercio mundial disminuyó durante el periodo 1990-2002, debido a que se desarrolló una tendencia hacia el comercio de productos elaborados en todas las regiones, países y para todos los productos. La OMC identifica dos factores que favorecen la mayor expansión de los productos elaborados con relación a los productos sin elaborar:

1. Los productos elaborados tienen un mayor potencial de comercio intrasectorial y ofrecen mayores posibilidades de diferenciación de los productos que los productos sin elaborar;
2. El potencial de aumento del valor añadido de un determinado producto alimenticio de consumo es, en general, mucho mayor que el de los alimentos sin elaborar.

Estos factores están determinados por el aumento en el nivel de ingresos de la población, los consumidores aprecian una mayor variedad de productos similares y cada vez compran más productos de marca. En los países desarrollados, la tendencia a familias más reducidas y el aumento de la participación de la mujer en

⁸² Loyola Campos, Alicia, *op .cit.*, p.192.

la fuerza laboral, refuerzan las tendencias del consumo hacia alimentos más elaborados a expensas de los alimentos sin elaborar.⁸³

Sin duda, estas tendencias van creando una dependencia alimentaria de México hacia otros países, principalmente con EUA, pues la mayoría de los mexicanos prefiere comprar un refresco dulcificado con fructosa que hacer agua de frutas endulzada con azúcar. De acuerdo a los estereotipos internacionales, se espera que las economías de mercados industrializados, particularmente 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.

2.4. Efecto de la fructosa en el mercado mexicano del dulce.

Como ya se ha mencionado en líneas anteriores, durante muchos años el azúcar había sido el edulcorante por excelencia sin ningún competidor. Se puede señalar que hasta antes de los años ochenta, el uso de la fructosa en nuestro país fue limitado ya que la fructosa era destinada principalmente a la industria panificadora.

Pero debido a que los precios del azúcar son los más volátiles de todos los productos agrícolas negociados a nivel internacional: En la década de los ochenta, la oferta mundial de azúcar excedía la demanda, debido al uso cada vez más importante de edulcorantes artificiales en Japón y Estados Unidos.

En la década de los noventa, el consumo de jarabes fructosados se había estabilizado en el mercado estadounidense aproximadamente en un 40% del consumo total de edulcorantes.

El siguiente cuadro muestra el posicionamiento de la fructosa en el mercado mexicano de los años 1989 a 1992.

⁸³ Stinson Ortiz, Ivonne, "OMC: cambios en la estructura del comercio de servicios y productos agropecuarios", en *El Financiero*, sección opinión, diciembre 8 de 2004, p. 37.

Cuadro 6

Importaciones de fructosa / toneladas

1989	1990	1991	1992
227	13 207	19 387	32 797

Fuente: Estadísticas de la entonces

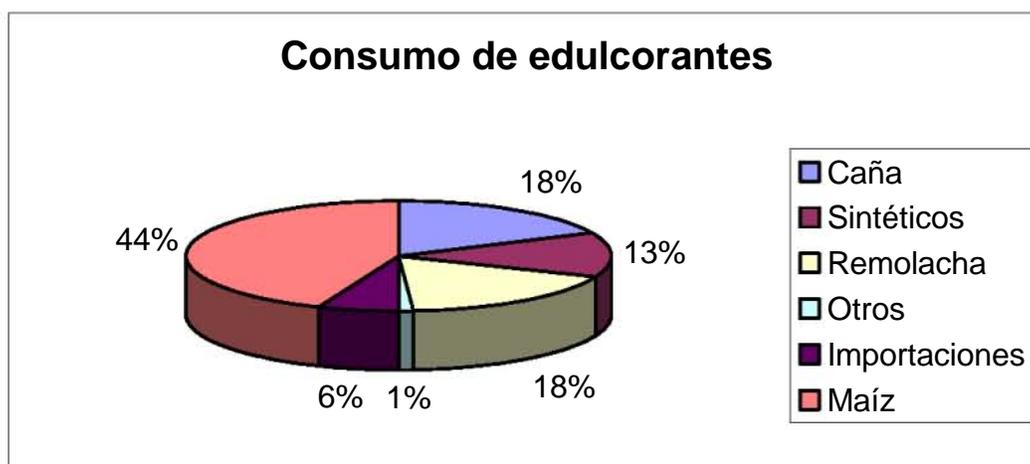
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

Por el contrario, en 1993, la producción mundial empezó a ser deficitaria y con ello se elevó el precio mundial del azúcar. Este déficit que se registró de 1990 a 1995 se explica por la reducción de la producción de remolacha en un 40 % en Europa del Este, y por las compras especulativas de azúcar realizadas por China y la India.

Desde 1995, los precios del dulce muestran una tendencia a la baja, debido al aumento de la oferta proveniente de Brasil, India y Tailandia. Además, el dulce subsidiado ofertado por la Unión Europea también ha contribuido a mantener deprimidos los precios internacionales del dulce.

En la siguiente gráfica puede observarse el desplazamiento de azúcar por otros edulcorantes, principalmente por el jarabe de fructosa que se extrae del maíz.

Grafico No. 2



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

El aumento en las importaciones de fructosa puede explicarse por los siguientes factores:

- ♣ La mayoría de los países productores han visto considerablemente mermada la rentabilidad del cultivo de la materia prima y su procesamiento debido a problemas de índole climatológica;
- ♣ Por el escaso o nulo apoyo que sus gobiernos prestan a los productores y el incremento en los costos de producción;
- ♣ Otro factor adverso para dichos países, es el de los bajos precios internacionales del dulce, ya que en las últimas zafras, algunos países - como la Federación Rusa, China e Inglaterra- que tradicionalmente importaban azúcar, disminuyeron sus compras del exterior debido al incremento de su producción interna, reducción de su consumo per cápita y/o incremento en el uso de sustitutos de azúcar.
- ♣ Un mejor precio del JMAF 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 JMAF 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.

Durante el desarrollo de esta tesis hemos podido constatar que, la industria azucarera mexicana además de ser la agroindustria por excelencia cuenta con un gran arraigo en nuestro país; no obstante, esta industria adolece de grandes problemas tanto en el campo como en la factoría que la han mantenido en crisis recurrentes afectando a la agroindustria en su conjunto. En este mismo sentido, la investigación científica es un eslabón más, que está fallando en los esfuerzos por mejorar la productividad del campo. Aún falta mucho por hacer eficientes los recursos públicos, entre éstos los de información, investigación y capacitación. La vinculación entre agroproductores e instituciones de investigación científica falla

porque las instancias para establecer la comunicación, las Fundaciones Produce – establecidas hace más de una década, una en cada Estado de la república- trabajan de acuerdo con los intereses que tenga quien las dirige. Por ejemplo, si el presidente es sorguero, da prioridad a la investigación del sorgo y otros cultivos son totalmente ignorados.⁸⁴

Por tanto, el efecto que han producido los edulcorantes sustitutos del azúcar no sólo se ve reflejado en un menor consumo de sacarosa por parte de la población, sino que, las consecuencias económicas que trae aparejada el estancamiento de la industria azucarera mexicana son devastadoras y se ven reflejadas en los ámbitos comercial, económico y además el social, lo que se manifiesta de muy diversas formas como lo es el desempleo, salarios bajos, migración, etc...

Otra consecuencia directa de la crisis azucarera es la disminución, en términos reales, del ingreso per capita de los trabajadores, tanto el de los cañeros como el de los empleados en factorías, ya que ante el superávit en la producción y su inmovilidad, la industria evidentemente carece de liquidez; además de que durante mucho tiempo, varios de los ingenios que tradicionalmente han operado en nuestro país, acumulan deudas millonarias.

La situación se torna aún más difícil para los ingenios, ya que con la eliminación del impuesto especial IEPS del 20% a la fructosa, de un momento a otro los ingenios azucareros podrían perder a un cliente potencial como lo es la industria refresquera nacional, y las consecuencias serían de tal magnitud que el sector azucarero podría desaparecer llevando consigo un desempleo masivo y un aumento de pobreza entre los campesinos que dependen de la actividad cañera.

Por todo esto, es indispensable encontrar una solución rápida al problema de edulcorantes entre México y Estados Unidos, como se verá en el siguiente punto, el IESP contraviene a las disposiciones de la OMC, sin embargo existen otras alternativas de protección a la industria azucarera.

⁸⁴ Rudiño, Lourdes Edith, “Afloran deficiencias del sector agrícola mexicano”, en *El financiero*, sección economía, México, marzo 9 de 2006, p.14.

2.5. El Conflicto bilateral de edulcorantes.

2.5.1. La Ley del IESP en materia de fructosa.

El texto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), originalmente establecía que dentro de los primeros seis años del acuerdo, México tendría la posibilidad de exportar, libre de aranceles, su excedente neto de producción azucarera, hasta un máximo de 25 000 toneladas a los EUA. Del séptimo al decimoquinto años el límite aumentaría a 250 000 toneladas y después de ese año, ese tope desaparecería.

“...el TLCAN establece para México una cuota de exportación de azúcar de 25 mil toneladas por año hasta el 2000, si en el año 7, México obtiene un superávit Estados Unidos se obliga a comprarle 150 mil toneladas. Del año 8 al 14 México podría exportar 110% más que el año anterior. Si entre el año 7 al 14 México demuestra ser superavitario dos años consecutivos, Estados Unidos se obliga a comprarle a México el total de sus excedentes. Para el año 15 Estados Unidos y México compartirán mismos sistemas y política azucarera interna y mismos aranceles para terceros países...”⁸⁵

Sin embargo, lo establecido en el tratado resultó adverso, pues tras la firma del TLCAN la industria azucarera mexicana ha tenido serios problemas para ingresar su excedente de azúcar hacia EUA, aunado a esto se ha visto afectada por la importación de fructosa, un edulcorante derivado del maíz amarillo que sustituye al azúcar en distintos procesos productivos. Ahora documentos existentes conocidos como “cartas paralelas” cursados por autoridades comerciales de ambos países, que no fueron ratificadas por el Senado mexicano, pretenden limitar nuestro derecho de exportación.

Cabe señalar que previa a la aprobación del TLCAN por parte del Congreso de Estados Unidos, el secretario de comercio de México Jaime Serra Puche, el subsecretario Jorge Carrión y el representante comercial de ese país Mickey Cantor, acordaron modificar, mediante las llamadas *cartas paralelas*, la redacción y contenido del capítulo VII fracción 703.2 del TLCAN concerniente al azúcar en dos sentidos:

⁸⁵ Comité de la Industria Azucarera (1999), Corrida final de zafra.

- a) se incluye el jarabe de maíz de alta fructosa en el cálculo del consumo nacional para efectuar el cálculo del excedente exportable, y
- b) se conservan los topes máximos aun cuando México tuviera excedentes por dos años consecutivos.

En esencia, el conflicto radica en que desde el año 2000, México demanda exportar libre de aranceles a Estados Unidos todo su excedente de producción de azúcar (aproximadamente unas 600 000 a 700 000 toneladas), según lo estipulado originalmente en el TLCAN, pero el país vecino no ha aceptado una cuota superior a 250 000 toneladas, en apego a las citadas cartas paralelas.

Ante esta situación, desde el año 1997 México y Estados Unidos han sostenido diversas batallas en torno a la controversia de su comercio bilateral de edulcorantes. Pues al sentir el impacto de grandes volúmenes de importaciones de fructosa, la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica de México (CNIAA) solicitó a la SECOFI la revisión de los hechos y presentó una demanda *antidumping*. El resultado fue el establecimiento de cuotas compensatorias a la importación de fructosa en 1997 como medida de salvaguarda en favor de la industria local .

“...en enero de 1998 esa dependencia gubernamental impuso cuotas compensatorias definitivas de 55.37 a 175.50 dólares por tonelada métrica a las importaciones de fructosa grados 42 y 55...”.⁸⁶ La consecuencia de estas cuotas compensatorias fue la caída de las importaciones de fructosa: en 1997, último año en que la fructosa entró al país sin cuotas compensatorias, “...se importaron 337 mil toneladas y para 1999 sólo ingresaron 247 mil toneladas...”.⁸⁷ Sin embargo, no se detuvo la producción interna a base de maíz amarillo importado a precios subsidiados, sin incluir el arancel establecido en el TLCAN.

⁸⁶ Loyola Campos, Alicia. *op. cit.*, p. 192.

⁸⁷ Cifras obtenidas de un balance realizado por la SECOFI hasta el día 14 de julio de 2002. <http://www.secofi.org.mx>, página consultada el día 26 de mayo de 2004.

Los productores norteamericanos de fructosa, al verse afectados por las cuotas compensatorias solicitaron al Departamento de Comercio de EUA, tomara las medidas necesarias para defender sus intereses legalmente. Ante esta petición, el 8 de octubre de 1998 el gobierno norteamericano solicitó la formación de paneles de consultas tanto en la Organización Mundial de Comercio como en el TLCAN para revisar las acciones mexicanas en contra de la fructosa, argumentando la ilegalidad de las cuotas compensatorias impuestas.⁸⁸

En enero de 2000, la OMC falló en favor de EE.UU. estipulando que México no había cubierto de modo adecuado todos los requisitos que establece dicho organismo, para que un país compruebe la verdadera amenaza de daño a su industria, en este caso la azucarera.

Las cuotas compensatorias que aplicaron las autoridades mexicanas, fueron consideradas como incompatibles con las obligaciones internacionales, así lo dictaminó el mecanismo bilateral del TLCAN (el 15 de abril de 2002), por tanto, el gobierno mexicano tuvo que eliminar las cuotas compensatorias que se le imponían al producto de la fructosa provenientes de Estados Unidos, para no violar la resolución del panel binacional al amparo del capítulo 19 del TLCAN. México advirtió que cumpliría con sus compromisos, pero también mencionó que todavía no terminaba el conflicto de los edulcorantes con los dos países.

Por tanto, el 21 de mayo de 2002 México revocó las cuotas compensatorias *antidumping* que aplicaba a las importaciones de fructosa norteamericana, así como también devolvió los montos que cobró por ello a las compañías que exportaban ese producto, así lo dio a conocer la SE en el Diario Oficial de la Federación, “se devolverán las cantidades que han sido cobradas desde junio de

⁸⁸ Revisión de la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructuosa, originarias de los Estados Unidos de América. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. www.sice.oas.org

1998, cuando se estableció el impuesto de entre 55.33 y 175.50 dólares por tonelada métrica”.⁸⁹

Es importante señalar que las compañías decidieron afianzar con una empresa privada sus exportaciones a México, mientras se resolvía el proceso de la controversia, por lo tanto, las afianzadoras tendrían que devolver parte el dinero a dichas compañías y el resto sería devuelto por el gobierno federal.

“...Con fundamento en el artículo 65 de la Ley de Comercio Exterior y 94 fracción V y último párrafo de su Reglamento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a devolver con los intereses correspondientes las cantidades que se hayan entregado por el pago de las cuotas compensatorias aludidas. La medida se aplica después de que el país perdió el panel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que solicitó a petición de las empresas azucareras, las cuales argumentaron daño a su mercado...”⁹⁰

Por un lado se resolvía el problema sobre aranceles aplicados a la exportación de fructosa Norteamérica, pero por el otro, la situación en la industria no mejoraba, los empresarios agobiados por las deudas y la crisis de sobreproducción, pidieron a la SECOFI adelantara la fecha en que la industria mexicana tendría derecho a exportar todos sus excedentes de azúcar (julio de 2000). Ante esta situación dicha institución, presentó ante el Departamento de Comercio de EE.UU la demanda de los empresarios; pero salieron a la luz nuevamente las cartas paralelas firmadas por los líderes comerciales de ambos países, en donde se incluye la producción y el consumo de fructosa en el mercado, para así determinar el excedente de producción nacional que podría ser exportado hacia EE.UU.

Al incluir la fructosa en el cálculo, el total del excedente de producción del sector azucarero se reducía, por lo tanto, el hecho de que México importara fructosa, hacia evidente que no había excedentes de producción, en consecuencia las fronteras no se abrirían al azúcar mexicano. Por tanto los industriales del azúcar exigieron a la SECOFI que garantizara el acceso preferencial al mercado

⁸⁹ Rodríguez Flavio, Irene, “Se devolverán a EU cantidades cobradas desde 1998. Pierde México panel de controversia en fructosa”, en *Milenio Diario*, sección negocios, México, mayo 21 de 2002, p.30.

⁹⁰ *ibidem*

norteamericano de los excedentes calculados en 575 mil toneladas de azúcar. Pero conforme lo pactado en las cartas paralelas, eso resultaba imposible.

Sin embargo, con objeto de obtener beneficios de la situación, el gobierno norteamericano propuso a finales de agosto de 2000, la apertura de sus fronteras al azúcar mexicana a cambio de un trato similar y equitativo para las importaciones mexicanas de fructosa. México debía decidir, si negociaba el acceso del azúcar mexicana a EE.UU. la fructosa norteamericana invadiría totalmente nuestro mercado interno aunque aplazaría por un año o dos la quiebra de la industria nacional, pero, si el gobierno mexicano no lograba el acceso del azúcar al mercado norteamericano, la industria nacional quebraría agobiada por su endeudamiento lo que permitiría el ingreso de la fructosa norteamericana para satisfacer la demanda interna.

Hasta antes del año 2000, EU recibía de México una cuota de 25 mil toneladas, pero a partir de octubre de ese mismo año debió recibir los excedentes de azúcar mexicana, que superaban las 500 mil toneladas, con base en los acuerdos del TLCAN. Sin embargo, en el periodo 2000/01, EU asignó una cuota de 116 mil toneladas, un año después, en el 2001/02 la cuota ascendió a 148 mil y debieron ser 298 mil toneladas que eran los excedentes del balance.⁹¹

Como respuesta a EUA por no aceptar los excedentes mexicanos de azúcar, el 31 de diciembre de 2001 el Congreso aprobó la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios que, entre otros aspectos, estableció un impuesto de 20% para los refrescos elaborados con fructuosa.

“...El ordenamiento desglosaba esta categoría de productos en aguas gasificadas o minerales; refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias y extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos que utilicen edulcorantes distintos a la caña de azúcar...”⁹²

⁹¹ Fuente: *REFORMA* con datos de USDA de Estados Unidos, “Otorga EU a México baja cuota de azúcar”.

⁹² Loyola Campos, Alicia. *op. cit.*, p.192.

El 01 de enero de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*decreto por el se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre producción y Servicios*” – IEPS -; incluyendo de esta forma un arancel del 20% a las importaciones de JMAF, provenientes principalmente de los EUA.⁹³

“...La ley de Comercio Exterior en su artículo 12 establece que, aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los que pueden ser de tres clases; ad-valorem, específicos o mixtos. Además, el artículo 13 del mismo ordenamiento legal, establece modalidades a los aranceles, que son: arancel-cupo, arancel estacional y, los demás que señale el Ejecutivo Federal. Finalmente el artículo 14 de la misma ley, señala que pueden establecerse aranceles diferentes a los ya mencionados en atención a los convenios o tratados internacionales de que México sea parte...”.

Es importante recalcar, que las medidas tomadas por parte de la Secretaría de Economía referente a las cuotas compensatorias y el IEPS del 20% a bebidas fructosadas, pretendían impulsar a la industria azucarera mexicana por las crisis tan severas que se habían presentado en dicho sector, a causa de los precios bajos y los cuantiosos excedentes del producto. Por otro lado, dichos ordenamientos constituían un arma de negociación que el poder legislativo ofrecía al ejecutivo, para que Estados Unidos flexibilizara su posición.

Sin duda, los negociadores mexicanos se mostraron incapaces de defender los derechos de los productores nacionales, sin prever las consecuencias de incluir la fructosa en el cálculo de los excedentes de producción del mercado mexicano de edulcorantes. Caso contrario la excelente habilidad de los norteamericanos para negociar, les hizo prever situaciones que les significarían beneficios. Cabe destacar, que la negociación estadounidense estuvo bajo presión por parte de los senadores de aquel país, esto es, los senadores tenían una posición favorecedora de los intereses de sus electores que fue tomada por los negociadores. En el caso de México, la función de los senadores sólo fue aprobar lo negociado por el ejecutivo.

⁹³ Véase: anexo 7 en la página 148, de esta investigación, Decreto por el que modifica la ley del IEPS.

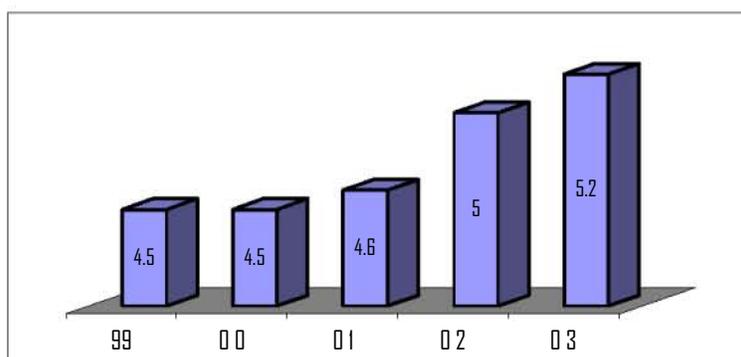
2.5.2. Reacciones ante la promulgación del IEPS.

El Impuesto Especial sobre Productos y Servicios con un arancel del 20% a bebidas fructosadas generó exaltación entre los distintos rubros que se relacionan tanto de manera directa como indirecta con la industria azucarera. Sobre todo, por que debido al conflicto bilateral de edulcorantes, el azúcar se comercializaba a un precio de primera calidad siendo está de segunda ya que contenía muchas impurezas. Por otro lado el desabasto de fructosa puso en jaque a las compañías refresqueras, los maiceros y los fabricantes de dulces, que sufrían la protección al azúcar nacional.

"...el azúcar se ha convertido en oro blanco. Todos lo buscan, pero pocos son los que lo encuentran a buen precio y condiciones óptimas..."⁹⁴

El gravamen, obligó a los refresqueros a dejar de utilizar fructosa como materia prima, para cambiar por azúcar refinado, lo que provocó que en 2003 el precio del endulzante aumentara casi 30%. Datos del Consejo de Alimentos, Bebidas y Tabacos de la Canacintra, revelan que el IESP provocó a la industria refresquera pérdidas por 3 millones de dólares. A consecuencia del IESP, los excedentes exportables de azúcar disminuyeron de 284, 000 toneladas en la zafra 2001-2002 a 42,000, estimadas para la zafra 2002-2003.

Creció el Consumo...
(millones de toneladas)

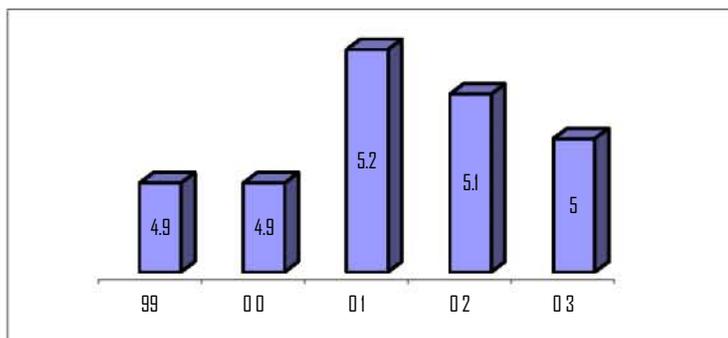


Fuente: Reporte del US Department of Agriculture.

⁹⁴ Consocio PepsiCo y dueño de la marca Trisoda, En "Los terrones de la ira" por Juliana Fragoso. *op. cit.*, p.113.

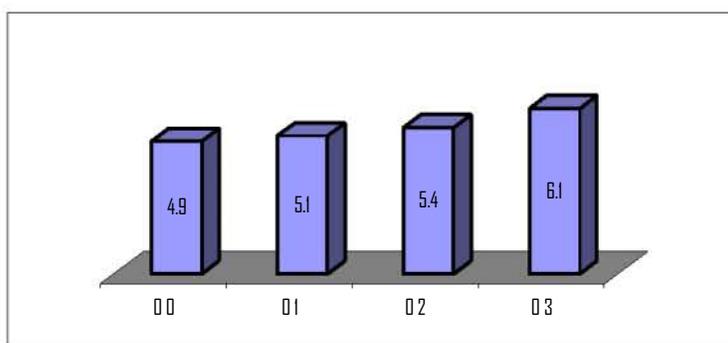
Cayó la producción...

(millones de toneladas)



y subieron los precios

(pesos por kilo)



Fuente: Sistema Nacional de Información de Mercado

Otro sector afectado por el impuesto del 20%, fueron las empresas fabricantes de fructosa en México. Verbigracia, Arancia Corn Products y Almidones Mexicanos (Almex) redujeron en 70% su producción. Se calcula que las pérdidas registradas fueron de más de \$300 millones de dólares en pérdida de ventas y daños a las inversiones, esto a pesar de que ambas compañías manufacturaban otros productos derivados del maíz, como almidones, jarabes, aceites y forrajes.

“...Antes del impuesto se colocaban 550,000 toneladas de fructosa, 360,000 nacionales y el resto de importación; ahora estamos trabajando a 30% de la capacidad, prácticamente se ha dejado de producir fructosa. Ya no se puede vender a la industria de refrescos, que absorbía 80% de la fructosa.” Confiesa Guillermo Roldán –presidente de la (Idaquim), que agrupa a las dos empresas productoras de fructuosa en el país...”⁹⁵

⁹⁵ *ibid.*, p. 115.

El uso de azúcar como materia prima, provocó a las empresas fabricantes de chocolates, dulces, gelatinas, conservas, refrescos, yogur, etcétera, la pérdida de competitividad, a causa del elevado costo que representa adquirir dicho edulcorante; algunas otras compañías de derivados que requerían de ese producto, tuvieron que buscar en otros países una materia prima competitiva; lo que contribuyó a la generación de excedentes y al aumento de las importaciones.

Los datos anteriores indican claramente los efectos negativos del IESP sobre fructosa, pero tampoco puede apelarse la buena voluntad del gobierno mexicano de proteger la industria azucarera nacional. Esta claro que el gravamen se impuso con la firme intención de resolver el problema en el sector azucarero, el que no se hayan contemplado los efectos negativos para ambos países fue un descuido que hoy en día le está ocasionando graves daños al país, principal y directamente a los campesinos cañeros mexicanos; pues de alguna manera las empresas fructoseras han tenido la posibilidad de continuar sus ventas con los distintos productos que elaboran, caso contrario nuestra industria continúa en crisis, debido al rezago en tecnología que le ha impedido durante muchos años manufacturar productos alternos al azúcar.

No obstante, las presiones que se suscitaron por la imposición del gravamen a las importaciones de fructosa provenientes de los EUA, tanto a nivel nacional por parte de importadores, productores y consumidores de fructosa, como a nivel internacional por parte de los productores de dicho edulcorante y proveedores de maíz amarillo, sin olvidar al Gobierno estadounidense; finalmente y a sólo dos meses de su puesta en vigor (5 de marzo de 2002), el impuesto a la fructosa quedó sin efecto de manera temporal mediante un decreto que suspendió por siete meses el cobro de dicho impuesto. La detención del impuesto a la fructosa generó una nueva polémica que más tarde hizo detonar una nueva controversia constitucional.

Sin duda, para los productores estadounidenses la eliminación del impuesto significó la reactivación de sus industrias. Pero para los miembros de la Cámara azucarera y jornaleros la medida resultó intrascendente pues el pago por la caña

era el mismo. Por otro lado, la determinación de suspender temporalmente el impuesto 20% a bebidas fructosadas; causó descontento en el Congreso mexicano, donde un parlamentario acusó al Gobierno de ceder a las presiones de EUA. Integrantes del gabinete del presidente Vicente Fox tuvieron largas conversaciones con legisladores en torno a modificaciones al plan fiscal, que incluía el impuesto a la fructosa.

“...Fox le da un golpe a la industria azucarera mexicana, dijo el diputado del ex gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) y primera fuerza opositora, Ildelfonso Guajardo, quien participó en las reuniones dijo que la motivación de ese golpe está en los miedos... del secretario de Comercio –Luis Ernesto Derbez-, que no tiene los pantalones para sentarse con contundencia en la mesa de negociación. El senador Fidel Herrera, también del PRI y partícipe de las conversaciones, sostuvo que el Gobierno mexicano actuó de manera unilateral e inesperada, aunque dijo estar seguro de que la suspensión del impuesto estaría relacionada con algún tipo de acuerdo con EUA...”⁹⁶

Finalmente, después de varias semanas de especulaciones y versiones encontradas sobre la forma en la que el Gobierno mexicano realizaría cambios al gravamen, el Congreso de la Unión determinó que el ejecutivo no tenía facultad para cancelar la iniciativa y el 12 de julio de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó la exención fiscal concedida por el Presidente al considerar que escapaba a sus atribuciones constitucionales; por lo que el impuesto seguiría vigente.

2.5.3. Papel de la OMC en las negociaciones sobre el IESP.

La Organización Mundial de Comercio (OMC), ha desempeñado un papel preponderante en la problemática sobre edulcorantes entre México y Estados Unidos. Debido a que la controversia sobre el IEPS no ha podido resolverse entre los gobiernos mexicano y estadounidense, la organización multilateral ha fungido como intermediaria para solucionar dicho proceso que lleva dos años sin poder resolverse.

⁹⁶ *El Financiero*, “Polémico ajuste fiscal; fructosa en el debate”, México, marzo 06 de 2002, p.1.

Ante la decisión del gobierno mexicano de imponer un arancel del 20% a la bebidas elaboradas con fructosa. El gobierno norteamericano solicitó ante la OMC, estableciera el panel de controversias en contra de México por el caso de la fructosa. La primera solicitud la presentó EU el 22 de junio de 2004, misma que fue rechazada por México al comprobar que existían pláticas entre la iniciativa privada de ese país y de México para encontrar una salida al conflicto, que en materia de edulcorantes enfrentaban los dos países. Sin embargo, el gobierno estadounidense argumentó que los diálogos entre los sectores privados de ambos países estaban por cumplir un año sin que hubiera solución alguna.⁹⁷

Por tal motivo, el 6 de julio de 2004, el gobierno del país vecino, presentó por segunda ocasión una demanda contra México ante la OMC por el impuesto aplicado a las bebidas endulzadas con alta fructosa, reclamando la oportunidad de un comercio libre dentro de México. Cabe recordar que la medida adoptada por el Congreso mexicano de imponer un arancel del 20% a las bebidas que utilizaran edulcorantes diferentes al azúcar, pretendió apoyar a la industria azucarera mexicana tras el incumplimiento ante el TLCAN por parte de EUA de aceptar los excedentes azucareros mexicanos. Aunque por otro lado, los productores de fructosa en Estados Unidos se vieron afectados por la reducción en sus ventas dentro del mercado mexicano.⁹⁸

No obstante, las negociaciones que las industrias azucarera y fructosera de EU y México iniciaron en 2003 siguen en pie, estos encuentros pretenden establecer un acuerdo de intercambio equitativo de azúcar y fructosa, con lo que el panel de controversias ante la OMC podría quedar sin efecto alguno. Pero referente a este punto hay que tener mucho cuidado, pues el arreglo ente los sectores privados de ambos países puede tener consecuencias negativas y positivas; por un lado la entrada indiscriminada de fructosa afectaría tanto a los maiceros como a los

⁹⁷ Saldaña, Ivette, “Dirige OMC diferendo contra México por fructosa”, en *El Financiero*, sección economía, México, julio 7 de 2005, p. 22.

⁹⁸ Según Corn Refiners Association (CRA), por cada 2 millones de toneladas de fructosa que tienen cerrado el acceso a México, la industria del maíz de UE pierde 620 mdd anuales y más de 300 millones en ventas de maíz. *El Financiero*, agosto 23 de 2004, p. 23.

cañeros que son los que reciben un pago miserable por dicho insumo y por tanto ambas industrias entrarían en decadencia. Por otro lado si se llegará a un arreglo ente particulares el proceso ante la OMC quedaría sin efecto, lo cual beneficiaría en parte a nuestra industria, pues con la demanda interpuesta por EUA, sólo se demuestra que al gobierno norteamericano no le interesa llegar a ningún acuerdo y lo único que busca es abrir un mercado para su fructosa, cerrando sus puertas al azúcar mexicana.

Finalmente, el 6 de marzo de 2006 la OMC ratificó su fallo en contra del IEPS, la decisión emitida por el Órgano de Apelación de la Organización dio respuesta a un recurso de apelación que en diciembre presentó el Gobierno de México en contra del fallo de agosto, el cual –surgido de un grupo especial de la OMC a partir de un panel solicitado por EU en 2004 en contra del IEPS- estableció que el impuesto especial a los refrescos con edulcorantes diferentes al azúcar es violatorio, por no otorgar trato nacional a los refrescos y fructosa importados de EU. La SE tiene 15 meses para el cumplimiento de lo establecido por la OMC, “eliminar el IEPS”, ya que el Ejecutivo no puede inhibir el impuesto de un momento a otro, porque estaría incurriendo en incumplimiento de una ley vigente, cuya aprobación es facultad del Congreso.⁹⁹

No obstante la SE, con antelación estudió algunas opciones en caso de que el fallo fuera a favor de Estados Unidos, entre ellas:

1. Emitir un decreto dirigido a EUA que le impida preferencias mercantiles a la fructosa, lo cual no violaría el Tratado de Libre Comercio.
2. Aplicar un arancel de 210% a las importaciones de fructosa con grado 55 y de 156% para el grado 41, ésta tasa es la máxima permitida en las listas de concesiones de los países de la OMC y no viola el TLC, ya que EU se ha

⁹⁹ Rudiño, Lourdes Edith, “Ratifica OMC fallo contra IEPS a refrescos con fructosa en México”, en *El Financiero*, sección economía, México, marzo 7 de 2005, p.14.

negado a dirimir la controversia por los canales institucionales del TLCAN.¹⁰⁰

Sin duda, lo anterior podría ser la decisión más acertada por parte de la SE para hacer frente a la entrada de la fructosa, ya que el IEPS no ha sido la medida adecuada para reaccionar a las violaciones de EUA al TLCAN en materia de azúcar. El arancel de 210 y 156 por ciento sí lo es, pues no viola ni incide en el ámbito de aplicación de la OMC. De esta forma podría mantenerse un equilibrio del mercado nacional de edulcorantes, pues los excedentes azucareros serían consumidos en el mercado doméstico sin tener que competir con la fructosa importada. Por otro lado, el gobierno federal saldría de la inconstitucionalidad en que incurrió con ese gravamen y establecería mecanismos que obligarían a EUA a designar un panelista, para dirimir el conflicto bilateral en la materia.

Aunque el IESP no ha resuelto la problemática en la agroindustria azucarera si ha equilibrado la crisis por la que atravesaba la industria del país por una sobreproducción de 600 mil toneladas –que habían sido desplazadas por alta fructosa-, altos costos de producción y una caída del precio del dulce. Por otro lado, dicho impuesto orilló a las empresas refresqueras como PepsiCo, Coca-Cola, Jarritos, Del Valle y Pascual a sustituir fructosa por azúcar, aunque la utilización de este último ingrediente, les resultara más caro como ya se ha visto en el capítulo anterior.

La OMC ha tratado de buscar una salida al conflicto pero aún existen vacíos en la producción de las normas internacionales. Debido a que hoy en día la expedición de reglas es un proceso engorroso y pausado, la resolución de conflictos como lo es nuestro caso de estudio, podría llevarse años en resolverse, debido a que aún subsiste la violación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte por parte de Estados Unidos, por tanto, mientras no se resuelva el problema de acceso de

¹⁰⁰ Reuters, “Analiza México medidas para frenar la entrada de fructosa”, en *El Financiero*, sección economía, México, agosto 29 de 2005, p.28.

azúcar a EUA, no se podrá resolver el acceso de fructosa de EU al mercado mexicano.

“...la arrogancia, o la habilidad de manipulación, o la mera distorsión óptica es capaz de conducir a los sujetos de Derecho Internacional a confrontaciones peligrosas, y al impulso de hegemonía en ciertas áreas geográficas y sobre determinados países, e impedir la correcta regulación jurídica...”¹⁰¹

Deberíamos tomar muy en cuenta la atinada afirmación del Dr. Juan Carlos Velázquez Elizarrarás y pensar un segundo en cual de las anteriores características adoptan tanto los organismos internacionales, como los sujetos de Derecho Internacional, a la hora regir jurídicamente.

La OMC debió dar un fallo en beneficio de ambos países exigiendo el cumplimiento de la resolución, pero a la vez contemplando los esfuerzos que ha hecho México para resolver dicha disputa. Verbigracia, ante la solicitud de la OMC, la Secretaría de Economía redujo de 39 a 36 centavos de dólar por libra los aranceles a la importación de azúcar refinada procedente de cualquier país, también hizo ajustes a una serie de productos del campo, incluidos el maíz y el frijol. Sin duda esto es muestra de que el gobierno mexicano gusta cumplir puntualmente todo tipo de acuerdos, aun cuando en su comercio exterior enfrente barreras desleales, como las que aplica Estados Unidos al azúcar.

Sin duda, el fallo definitivo de la OMC pone en jaque a la agroindustria nacional, pues las empresas nacionales y extranjeras que hayan pagado el IESP del 20% por utilizar fructosa en sus procesos productivos comenzarán a pedir indemnizaciones, por los daños sufridos. Debido al fallo preeliminar de la OMC, la Corn Products Internacional (CPI), con inversiones en México en CPI (Compañía Proveedora de Ingredientes, antes Arancia), exige una indemnización de 350 millones de dólares. La otra demanda, impulsada por ADM junto con Tate and Lyle, es por 150 millones de dólares, a esto habría que sumarle alrededor de 160

¹⁰¹ Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, *Reestructuración general del nuevo Derecho Internacional. Perspectivas hacia el siglo XXI*. En *Temas Selectos Del Nuevo Derecho Internacional*. FCPYS-UNAM, México, 1994, p.29-30.

millones de dólares que la Secretaría de Hacienda tendría que regresar a las empresas mexicanas, que pagaron ese gravamen por utilizar edulcorantes no derivados de la caña de azúcar.¹⁰²

2.5.4. Acuerdo México-EU en la controversia de edulcorantes.

Sin saber aún cuándo eliminará México el impuesto especial a los refrescos con fructosa, para cumplir el fallo en su contra emitido por la OMC, Estados Unidos anunció a finales de febrero de este año (2006), un nuevo aumento de su cuota de importación de azúcar refinada y no refinada. La decisión de Estados Unidos de asignar una sobrecuota de importación de casi 489 mil toneladas de azúcar para su abasto en 2005/06 (octubre/septiembre), ocurre como consecuencia de un desabasto de este edulcorante por los daños que los huracanes “Katrina” y “Rita” causaron sobre su infraestructura de procesamiento en el sureste del país.

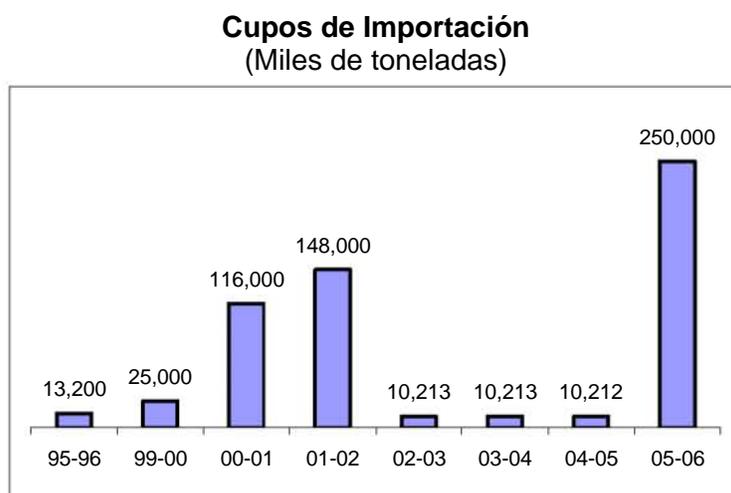
La sobrecuota que aplicará a favor de más de 20 países abastecedores, determina para México 59 mil 300 toneladas, esto se acordó luego de intentos que en enero (2006), hizo el Gobierno W. Bush por establecer un convenio de intercambio con nuestro país de 250 mil toneladas de azúcar por la misma cantidad de fructosa, todo libre de arancel. Estos intentos fueron frustrados; la respuesta de México, dada a conocer a EE.UU a principios de febrero del mismo año, fue un no rotundo, pues al país no le convenía dicho intercambio, esta respuesta surgió luego de consultas que hizo el secretario de Agricultura, Francisco Mayorga, con industriales privados y cañeros.

Cabe decir que en octubre de 2005, como una de sus últimas decisiones en la secretaría de Economía, Fernando Canales Clarion negoció con EU –sin consultar entonces a la agroindustria nacional- un acuerdo sobre una importación recíproca de 250 mil toneladas de azúcar y fructosa.

¹⁰² Rudiño, Lourdes Edith, “Continúan demandas de productoras de fructosa contra México”, en *El Financiero*, sección economía, México, agosto 16 de 2005, p. 15.

Para la SE, este intercambio de azúcar-fructosa, vislumbraría el fin de la disputa sobre endulzantes que desde hace dos años se buscaba. En su momento, el titular de la Secretaría de Economía (SE), Sergio García de Alba –sucesor de Fernando Canales-, aseguró que México había logrado un acuerdo “balanceado” con Estados Unidos, pues por primera vez ingresarían a ese país 250 mil toneladas del endulzante libre de impuestos, y a cambio se permitirá la entrada de la misma cantidad de fructosa de EU.

Usualmente el vecino del norte sólo permitía un cupo de diez mil toneladas aproximadamente y con dicho acuerdo ahora se introducirá más azúcar al mercado norteamericano, esta disposición estará vigente del 1 de octubre de 2005 al 30 de septiembre de 2006.



Fuente: Reforma con datos de USDA de Estados Unidos

Tal decisión fue cuestionada por autoridades mexicanas, pues la inconformidad fue por la metodología de cálculo de ese país, pues consideraban que nuestro superávit de endulzante era mayor. La SE justificó su decisión bajo el argumento de que era un paso que necesitaba dar para mejorar el ánimo que favoreciera las negociaciones bilaterales en torno al problema añejo de edulcorantes.¹⁰³

Como un último acuerdo y renovando al pacto anterior que se dio en 2005, a casi año y medio de la apertura total del sector agrícola en el marco del TLCAN

¹⁰³ Consúltense: Saldaña, Ivette, “Acuerdo México-EU en la guerra de endulzantes”, en *El Financiero*, sección economía, México, octubre 3 de 2005, p.20.

prevista para el 2008, Estados Unidos y México acordaron un cupo recíproco de exportación de edulcorantes de 500 mil toneladas libres de arancel para el periodo 2006-2007. México podrá exportar a la Unión Americana 250 mil toneladas de azúcar en cada uno de los años comerciales que comienzan en octubre del 2006 y en octubre del 2007 respectivamente. En contraparte, México otorgará un cupo recíproco de 250 mil toneladas para la importación de jarabe de maíz con alto contenido de fructosa de Estados Unidos para cada uno de esos años comerciales.

México podrá seguir exportando azúcar a Estados Unidos por arriba del cupo establecido, pagando el arancel preferencial establecido en el TLCAN (actualmente de 3.2 centavos de dólar por libra), el cual quedará eliminado el 1 de enero del 2008.

Pensando objetivamente en la decisión de la SE sobre el acceso de fructosa a nuestro país en igualdad de condiciones que el azúcar, diríamos que, de acuerdo al arte de la negociación se aplicó la fórmula "Ganar-Ganar", pues ambos obtuvieron lo requerido. Si embargo considero que a nuestro país aplica la fórmula perder-ganar, ya que si bien se exportará más azúcar de lo normal, la fructosa seguirá desplazando al mercado azucarero, pues a las industrias que fabrican con dicho edulcorante les resultará más fácil, barato y eficiente adquirir dicho producto, por tanto, sería conveniente pensar en alguna campaña hacia la promoción del uso de azúcar natural pues recordemos que en su mayoría las clases de posición alta gustan de consumir bajas calorías lo que traería una repercusión más a nuestra industria.

Para la zafra actual (2005-2006), se estima una producción total de 50.5 millones de toneladas de caña de azúcar, así como una producción de 5.6 millones de toneladas de dulce; sin embargo la situación para el mercado azucarero no deja de ser crítica, en comparación con la zafra anterior, se lograron obtener 5.8 millones de toneladas de azúcar para un mercado que consume alrededor de 5.3 millones, lo que significa un excedente de aproximadamente 500 mil toneladas.

Esta situación se agrava con la importación de 250 mil toneladas de fructosa estadounidense sin arancel, pues al exportar dicha cantidad se generará un perjuicio a la industria azucarera de 2 mil millones de pesos que afectarán al conjunto de la agroindustria cañera (productores e industriales) ¹⁰⁴, aunque también se verán afectados los productores de maíz mexicano, debido a que según la CNIAA, la producción de alta fructosa en México, por parte de ALMEX y CPI, es elaborada en gran parte con maíz traído de Estados Unidos, el cual es subsidiado por dicho país, generando así, una competencia desleal. ¹⁰⁵

Para contrarrestar dicha afectación, la Secretaría de Agricultura (Sagarpa) tiene previsto un plan de exportación para sextuplicar los envíos de dulce a EUA en relación a 2004 ¹⁰⁶, las toneladas libres de arancel serían 100 mil, el resto se hará vía *second tier*, mecanismo previsto en el capítulo VII del TLCAN para la exportación de azúcares mexicanos al mercado estadounidense fuera de cuota. El arancel que pagarán los azúcares mexicanos vía *second tier* será de 70 dólares por tonelada métrica en 2005 y de 35 en 2006, en contraste con los 106 dólares que se pagaban en años anteriores. ¹⁰⁷ De comprobarse la importación de maíz estadounidense para la elaboración de fructosa, la Sagarpa debería tomar medidas restrictivas para no afectar en demasía a los maiceros; se debería estudiar la posibilidad de aplicar un arancel al grano que se importe para la producción de fructosa, todo esto con una seria investigación que incluya costos y beneficios de la aplicación de dicho arancel en caso de ser necesario.

Los planes de exportación por parte de la Sagarpa deben ser aprovechados al máximo, pues la insuficiencia es tal, que los precios internos en EE.UU han llegado a 700 dólares por tonelada, muy arriba de los 520 que se registran en

¹⁰⁴ Consúltese: Notimex, “Impacto de 2 mil mdp en la industria cañera por importación de fructosa”, en *El Financiero*, sección economía, México, noviembre 7 de 2005, p.23.

¹⁰⁵ Rudiño, Lourdes Edith, “Competencia sin tope entre azúcar y fructosa: SE”, en *El Financiero*, sección economía, México, marzo 13 de 2006, p. 17.

¹⁰⁶ En 2004 se enviaron alrededor de 80 mil toneladas con pago de arancel y cuatro mil dentro de la cuota prevista en el TLCAN.

¹⁰⁷ Consúltese: AFP, “México sextuplicará ventas de azúcar a EU vía *second tier*”, en *El Financiero*, sección economía, México, noviembre 28 de 2005, p.25.

México.¹⁰⁸ Por otro lado, debido a la disminución de exportaciones de Centroamérica, afectada por los huracanes Stan y Katrina, la nación estadounidense podría estar sufriendo un desabasto de azúcar, que se torna propicio, para que México exporte sus excedentes azucareros.¹⁰⁹ En este mismo sentido África, países del Caribe y Pacífico podrían perder su acceso preferencial al mercado europeo dependiendo del fallo de la OMC referente al régimen azucarero de la UE, por ello México debe ganar tiempo y tratar de exportar sus excedentes a un precio módico que no afecte a la agroindustria mexicana, a fin de evitar que otros países como los mencionados nos quiten terreno en el mercado estadounidense.

Por otro lado, el gobierno tendrá que hacer frente a los amparos judiciales interpuestos por empresas refresqueras, pues de no hacerlo las adquisiciones de fructosa provenientes del extranjero en 2006-2007 se ampliarían más que en 2005, lo que provocaría un estancamiento en el consumo de azúcar y una mayor acumulación de sus inventarios.

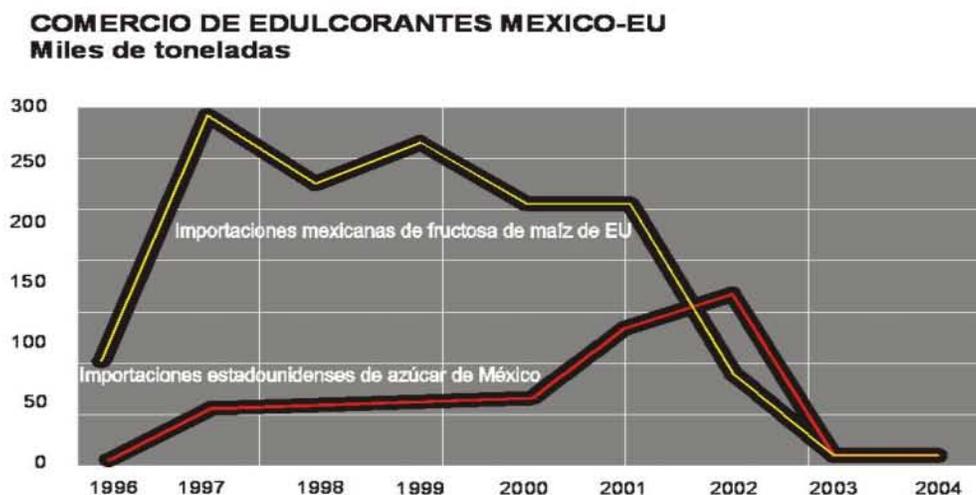
Como muestra de esto, "...en 2003/04 la producción de fructosa por empresas norteamericanas instaladas en México sumó 235 mil 416 toneladas y se importaron 5 mil 661, que suman 241 mil 77; en 2004/05 en lo interno se produjeron 351 mil 245 y del exterior se adquirieron 108 mil 386, que dan un total de 459 mil 631; para 2005/06 las cifras se estiman similares a las de 2004/05, pero al agregar las 250 mil toneladas del acuerdo, la oferta disponible de fructosa en México será aproximadamente de 750 mil toneladas, y en cambio EE.UU sólo permitirá el acceso de 250 mil toneladas de azúcar. Al 30 de septiembre de 2005,

¹⁰⁸ Hoy en día los precios del contrato 14 de la Bolsa de Nueva Cork (los internos de EU, pero aún con necesidad de un procesamiento para hacer el azúcar comestible) están en 515 dólares por tonelada, en comparación con 425 que registraban hace un año. Y hay algunos azúcares de alta calidad, libres de impurezas, que se cotizan en la parte centro-occidente de EU en 800 dólares por tonelada. Fuente: Rudiño, Lourdes Edith, en *El Financiero*, febrero 23 de 2006, p.14.

¹⁰⁹ Actualmente la producción remanente oscila entre 400mil y 500mil toneladas por zafra, por lo que existen inventarios de dos millones de toneladas de azúcar que se encuentran almacenadas por falta de mercado. *El Financiero*, enero 5 de 2006, p. 8.

tales sobrantes de azúcar sumaron un millón 95 mil toneladas, esto es 18 por ciento de la producción de 2004/05...”¹¹⁰

Gráfico 5



Fuente: USDA, cuadro obtenido de El Financiero, 24 febrero de 2005.

Además de lo anterior deben atacarse los problemas de fondo en la industria azucarera, con el fin de no depender tanto de las exportaciones, sino impulsar la distribución de azúcar en el mercado interno y renovar la maquinaria, para así, no solo extraer el dulce de caña sino también extraer y a la vez producir otros productos relacionados con el azúcar a fin de abastecer el mercado interno y proporcionar a la industria refresquera un azúcar mucho más barata pero sobre todo nutritiva a diferencia de la fructosa.

Uno de los grandes problemas que surgen en cada sexenio, es que los funcionarios que se presentan, son por un periodo de 6 años, y cuando ellos logran aprender y entender el funcionamiento de sus puestos y realizar los planes necesarios para llevar a cabo sus objetivos de desarrollo y crecimiento, éstos son

¹¹⁰ Rudiño, Lourdes Edith. “EU gana e impone las cartas paralelas en edulcorantes”, en El Financiero, sección economía, México, octubre 5 de 2005, p.12.

sustituidos de sus cargos porque llega una nueva administración, por tal motivo, el trabajo realizado se pierde y nunca vemos la realización de dichos planes.

Para resolver los grandes problemas que aquejan a nuestra industria, es necesario obtener más y mejores características agroindustriales, vendiendo caña fresca a los ingenios, mejorando y reduciendo costos en los sistemas de cosechas, mejorando y modernizando los equipos de trabajo y finalmente, llevar a cabo un mejoramiento de los esquemas productivos de las fábricas, esto se logra con la eliminación de sistemas burocráticos e ineficientes de los trabajadores.

Finalmente, el gobierno mexicano debe procurar disminuir la dependencia con EU, reforzando lazos comerciales con otras naciones como por ejemplo, con la Unión Europea –su socio comercial desde 2000-, el objetivo debe ser profundizar la relación y fortalecer el comercio bilateral, adecuando el TLCUEM en los capítulos de agricultura, servicios e inversiones a las condiciones actuales del comercio internacional, pero sobre todo a las diferencias existentes entre los socios. Por otro lado, acelerar el acercamiento con Suramérica, lo que se traduciría en la incorporación de nuevos socios comerciales, la expansión de sus acuerdos y la profundización de sus relaciones con Argentina, Perú, Panamá, Ecuador y Chile.

En el siguiente y último capítulo, se detallarán los efectos tanto negativos como positivos en la industria azucarera nacional tras la firma del TLCAN, así como la evolución del TLC a 12 años de su entrada en vigor en materia comercial y de seguridad; por último se analizarán las diferencias entre México y Estados Unidos en regulación comercial.

CAPÍTULO TERCERO

LA INDUSTRIA AZUCARERA NACIONAL EN EL MARCO DEL TLCAN Y EL ACTUAL ASPAN

3.1. Perspectiva del TLCAN a 12 años de su entrada en vigor.

En el mundo de las relaciones mundiales de intercambio, dónde una de las alternativas para sobrevivir es la asociación de capacidades, económicas, productivas, técnicas, etc. Los países se han integrado en bloques económicos o comerciales, por regiones, volumen de producción, índices económicos y otros para tener presencia en el mercado internacional y contar con la capacidad de competir. Con este objetivo, México ingreso al GATT en 1986.¹¹¹

En los años noventa, comenzaron a discutirse las ventajas de haber pasado de una economía cerrada, que requería cada vez más de inversión extranjera, dado que el ahorro local era insuficiente para crear los puestos de trabajo que reclamaban las nuevas generaciones, a una economía más abierta.

Para tener una idea en cifras, alrededor de 1,300 millones de dólares, llegaban anualmente del exterior, sin embargo, dentro del GATT esta cifra paso a 3,000 millones de dólares y se intuía que este monto podría aumentar sensiblemente si se lograba un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá por ser los dos países de la región con mayor desarrollo económico.

A pesar de que las asimetrías económicas entre México y los países del Norte eran muy marcadas, esto no impidió que el gobierno mexicano buscara una mayor integración comercial, ya que consideraba que la *integración* formaba parte de una nueva forma de desarrollo y por tanto se quería evitar que el país quedara fuera

¹¹¹ GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (en inglés, General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), tratado firmado en la Conferencia Arancelaria de Ginebra en 1947 por los representantes de 23 países no comunistas. El principal logro de este acuerdo fue la creación de un foro internacional dedicado al aumento del comercio multilateral y a la resolución de los conflictos comerciales internacionales. Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

de éste proceso, en donde desde hace tiempo se estaban formando grandes bloques económicos.

Siendo este el sentir de la administración en turno, el presidente Carlos Salinas de Gortari inició las negociaciones de un Acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. En junio de 1991, se llevó a cabo una Primera Reunión Ministerial con los Secretarios de Comercio de los tres países, iniciando así las negociaciones para el nuevo Acuerdo.

El año de 1991 fue un año crucial para la política económica mexicana, pues se buscó impulsar definitivamente la reforma económica, antes de iniciar una mayor integración comercial. Pues no sólo se pretendía incrementar los ingresos del erario; sino crear las condiciones que permitieran mejorar la competitividad en el sector financiero para que éste, pudiera enfrentar exitosamente a sus competidores canadienses y norteamericano.¹¹²

La necesidad de impulsar el crecimiento de las exportaciones no petroleras y un mayor flujo de inversión extranjera directa, fueron las dos razones principales para negociar el TLCAN. “Lo primero, como herramienta para inducir una mayor generación de empleos en el sector manufacturero, y lo segundo, para complementar el ahorro interno que fue y ha sido insuficiente para financiar el crecimiento de la economía, ambas metas se lograron”.¹¹³

Sin embargo lo anterior oculta dos problemas: 1) Si bien es cierto que las exportaciones “mexicanas” crecieron de modo importante, otros países lo han hecho con más éxito sin necesidad de acuerdos comerciales, especialmente los del sureste asiático y en particular China. Verbigracia, “...las exportaciones chinas a Estados Unidos crecieron de 1990 a 2004 a tasa anual de 20.0% y en cambio las de México sólo lo hicieron a tasa promedio de 12.4%; para el periodo 2000-2004, el crecimiento respectivo fue de 18.4 y 3.5%, como puede observarse, muy

¹¹² Rubio, Luis, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, FCE, México, 1992, p. 84.

¹¹³ Anda Mendoza, Cuahutémoc (profesor del Departamento de Economía y Negocios Internacionales del Tecnológico de Monterrey), “A 11 años del TLCAN”, en *El Economista*, sección Valores y Dinero, México, marzo 28 de 2005, p.11.

poco en nuestro caso. Sin considerar el petróleo desde 2002 China desbancó a México como segundo proveedor de bienes de Estados Unidos; con petróleo, eso sucedió desde 2003. En 2004, las importaciones de origen chino sin petróleo representaron 14.7% de la importación total de Estados Unidos y 10.3 de las de México...”¹¹⁴ 2) Dichos objetivos se lograron en un principio, pero hoy en día las exportaciones no petroleras han disminuido y principalmente los envíos de productos agropecuarios, en donde la industria azucarera; que es el caso de este estudio ha sido severamente dañada por la disminución en la exportación de azúcar, debido a esto las fuentes de empleo en esta y otras industrias son mínimas. En el sector agropecuario, se perdieron dos millones de empleos rurales; ha crecido el rentismo en zonas de riego y de buen temporal y se ha agudizado la emigración. Además, las importaciones agroalimentarias hechas a los socios del TLCAN sumaron más de cien mil millones de dólares, lo que representa fuga de divisas y de empleos.

Por otro lado la inversión extranjera indirecta, como es el caso de las remesas ha superado a la directa, tan sólo en el año 2005 el país captó 20 mil 35 mdd por concepto de remesas lo que representó 2.8% del PIB; ubicándose como la segunda fuente de ingresos de divisas para el país después de las exportaciones de petróleo crudo, que sumaron 28 mil 285 millones de dólares, y por encima de la inversión extranjera directa (IED), estimada en 17 mil 600 millones.¹¹⁵ Por tanto cabría preguntarnos, ¿se lograron las metas?, es claro que los envíos de dinero que hacen los connacionales desde el exterior hacia México, es lo que ha contribuido a moderar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Sería conveniente replantear dichos objetivos para no caer mas tarde en contradicciones y/o en su defecto buscar la manera en que se cumplan los fines tal y como se estableció al inicio de la negociación del TLCAN.

¹¹⁴ Vázquez Tercero, Héctor. “Mitos del comercio exterior mexicano”, en *El Financiero*, sección opinión, México, mayo 16 de 2005, p.57.

¹¹⁵ Consúltese: Leyva Reus, Jeannette. “Récord en remesas por tercer año consecutivo”, en *El Financiero*, sección Finanzas, México, febrero 1 de 2006, p.6.

Doce años de vigencia del Tratado de libre comercio, han contribuido a consolidar las relaciones económicas entre Canadá, Estados Unidos y México, en particular mediante la intensificación del comercio entre los dos últimos. Sin embargo, no se ha logrado contrarrestar o al menos atenuar las políticas proteccionistas unilaterales del gobierno estadounidense en detrimento del libre acceso de diversas exportaciones mexicanas a ese mercado.

Al parecer Estados Unidos evita darse cuenta de que esas prácticas restrictivas, contravienen las disposiciones del tratado y en este caso anulan el principio de tratamiento favorable a los socios de menor desarrollo económico relativo, además de obstaculizar el desenvolvimiento de la capacidad competitiva de numerosas empresas mexicanas, con gran potencial exportador. Tal es el caso de la industria azucarera, considerada una de las más importantes del aparato productivo del país mexicano en particular del sector agroindustrial; en función del gran número de empleos que genera en el medio rural, sus grandes volúmenes de producción, en virtud de los cuales México tiene un lugar significativo en el mercado mundial azucarero y por ser tanto una materia prima para numerosas industrias, cuanto un bien de consumo generalizado.

Es cierto que la industria del azúcar ya enfrentaba serias dificultades estructurales y financieras antes de la entrada en vigor del TLCAN, pero éstas se agudizaron aún más con la puesta en marcha del pacto comercial, cuando México y Estados Unidos iniciaron un intrincado conflicto en su comercio bilateral de edulcorantes.

En principio con el TLCAN los productores azucareros, tuvieron la oportunidad de ampliar en los primeros seis años de operación del acuerdo; su participación en el mercado del país septentrional hasta en 25 000 toneladas. En 2001 México comprobó una producción excedentaria de dos años, Estados Unidos debió permitir la exportación de la totalidad de sus excedentes azucareros a ese mercado (calculados hoy en día de 500 000 a 600 000 toneladas anuales). Sin embargo en el 2000, violando los acuerdos firmados, el gobierno estadounidense

ya había anunciado que la cuota máxima de exportación de azúcar originaria de México sería de 116 000 toneladas.¹¹⁶

Asimismo, el TLCAN facilitó el ingreso masivo del jarabe de maíz de alta fructosa, procedente de Estados Unidos, así como la producción interna de este edulcorante mediante la importación libre de aranceles de maíz amarillo. Por tanto, México se enfrenta por un lado, a una grave sustitución del azúcar de caña por la fructosa (sobre todo en la elaboración de refrescos) y por otro, a la negativa de su principal socio comercial de recibir los envíos de sus excedentes azucareros.

Debemos tener presente que la producción agrícola en México es corta en competitividad, más aún nuestra industria azucarera, por tanto debemos analizar a fondo el problema, revalorizar los pasos a seguir para atacar este problema y realizar los ajustes necesarios para que éste tratado sea más benéfico dadas las condiciones actuales del comercio internacional, sin olvidar que también debemos trabajar en las reformas estructurales de nuestro país.

“La glorificación del TLCAN dependía, en las preferencias arancelarias para los exportadores mexicanos (preferencias que en la práctica se pierden y diluyen) y en la resolución “rápida y justa” de controversias comerciales”.¹¹⁷

En resumen se puede establecer que el TLCAN ha sido un instrumento de integración económica regional innovador, pero en el caso de México ha tenido efectos limitados en la producción, el empleo y consecuentemente en el bienestar de la población. Con la entrada de México al GATT y al TLCAN, se puede establecer lo siguiente: De 1986 a 1993, lo que más contribuyó a la expansión de las exportaciones mexicanas no petroleras fueron la apertura comercial en México y la vigorosa expansión de la actividad industrial en EUA. Para el segundo periodo, de 1994 a 2002, lo que más favoreció al crecimiento de las exportaciones

¹¹⁶ Loyola Campos, Alicia. *op. cit.*, p. 188.

¹¹⁷ Vázquez Tercero, Héctor, “Críticas al TLCAN”, en *El Financiero*, sección opinión, México, noviembre 1 de 2004, p. 45.

fue la expansión de la producción industrial de Estados Unidos, seguido del factor tendencia y, en tercer lugar, de las preferencias arancelarias del TLCAN.

Sin duda, hubiera sido posible tener un desempeño exportador semejante al logrado en los últimos 20 años (como lo ha tenido China, por cierto muy superior al logrado por México) sin el TLCAN y sin sus costos. ¿Cuáles?: un crecimiento económico dependiente y raquítico. A lo anterior, se le suma la ineficiencia de las instituciones mexicanas creadas para resolver disputas comerciales, las cuales no han tenido un desempeño favorable que pueda dar solución al conflicto cañero que actualmente tiene México y mucho menos resolver el conflicto de edulcorantes con Estados Unidos.

3.1.1. Disparidades económico-jurídicas entre los socios del TLCAN.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1992 entre México, Canadá y Estados Unidos, entró en vigor el 1 de enero de 1994, los tres países se comprometieron a eliminar de manera gradual, los obstáculos arancelarios a las exportaciones provenientes del interior del bloque y establecer mecanismos para dirimir controversias comerciales; con el objeto de poder incrementar el intercambio entre los tres países, fomentar el desarrollo de cada economía, aprovechar los recursos naturales y facilitar el acceso de mercancías a la región.

La firma del Tratado de Libre Comercio entre los tres países miembros demandó, a partir de ese momento, un ajuste a los distintos sectores de la economía, entre ellos, la agricultura dada las marcadas diferencias técnicas y económicas que existían al interior por parte de México frente a EUA y Canadá. Los objetivos de este tratado se asientan en el artículo 102 del Capítulo 1, donde los equipos negociadores de Estados Unidos, México y Canadá, convinieron lo siguiente:

1. Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios en sus respectivos territorios, promoviendo condiciones de competencia leal en la zona.

2. Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión, así como proteger y hacer valer de la manera más adecuada y posible los derechos de propiedad intelectual en los territorios de los Estados participantes en este convenio comercial.
3. Crear procedimientos que sean eficaces para la aplicación y cumplimiento de los derechos y obligaciones contenidos en el tratado, para la administración conjunta del mismo, así como la solución de controversias, que pudieran surgir entre las partes.
4. Establecer lineamientos para que sean susceptibles de darse la posterior cooperación trilateral, regional y multilateral, con el fin de mejorar y ampliar los beneficios de este tratado comercial.

A pesar de que los objetivos plasmados en el texto del TLCAN son pocos y claros, existe una desleal competencia en el comercio de productos mexicanos frente a los norteamericanos, tal situación pone de manifiesto la asimetría económica de los dos países, en donde EUA impone su hegemonía en todos los niveles como el económico, el político, el comercial, etc. Este escenario ya se ha repetido en otras ocasiones como en el tratado de libre comercio que tiene con Canadá, ya que EUA no ha cumplido cabalmente con los compromisos asumidos por medio de éste tratado, situación que hoy en día se repite en las relaciones comerciales con México. Sin duda, éste panorama está determinado por el poder económico, político y social que ofrece al contar con una de las economías más fuertes a nivel mundial.

En 12 años de funcionamiento del TLCAN, se han ampliado las desigualdades económicas entre México y EUA, a la vez que al interior del país, tanto en el ámbito regional y por sectores. Cuando México negoció el TLCAN avanzaba en sus reformas estructurales; sin embargo, aún había mucho por hacer de manera que, "...tuvo que asumir plenamente el costo del ajuste a una institucionalidad que

se acercara a la de Estados Unidos, ya que en el TLCAN se asumió en mayor grado el carácter librecambista anglosajón que el desarrollista...”¹¹⁸

Los indicadores económicos del agro en México se han reportado negativos durante los últimos 21 años de modelo neoliberal, durante este lapso de tiempo el PIB agropecuario ha crecido en promedio anual sólo 1.22% en comparación con el 2.29% del PIB nacional, y en particular en los 12 años de vigencia del TLCAN el incremento fue de 1.81 contra 3.14 nacional.¹¹⁹

Asimismo, la balanza comercial agropecuaria arroja un déficit de mil 832 millones de dólares en promedio anual, durante el periodo del TLCAN y un saldo negativo acumulado de 22 mil millones de dólares, además de que va en aumento la dependencia de alimentos del exterior, tal es el caso de la sustitución de azúcar por fructosa. En 1982, 15 % de los alimentos consumidos en el país procedieron del extranjero, en 1994 fue 20 y en 2004 sumaron 40 puntos porcentuales. Se estima que en 2008 con la liberación total del maíz, frijol, leche y azúcar; como lo estipula el TLCAN, la dependencia será de 50 por ciento o más. En cuanto al acceso a mercados, el TLC contempla la eliminación de todos los aranceles en un plazo no mayor a 15 años a partir de la entrada en vigencia del Tratado.¹²⁰

CATEGORIA DE DESGRAVACIÓN

CATEGORIA	PLAZO DE DESGRAVACIÓN
A	INMEDIATO
B	5 AÑOS
C	10 AÑOS
C+	15 AÑOS
D	YA LIBERADAS

¹¹⁸ Puyana, Alicia (investigadora de FLACSO), citada por León Opalín, “La integración de América del Norte”, en *El Financiero*, sección opinión, México, noviembre 1 de 2004, p. 45.

¹¹⁹ Suárez Carrera, Víctor (diputado federal del PRD y fundador de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo ANEC), citado por Rudiño, Lourdes, “Neoliberalismo y TLCAN, puntilla para el campo”, en *El Financiero*, sección economía, México, septiembre 13 de 2005, p.17.

¹²⁰ *ibidem*

El déficit en la balanza comercial agropecuaria va en aumento conforme avanza la desgravación de los aranceles; lo cual significa que el primer objetivo referente a la eliminación de obstáculos al comercio se está cumpliendo, sin embargo la circulación transfronteriza de bienes y servicios mexicanos hacia el exterior se ha ido frenando, promoviendo condiciones de competencia desleal en la zona.

A pesar de que el TLCAN, no ha permitido del todo la complementariedad de las tres economías involucradas, no debe señalarse a dicho acuerdo como el origen de nuestras miserias y limitaciones. Es cierto que el TLC no ha brindado una zona de libre comercio como se esperaba, ni mucho menos un mercado común¹²¹, pero dicho tratado vino a regular las relaciones de interdependencia que existen con Estados Unidos y abrir un nuevo mercado para México: Canadá. Con éste país debe buscarse la cooperación comercial y política a fin de crear un contrapeso frente a las decisiones de Estados Unidos.

Es cierto que la integración en un bloque regional significa la coordinación de políticas regionales, México aún no tiene la capacidad para confrontar la inercia de la integración. No obstante, para conseguirlo México debe seguir una estrategia de cooperación y participación en las discusiones de éste bloque comercial y defender hasta donde sea posible un nicho comercial privilegiado como proveedor de insumos y manufacturas a Estados Unidos y Canadá frente a sus competidores latinoamericanos y asiáticos. Y ¿cómo lograrlo?. Sin duda, mejorando las condiciones de competitividad en México por medio de inversiones en tecnología, educación, infraestructura, eficiencia gubernamental, seguridad, etcétera.

“La política exterior mexicana debe tender hacia el multilateralismo, presentando a México como independiente (sobre todo de Estados Unidos) y al mismo tiempo como un país cooperativo con la comunidad internacional”.¹²²

¹²¹ Un mercado común es la etapa en la que se suprimen las restricciones comerciales al movimiento de factores de producción (capital, mano de obra, organización y tecnología).

¹²² Sosa Carpenter, Rafael, “Inequidad jurídica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en *Comercio Exterior*, vol. 53, no. 5, Bancomext, México, mayo de 2003, p. 489.

Por otro lado, México debe aprovechar otro tipo de activos a su favor como lo son la situación geográfica y sus tratados de libre comercio con otras naciones que no han sido bien aprovechados. Los acuerdos comerciales que se tienen con 43 países deben explotarse al máximo ya que esos países han comenzado a firmar tratados bilaterales, incluso con los mismos socios y por tanto México está perdiendo competitividad.

Para el logro de dicha competitividad, urge una eficiente regulación institucional que brinde certidumbre jurídica y reglas del juego claras que den confianza a los extranjeros de que sus inversiones serán plenamente respetadas. Si llegaran a aprobarse las reformas estructurales, como lo son la fiscal, la energética y la laboral, el país estaría creciendo a tasas mayores de 4.0 por ciento tan necesarias para nuestro país.¹²³

El verdadero reto para México, es mantener las negociaciones bilaterales con Estados Unidos en materia de comercio y migración principalmente, aunque esto será difícil por las condicionantes que el país del norte pudiera imponer, (apoyo en las guerras, lucha conjunta contra el terrorismo, etc). Sin embargo, la competencia europea y asiática debe impulsar la cooperación de ambos países y la creación de una agenda común para dar la cara como un bloque regional unido más que como una simple asociación de países independientes con intereses disímboles.

3.1.2. Del TLCAN a la Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte (ASPAN).

Hoy en día, los problemas derivados tras la firma del TLCAN parecen no tener solución dado que la construcción de un Tratado de Libre Comercio desde enero de 1994, entre Estados Unidos, Canadá y México ha derivado en una integración que hoy en día parece ser inexorable e irreversible. Sin embargo, el gobierno mexicano ha buscado en distintas ocasiones un mayor acercamiento con sus

¹²³ Diez Morodo, Valentín (Consejero de Grupo Modelo), citado por Román Ortiz, “disminuye el TLCAN su impacto económico”, en *El Financiero*, sección economía, México, junio 13 de 2005, p. 16.

socios para poder dirimir ciertas inequidades del tratado, aunque este esfuerzo no haya obtenido resultados inmediatos.

Desde el inicio de sus funciones, el presidente Vicente Fox; externo la posibilidad de construir de manera conjunta una comunidad de América del Norte mediante un TLCAN-Plus. Con ello, México demostraría su interés por profundizar y ampliar el proceso de integración en la región, no obstante, sus contrapartes no externaron el mismo sentimiento en su momento. Y tal vez esta apatía por reforzar la alianza comercial entre los tres países, hasta cierto punto fue benéfica para México, ya que antes de pensar en una nueva etapa en el proceso de integración, se tenían que resolver algunas interrogantes como: ¿por dónde empezar? ¿Se tiene interés en inaugurar una nueva era? ¿Se tomaría al TLCAN como marco institucional de referencia? ¿Se trataría de una profundización o una ampliación de la integración norteamericana? ¿Qué rubros de la cooperación se incluirían? ¿Requeriría la convergencia de políticas? ¿Se crearían nuevas instituciones?, entre otras. Todo esto con la finalidad de conformar un verdadero interés trilateral que resultara en mejores y mayores beneficios del acuerdo comercial para los tres países.

Con la firma del TLCAN, México se convirtió en el segundo socio comercial de Estados Unidos y el cuarto de Canadá, y este último se ha perfilado como el segundo socio comercial de México y el primero de Estados Unidos. El tratado, mediante un marco normativo ha brindado certidumbre y ha guiado la amplia y compleja relación económica entre los tres países. En términos de la negociación internacional, el TLCAN se ha convertido también en un paradigma por dos razones: 1) ha demostrado la conveniencia y la facilidad de crear acuerdos dentro de un régimen y no fuera de él, 2) resultó una iniciativa que logró durante principios de los noventa mitigar el proteccionismo económico estadounidense.¹²⁴

No obstante, el TLCAN ha dado muestras de ciertas inequidades. Prueba de ello es que los beneficios de la integración comercial no se han distribuido

¹²⁴ Consúltese: Keohane, Robert, *Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 90.

equitativamente ni en términos geográficos ni de población. Es de gran notoriedad la diferencia entre los “beneficiados” y “no beneficiados”. De aquí, la importancia que tanto sociedades y gobiernos de los tres países principalmente el mexicano, busquen ante todo reducir las asimetrías económicas y sociales. El problema radica, en que la estructura del TLCAN, establece un área de libre comercio desprovista de mecanismos orientados a corregir las consecuencias negativas del proceso de integración comercial, tal y como fue estipulado en el Tratado de Roma de 1957 para el caso de la Comunidad Económica Europea (CEE). A diferencia del proceso de integración europea, el norteamericano no creó instituciones trilaterales¹²⁵ orientadas a construir una integración social y/o política. Si bien España pudo recurrir a ciertos marcos de cooperación de la entonces CEE para reducir las asimetrías causadas por el propio proceso de integración y lograr una inserción plena, América del Norte no cuenta con instituciones paralelas que pudieran ponerse al servicio de los menos beneficiados, sobre todo en México.

La existencia de las asimetrías en la región, así como la falta de cooperación trilateral que permitan disminuirlas, y el 40% de pobres mexicanos, fueron las razones principales que orillaron al presidente Vicente Fox a plantear a sus dos principales socios comerciales la necesidad de analizar el futuro de América del Norte. Particularmente, según la propuesta del presidente Fox, se trataría de explorar la posibilidad de negociar y establecer una agenda TLCAN-Plus. El gobierno mexicano pretendía que la agenda TLCAN-Plus, tuviera como objetivo construir una América del Norte más próspera, en la que las regiones más vulnerables alcanzaran su pleno desarrollo y en el camino, contribuyeran a la consolidación del proceso de transición democrática que actualmente experimenta México.

Los atentados del 11 de septiembre, provocaron que el gobierno norteamericano volteara los ojos hacia México y atendiera la propuesta e insistencia de nuestro presidente de formar una alianza con América del Norte, dando pie a la “revisión a fondo” del Tratado de Libre Comercio que ha dado como resultado la Alianza para

¹²⁵ Con la excepción de las comisiones trilaterales para la cooperación ambiental y laboral, respectivamente.

la seguridad y la prosperidad de América del Norte (**ASPAN**), “...iniciativa bloquista de viejo cuño colonial que abate la soberanía mexicana y canadiense bajo el pretexto de la <<seguridad de la América del Norte>> y que requiere contar con medidas coordinadas y sin fisuras, dentro y más allá de nuestra fronteras, para ofrecer a nuestros pueblos y a nuestra infraestructura el máximo nivel común posible de protección contra terroristas y otros criminales, así como contra desastres naturales comunes”.¹²⁶ [Sic]

La versión “oficial” dada a los mexicanos, no dista de ser una utopía más que el gobierno mexicano utiliza para cubrir “...la aspiración imperialista de agregar al manejo comercial, financiero y de inversión la sombrilla de la seguridad”.¹²⁷ No obstante los tres mandatarios aseguran que mediante ésta iniciativa se inicia una nueva relación entre las tres naciones y se definen mecanismos de seguridad para enfrentar la amenaza del terrorismo y reforzar la seguridad en la región. Este nuevo mecanismo, aseguran, busca igualmente construir espacios de cooperación, así como hacer más competitivas a las empresas de los tres países y más sólidas a sus economías.

La Alianza, contiene nuevos elementos de sometimiento enarbolados bajo la sangrienta bandera del 11-9, pues coloca bajo el aparato de seguridad nacional de EUA el manejo de los movimientos de personas, bienes y servicios que cruzan las fronteras, esta iniciativa favorece el aperturismo a favor de empresas de EUA en México, especialmente <<en comercio, investigación y educación>>.¹²⁸

La declaración conjunta de los tres gobiernos establece: “Trabajaremos para mejorar la competitividad de América del Norte y elevar la calidad de vida de

¹²⁶ Carreño, José, “Atan seguridad y mejora económica a proyecto regional”, en *El Universal*, junio 27 de 2005, p. A18. Citado por Saxe Fernández, John, *Terror e Imperio. La Hegemonía política y económica de Estados Unidos*, 1ª Ed; DEBATE, México, 2006, p.178.

¹²⁷ Saxe Fernández, John, op. cit., p.179.

¹²⁸ *ibidem*

nuestra población”¹²⁹. Las prioridades de la nueva alianza, establecidas por los mandatarios, serán las siguientes:

- ✦ Aumentar la productividad mediante la cooperación en materia de regulación, a fin de generar crecimiento, manteniendo al mismo tiempo altos estándares para la salud y la seguridad.
- ✦ Promover la cooperación sectorial para facilitar la actividad empresarial en sectores tales como energía, transporte, servicios financieros y tecnología, entre otros, e invertir en nuestros pueblos.
- ✦ Reducir los costos de las exportaciones e importaciones mediante el movimiento eficiente de bienes y personas.
- ✦ Fortalecer nuestro compromiso con el cuidado del medio ambiente, y crear un suministro más confiable y seguro de alimentos, lo que facilitará el comercio de productos agrícolas y protegerá a nuestra población contra enfermedades.

Para el logro de estas prioridades, se formarán grupos de trabajo encabezados por los ministros y secretarios de cada país, quienes consultarán con los sectores interesados en cada uno de los países, para establecer metas específicas, medibles y alcanzables.

Según declaraciones de los tres mandatarios, “...con esta Alianza se busca asegurar que América del Norte continúe siendo la región económica más dinámica del mundo, y un hogar seguro para nuestra generación y las futuras generaciones...”.¹³⁰ Sin embargo, considero que los beneficios serán mayores para EU, pues en ningún momento se habló sobre la desigualdad en subsidios a los productores del campo en los tres países, tema que debería tener la misma importancia que la lucha contra “amenazas externas” como el terrorismo,

¹²⁹ Chávez, Víctor, “México, EU y Canadá inician nueva era comercial”, en *El Financiero*, sección Economía, México, marzo 28 de 2005, p. 24.

¹³⁰ *ibidem*

narcotráfico, crimen organizado, tráfico de personas y contrabando de bienes, pues no debemos olvidar que el antecedente inmediato del ASPAN es el TLCAN, un acuerdo de “libre comercio” entre los tres países que aún tiene muchas lagunas en materia comercial y que sin duda serán difíciles de resolverse en el marco de la nueva Alianza, pues la “...metástasis del TLCAN rápidamente se trasladó del comercio a otros de sus objetivos centrales: el dominio irrestricto sobre la Inversión Extranjera Directa (IED), la estrategia monetaria, la instauración de candados al nivel de seguridad nacional y el manejo, administración y usufructo del espacio geográfico mexicano y sus vastos recursos humanos, minerales y de combustibles fósiles”.¹³¹

En junio de 2005, los mandatarios de cada uno de los países miembros recibieron un primer reporte sobre los avances de la Alianza, en el que se detallan los esfuerzos de las tres naciones para obtener resultados mediatos y eficaces. El Primer Reporte, está integrado por tres secciones: La primera, es una lista de iniciativas concluidas durante el periodo de preparación del Reporte y que significan un beneficio inmediato derivado de este proceso. La segunda sección, describe los temas de mayor impacto, que una vez resueltos harán grandes aportaciones a la fortaleza económica y a la seguridad en los tres países. Finalmente, la última sección es un anexo en el que se hace una descripción de todas las iniciativas que los grupos de trabajo llevarán a cabo, incluyendo la descripción del proyecto, sus eventos determinantes y fechas de cumplimiento.

Las áreas que cubre este Reporte, en la parte correspondiente a la agenda de prosperidad son: manufacturas, energía, alimentación, agricultura, facilitación del comercio, comercio electrónico, tecnologías de la información, transporte, medio ambiente, servicios financieros, reglas de origen. En cuanto a la agenda de seguridad, los temas se dividen en tres áreas: protección contra amenazas

¹³¹ *loc. cit.*

externas; protección así como respuesta a amenazas dentro de la región de América del Norte; fronteras eficientes y seguras.¹³²

GRUPOS DE TRABAJO PROSPERIDAD (ASPAN)

- 1 Bienes de manufacturas y competitividad sectorial y regional
- 2 Movimiento de Bienes
- 3 Agricultura y Alimentos
- 4 Comercio electrónico y tecnologías de la información
- 5 Otras iniciativas de comercio. Entrada temporal de profesionistas
- 6 Servicios financieros
- 7 Transporte
- 8 Energía
- 9 Medio ambiente
- 10 Salud

Este primer reporte debería brindar confianza para iniciar los trabajos conjuntos, ya que abarca importantes áreas económicas y de seguridad para los tres países, sin embargo, México no debe perderse en este proyecto y mucho menos olvidarse de los temas prioritarios para los mexicanos como el comercial y el migratorio.

México deber exigir que América del Norte, establezca mecanismos que ayuden a tener una mayor convergencia económica para que el país pueda insertarse como socio pleno; además de que debe disponer de una serie de instrumentos que permitan el libre movimiento de bienes, servicios, capitales, pero principalmente de personas. Es decir, el gobierno debe demandar una América del Norte que cuente con mecanismos necesarios para transferir los recursos encaminados a fraguar una mayor cohesión social y abrir las fronteras de la región.

La sociedad mexicana y principalmente los gobernadores deben estar concientes de que México es un país en crecimiento y que si realmente se explotaran todos los recursos con que cuenta este país, sería una nación exponencialmente rica que no tendría que depender en su totalidad de países externos para su desarrollo. Por tal motivo, México no debe intimidarse ante presiones externas que

¹³² Véase: Anexo 8, en la página 151, de la presente investigación, Boletín informativo de la oficina de la presidencia para las políticas públicas, “Primer reporte de los secretarios y ministros a los mandatarios de México, Estados Unidos y Canadá sobre la Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte (ASPAN)”, Junio 27, 2005.

sin duda estarían faltando a lo establecido en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción décima donde a letra se estipula lo siguiente:

“...En la conducción de la política exterior, el Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; resolución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales...”¹³³

Para el éxito de la nueva Alianza se requiere una verdadera lucha “conjunta” que elimine o reduzca las inequidades entre las tres economías, o de lo contrario, los problemas económicos principalmente de México se agudizarán y dicha Alianza sólo servirá para la extensión hegemónica estadounidense sobre nuestro país.

3.2. Recursos naturales: Factor de incompatibilidad entre México y Estados Unidos.

Los recursos naturales representan el elemento esencial para el desarrollo de la agricultura tanto de México como de Estados Unidos, ya que constituyen fuentes de riqueza para la explotación económica de ambos países. Sin embargo, como veremos más adelante, México por ser un país en vías de desarrollo tiene desventajas tanto cualitativas como cuantitativas frente a Estados Unidos. Esto se debe, tanto a la brecha en tecnología agrícola que existe entre ambos, como a la diferencia en productividad, pues, la riqueza de Estados Unidos en cuanto a provisiones naturales se refiere es apabullante sobre México.

Prueba de ello, es que nuestro país tiene una desventaja comparativa en la mayoría de nuestros más importantes productos agropecuarios. Esto es atribuible a diversos factores, en primer lugar, a la brecha tecnológica de México respecto a sus vecinos del norte, a su inferior provisión de recursos naturales; y a las diferencias en las políticas agropecuarias de fomento, las cuales en Estados

¹³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 2005.

Unidos y Canadá se caracterizan por la canalización de enormes apoyos y subsidios al sector primario.¹³⁴

En términos cuantitativos Estados Unidos posee una superioridad agrícola frente a México, en el siguiente cuadro podrá observarse la brecha existente entre estos dos países referente a la extensión de tierras.

Cuadro 7

USO DE TIERRA	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO
SUPERFICIE TOTAL	962,909 has	195,820 has
TIERRAS AGRÍCOLAS	411,863 has	107,300 has
SUPERFICIE CULTIVADA	178,068 has	27,300 has
TIERRAS LABRADAS	176,018 has	24,800 has
PASTIZALES	233,745 has	80,000 has
TIERRAS IRRIGADAS	22,500 has	6,320 has

Fuente. FAO. Aprovechamiento de tierras 2002, <http://faostat.fao.org/faostat/collections>.

Ultima fecha de consulta mayo 2005.

Otra de las desventajas en cuanto recursos naturales se refiere, es que mientras en México se tienen problemas topográficos (laderas y pendientes) en dos terceras partes de las tierras agrícolas, Estados Unidos cuenta con tierras cien por ciento fértiles en donde se puede aplicar además sistemas integrales de tecnología moderna. Por su puesto, que México no cuenta con los recursos para, en primer lugar comprar tecnología de punta y tampoco cuenta con ingenieros especializados que puedan aplicarla.

El país del norte cuenta con un inmenso cordón cerealero en donde las condiciones térmicas también son benignas, ya que el sol sale a las cuatro de la mañana, precisamente cuando las plantas necesitan mayor irradiación solar. La agricultura mexicana está dos paralelos abajo, por lo que el sol nunca sale aquí a las cuatro de la mañana. Otro factor importante, son los medios de transporte relativamente baratos que permiten el acceso rápido a los alimentos. Dentro de las

¹³⁴ Consúltese: Calva, José Luis. *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, Fontamara, México 1991, p. 9-10

ventajas de la agricultura estadounidense se encuentran millones de hectáreas que con el riego se han abierto al cultivo en tierras que antes eran áridas y ahora son ricas y fértiles. Todo esto ha llevado también a la conservación de suelos, mediante fertilizantes compensando el agotamiento de los nutrientes de la tierra.¹³⁵

Desde 1965, el gobierno norteamericano se ha dedicado a apoyar la investigación agrícola, lo que ha generado que el sector agrícola aumente su productividad y su competitividad dentro del comercio internacional. El rendimiento de la agricultura norteamericana se debe básicamente al uso racional de sus insumos agrícolas (tierra, agua y energéticos), que con el tiempo incrementan sus precios reales.

Hay que destacar que la cuestión energética juega un papel muy importante en la agricultura de Estados Unidos, pues los granjeros consumen grandes cantidades de combustible para sus bombas de riego, para secar el maíz y otras cosechas. También emplean petroquímicos para elaborar fertilizantes e insecticidas.

Es importante señalar que investigadores estadounidenses han encontrado la forma de no depender tanto del petróleo de la OPEP, a través del “gasohol”, que es la combinación de gasolina (90%) con alcohol etílico o etanol (10%). Este energético es utilizado por muchos granjeros para aplicar sus fertilizantes.¹³⁶

Por si fuera poco, la agricultura en México no tiene un peso significativo en su aportación al producto interno bruto. Su importancia radica en que emplea a un tercio de la población económicamente activa. Para México, este sector es muy sensible porque la mayoría de los habitantes que viven en pobreza extrema y marginados se dedican a actividades agrícolas. Las condiciones productivas y sociales que prevalecen en el sector agropecuario de los dos países no tienen comparación.

¹³⁵ Consúltese: Doyle, Jack, “The agricultural fix biotechnology sows its seeds”, en *Multinacional Monitor*, febrero 28 de 1986.

¹³⁶ Fulton, Tom y Braestrup, Meter, “Cuestiones agrícolas en Estados Unidos”. en *Facetas*, febrero 1982, p.2.

Sería importante que Estados Unidos y México principalmente, revisaran de nuevo este tipo de condiciones y diferencias, con la finalidad de revalorar lo establecido en el TLCAN y adecuarlo a las condiciones naturales de cada país, para así competir con la menor desigualdad posible.

Esto podría traer como consecuencia un mayor desempeño de las dos economías y, consecuentemente, el de las dos agriculturas, a través de la ampliación y estabilización de sus mercados, para la agricultura mexicana sería el inicio de su recuperación y consolidación de su economía.

“...El TLC establece un periodo de ajuste (que normalmente es de diez años y en ocasiones más largo), para que aquellos sectores que puedan resultar afectados negativamente tengan la oportunidad de adaptarse a las nuevas condiciones de la economía...”

No debemos olvidar que a la firma del Tratado, las negociaciones se centraron, principalmente, en cinco temas:¹³⁷

- 1) Estacionalidad en la producción agrícola,
- 2) ventajas y desventajas comparativas en la producción agrícola tomando en cuenta la aplicación de subsidios que distorsionan los precios de producción,
- 3) Eliminación de subsidios,
- 4) eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias,
- 5) medidas especiales de transición para ciertas producciones agropecuarias.

Durante las negociaciones, el tema de los subsidios fue un asunto crucial. Los tres países tenían que encontrar soluciones para que los programas de subsidio que se aplicaban a la agricultura no se convirtieran en mecanismos de competencia desleal.

¹³⁷ Rubio, Luis. *op. cit.*, p. 191-193.

Como podemos darnos cuenta aún nos falta mucho por negociar, pero sobre todo hacer ajustes en el sector agropecuario, que necesita de la ayuda de la mayoría de los sectores de la sociedad mexicana para poder potencializar su agricultura y por ende la economía nacional.

En primer lugar, es necesario resolver problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra, así como crear mecanismos para erradicar la pobreza extrema que durante mucho tiempo ha caracterizado al campo mexicano.

Urge incrementar los fondos para la investigación agrícola y crear programas para reducir las amenazas de la agricultura, desde cuestiones climáticas hasta la cuestión de los precios en el mercado internacional.

En materia de infraestructura, México requiere dar un salto cualitativo que permita superar todas las deficiencias que durante décadas se han acumulado. Si no se consigue afianzar la infraestructura del país, se corre el riesgo de que las regiones más pobres y marginadas no logren desarrollarse de la misma manera que aquellas que cuentan con mejores accesos a los mercados internacionales.

La educación es otro de los rubros en donde el país tiene que dar un salto cualitativo enorme para poder aspirar a niveles de productividad y calidad similares a las de otras naciones. También será necesario profundizar en la modificación de la legislación laboral para adaptarla a las nuevas exigencias de productividad y modernización que el país está demandando.¹³⁸

El país tiene que lograr elevadísimos niveles de competitividad para poder salir bien librado de la creciente competencia con las firmas norteamericanas y canadienses que el Tratado fomenta; pero una vez siendo competitivos en esos mercados –los más reñidos del mundo- las empresas mexicanas podrán ser exitosas en cualquier parte.¹³⁹

¹³⁸ *ibid.*, p.88-89.

¹³⁹ *ibid.*, p. 281.

Nuestra estrategia comercial, debe enfocarse en acelerar el desarrollo agropecuario, con un proyecto de nación que asigne al sector el lugar primordial que debe tener debido a la importancia que tiene en la generación de empleos e ingresos para los mexicanos, y también por sus efectos multiplicadores positivos sobre el conjunto de la economía nacional. Debe estimularse el crecimiento sostenido del sector y su progreso tecnológico, a través de la protección adicional que debe tener nuestro sector agropecuario ante su inferior previsión de recursos naturales y su rezago tecnológico, así como también mediante acciones de corto, mediano y largo plazo que tiendan a acelerar el desarrollo de la productividad de este sector apoyando de manera integral la cadena de la innovación tecnológica.

Con estas consideraciones podemos pasar al siguiente punto donde se observan las regulaciones existentes dentro del sector agrícola tanto de México como de Estados Unidos y como han servido para el mantenimiento de la productividad y competitividad en el mercado internacional de alimentos.

3.3. Regulación del comercio en EUA y México: diferencias en materia agrícola.

Hoy en día podemos encontrar diferentes acepciones de la palabra “comercio”, y no me refiero precisamente a definiciones concretas, simplemente, cada país, región o persona, puede concebir el comercio conforme a sus intereses. Para algunos, representa riqueza, para otros oportunidades y para muchos otros el tema comercial se vuelve controversia.

El caso que precisamente nos ocupa, se refiere al conflicto que existe entre México y Estados Unidos en materia de azúcar-fructosa. Lo cual significa, que las partes se encuentran en desacuerdo en algún punto de lo pactado. Por ello, es importante conocer los estatutos legales que regulan el mercado interno en el sector agrícola de ambos países, ya que el desarrollo de su economía depende mucho de estas regulaciones.

A lo largo de los puntos anteriores hemos podido constatar que, las relaciones comerciales entre Estados Unidos y México en materia agrícola no son recíprocas. Esto se debe a que México importa mucho más de lo que exporta hacia su vecino del norte.¹⁴⁰ Por su parte, Estados Unidos en este sector exporta a México tecnología y granos básicos, esto lo hace en un 80% aproximadamente lo cual acentúa la dependencia de México hacia ese país. Aquí se observa la ventajosa posición que tiene Estados Unidos respecto a México en comercio agrícola.

Por ello, es importante analizar el marco legal de ambos países que nos ayude a discernir el manejo de su política comercial hacia el exterior, y principalmente las actitudes de ambos gobiernos en el proceso de la controversia azúcar-fructosa.

3.3.1. La política agrícola de Estados Unidos: marco regulatorio.

Como ya se mencionó anteriormente, el desarrollo agrícola de Estados Unidos es resultado de su avanzada tecnología, los apoyos gubernamentales existentes dentro de este sector, la abundancia y aprovechamiento de sus recursos naturales.

Estados Unidos se encuentra entre los principales productores de granos con una preponderancia del 27% de la producción mundial, sus exportaciones representan aproximadamente el 38% del total.¹⁴¹ Teniendo la oportunidad de influir en los precios y granos dentro del mercado internacional.

La política agropecuaria norteamericana, no siempre ha sido la misma y tal vez sean estos cambios los que han logrado el fortalecimiento del sector agrícola. Dicha política se ha adaptado a las cambiantes condiciones de la economía nacional e internacional, al igual que los objetivos del gobierno en turno, ya sea proteccionista con los demócratas o neoliberal con los republicanos.

¹⁴⁰ De enero a julio del 2005 las exportaciones acumularon un total de 117 mil 58 millones de dólares, cuando las importaciones sumaron 120 mil 319 millones. El balance arroja un déficit de tres mil 261 millones. Fuente: *El Financiero*, agosto 24 de 2005, p.14.

¹⁴¹ USDA "Agricultural Outlook" *Economic Research Service*, Marzo 1989, p. 57.

El sector agrícola de Estados Unidos está a cargo del Departamento de Agricultura (USDA), fundado por el presidente Abraham Lincoln en 1862, anteriormente éste organismo se encargaba solo de la planeación y aplicación de las políticas agrícolas. Actualmente se ocupa de muchas otras tareas...

- ◆ El USDA dirige campañas a nivel federal para acabar con el hambre por medio de los programas de Cupones para Alimentos, Almuerzos y desayunos escolares.
- ◆ El USDA supervisa los 192 millones de acres de parques nacionales y praderas de ese país.
- ◆ El USDA es la agencia de conservación más importante del país, promoviendo campañas de voluntarios para la protección del suelo, el agua y la vida silvestre en un 70% de las tierras estadounidenses que se encuentran en manos privadas.
- ◆ El USDA brinda viviendas, telecomunicaciones modernas y agua potable a los sectores rurales de su país.
- ◆ El USDA es responsable de la seguridad de los productos derivados de la carne de res, la carne de pollo y los huevos.
- ◆ El USDA es líder en la investigación de temas que van desde la nutrición humana hasta las nuevas tecnologías de cosecha, las cuales facilitan el cultivo de alimentos y fibras con una menor cantidad de agua y pesticidas.
- ◆ El USDA ayuda a garantizar mercados abiertos para los productos agropecuarios de la nación y provee ayuda alimenticia a las personas necesitadas en otros países.

El gobierno de los Estados Unidos establece a través del Departamento de Agricultura una política por producto, cuya medida básica es la fijación y la administración de precios, que puede incluir otras medidas adicionales. No todos

los productos son apoyados, pero si, lo son los más importantes llamados básicos entre los que se encuentran el trigo, el maíz y el algodón considerados como forraje.

La política agrícola de Estados Unidos se sustenta en distintas bases legales que son:

- ◆ Legislación agrícola de 1949, principal ordenamiento agrícola del país y es renovada cada 5 años para mantenerse actualizada;
- ◆ La ley de acuerdos comerciales de 1978; y
- ◆ La ley de comercio y asistencia agrícola de 1954.

Estas, se refieren básicamente a la importancia de expandir las exportaciones de productos agrícolas para incrementar el ingreso en este sector.

Para 1916 se creó la primera red de bancos especializados en otorgar financiamiento al campo, con esto, quedaron constituidos los cuatro pilares fundamentales del desarrollo agrícola estadounidense, planeación, crédito, investigación y extensionismo.

En este tiempo en que estamos viviendo la formación de bloques regionales y el intercambio comercial entre estos, hemos podido constatar, que el objetivo primordial de la política económica de Estados Unidos ante cualquier negociación de tipo económica-comercial, es lograr la apertura de mercados, teniendo la posibilidad de expandir su mercado interno, pero sobre todo la exportación de sus productos agrícolas, incrementando de esta manera la competitividad de las empresas norteamericanas, lo que trae como consecuencia la obtención de salarios más altos para sus trabajadores que laboran en dicho sector. En el ámbito externo, se llevaron a cabo acciones coercitivas con la aplicación de sanciones

que mantienen superávits comerciales en ciertos sectores económicos, obligándolos a negociar una apertura de mercados.¹⁴²

A partir de la conformación de los organismos mencionados en líneas anteriores, Estados Unidos ha tenido una evolución económica en cada una de sus áreas, producción, la transformación, el comercio interno y externo, hasta el ingreso, el consumo y el cuidado del ambiente. Gracias a su carácter dinámico se ha podido adaptar a las diversas circunstancias históricas, depresión, guerra, prosperidad y recesión, su gran éxito se debe a su continuidad.

Los programas de apoyo a la agricultura norteamericana se dividen en cuatro categorías: Apoyo a los precios, complemento al ingreso, regulación de la oferta y fomento de la productividad y la eficiencia del sector.

El propósito de apoyo a los precios, es proteger los precios agrícolas. El gobierno compra en forma directa mediante la Commodity Credit Corporation (CCC), otorgando créditos, fijando precios objetivos, imponiendo cuotas de mercado y promoviendo normas de control de excedentes para evitar sobreofertas. Cuando el productor no obtiene la cosecha esperada, a causa de desastres naturales, el gobierno complementa sus ingresos mediante el pago del seguro respectivo.

La Commodity Credit Corporation analiza las expectativas de la demanda internacional, así como la capacidad para entrar a los mercados o la posibilidad de saturarlos, calculando los excedentes y fijando los volúmenes deseables para las próximas cosechas; evitando con ello que la producción llegue sin control al mercado. A través de las “órdenes de mercado” (market orders), se imponen cuotas a los productores y se promueve la formación de reservas de granos, propiedad de los agricultores.

El fomento de la productividad, así como de la eficiencia se realiza principalmente por medio de los servicios de investigación, sanidad vegetal y animal, extensión y promoción del mercado. Estados Unidos cuenta con una legislación jurídica que

¹⁴² Véase: Anexo 9, en la página 156, de la presente investigación Legislación Vigente de EU: Tarriff Act.

permite al Ejecutivo adoptar represalias contra los países que a su juicio incurren en prácticas de competencia desleal.

Por otro lado la política gubernamental protege a los agricultores restringiendo las importaciones haciendo uso de aranceles, barreras sanitarias y cuotas Stand-by, a países exportadores, así como el tratamiento de casos específicos de productos que compitan con subsidios y prácticas *dumping*.

La política comercial norteamericana podría quedar definida por dos características esenciales en cuanto al libre comercio y son:

1. La presión o represalias económicas que Estados Unidos suele ejercer sobre los países que no están de acuerdo con su manera de interpretar el libre comercio. Estos métodos tienen su origen en el principio de no-discriminación o de nación más favorecida, en el cual Estados Unidos, bajo el Acta de Comercio de 1974, sección 301, puede sancionar en forma unilateral a sus socios comerciales si comprueba que existen acciones injustas, injustificadas o discriminatorias para sus exportaciones.

“Sección 301 del Acta de Comercio de 1974 (Trade Act). Instrumento central con el que EUA instauró una “política de comercio justo”. Sus funciones principales son, dar autoridad al Ejecutivo para aplicar medidas de retorsión; el control de las políticas y prácticas comerciales de los otros países”.

1. Otra de las características, es que el Poder Ejecutivo promueve los intereses generales del país, mientras que el Congreso se encarga de la aplicación interna de la política comercial, especialmente sobre las medidas que regulan y ayudan al comercio norteamericano frente a los exportadores internos.

En los países desarrollados, los empresarios agrícolas reciben fuertes subsidios a través de varios programas gubernamentales. Los más populares en los EE.UU. son los deficiency payments, set asides y export subsidies (pagos de compensación, pago por no producir y subsidios a la exportación,

respectivamente). Hay quienes estiman que la buena infraestructura, la alta inversión en investigación y las bajas tasas de interés, son también una especie de subsidio, ya que facilitan la gestión empresarial de esos agricultores en comparación con los del Tercer Mundo.

Los subsidios agrícolas, son una ayuda financiera a los granjeros que se inició en los años 30 en la mayoría de los países industrializados, los subsidios agrícolas se han diseñado sobre todo para aumentar la renta agrícola, o para proporcionar pagos directos a los granjeros. Desafortunadamente la continuación de tales subsidios se ha convertido en un bloque para eliminar las barreras comerciales internacionales.

La cuestión de los subsidios ha sido una de las bases más importantes de la política de Estados Unidos. Con su política de fomento agropecuarios de sistema de precios y subsidios hacen de la actividad agropecuaria el sector de la economía de mayor intervencionismo gubernamental. Estados Unidos canaliza subsidios directos a sus productores agropecuarios, que en 2003 ascendieron a 300 millones de dólares.¹⁴³

Lo anterior es un monto significativo dentro de la economía estadounidense. El gobierno mediante su política de subsidios ha alcanzado una alta productividad en el campo, por lo que ha logrado la calidad suficiente para exportar sus productos y comercializarlos en los mercados internacionales.

Estados Unidos, buscar elevar el nivel de ingreso de los productores agrícolas hasta igualarlo con el de los no agrícolas. Otro objetivo, es proporcionar a aquellos mayor seguridad económica, mediante precios mas estables. Así la política de precios, pretende mantener una paridad entre los precios agrícolas y los no agrícolas como medio para alcanzar una paridad de ingresos.

En el mercado estadounidense funcionan tres tipos de precios: “precios de prenda”, “precios objetivos” y el precio del mercado para sus productos apoyados.

¹⁴³ Abad, Laura (traduc), “La Política Comercial de EE.UU. después de Cancún”. en *Rebelión*, octubre 2003. www.rebelion.org/petras/, fecha de consulta mayo 2005.

El primero es una especie de “precio mínimo” que el gobierno fija para valuar la producción que los productores le dan a cambio de préstamos bancarios; si los precios de mercado son insuficientes para que el productor pague ese préstamo y recupere su producción, el gobierno por medio de la CCC , se queda con la producción y las pérdidas son absorbidas por él. El “precio objetivo”, es también fijado por el gobierno y en general es mayor que los otros dos; si el precio de mercado es superior al precio objetivo, todas las transacciones se realizan a precio de mercado, pero sí es inferior, entonces el precio objetivo es la base para calcular los pagos compensatorios que el gobierno hace directamente a los productores para cubrirles la diferencia entre el precio objetivo y cualquiera de los otros dos que mas se asemejen.¹⁴⁴

Estados Unidos, ha reforzado el uso de mecanismos bilaterales para resolver disputas comerciales a través de la aplicación de su legislación y ha sido renuente a aceptar los dictámenes de los paneles del GATT-OMC o modificar su legislación cuando el resultado de un panel ha sido adoptado.

Muestra de ello es el último estudio realizado por la OMC, “*Acuerdo en Agricultura: una Década de Dumping*”, donde se destaca que en 2003; Estados Unidos ha incurrido en *dumping* en sus exportaciones. Según el Instituto para la Agricultura y Política Comercial (IATP, por sus siglas en inglés), “el *dumping* es una de las prácticas más dañinas de las distorsiones de comercio. La agricultura en los países en desarrollo es vital para la seguridad alimentaria, el *modus vivendi* rural, la reducción de la pobreza y para generar divisas. Pero esta actividad es mermada por la competencia de las principales materias primas vendidas debajo de los costos de producción en los mercados mundiales”.¹⁴⁵

En este documento la OMC, señala que las dos más recientes leyes agrícolas de EU, las de 1996 y 2002, fomentan el *dumping*, pues inducen una sobreoferta que

¹⁴⁴ Consúltese: RAPP, David, *How The U.S. got into agriculture and why it can't get out*, Congressional quarterly INC., Washington D.C. 1988 p.4.

¹⁴⁵ Rudiño, Lourdes Edith, “*Dumping, plaga para comercio agrícola mundial*”, en *El Financiero*, sección economía, México, marzo 7 de 2005, p. 18.

deprime los precios en la mayoría de las materias primas y eso conduce los precios a la baja.

El IATP, ha recomendado la eliminación del *dumping*, mediante una acción conjunta a nivel internacional, un primer paso deberá ser la eliminación de subsidios a la exportación, así como el establecimiento de disciplinas estrictas en los programas de créditos a la exportación y de ayuda alimentaria. La OCDE también ha señalado que es necesario un acuerdo internacional que prohíba las prácticas de negocio (acuerdos para inducir bajas de precios) entre los oligopolios que dominan el comercio en la mayoría de las materias primas agrícolas.

3.3.2. La política agrícola de México: marco regulatorio.

El comercio exterior agrícola de México, se ha dinamizado en el último decenio como resultado de la política de liberación del sector iniciada a fines de los años ochenta. Dicha liberación se dio en un entorno de estancamiento de la producción desde mediados de los setenta y de una agricultura dual reflejada en marcadas diferencias regionales en la productividad y el ingreso.

Para salir del retraso productivo, México ha venido modificando sus leyes para facilitar el libre comercio entre México y Estados Unidos. Con la finalidad de dar un mayor acceso a los sectores económicos. A partir de los años ochenta se comenzaron a eliminar las medidas de protección al comercio por medio de los permisos de importación que se redujeron al 27.8% de importaciones y se redujeron los aranceles de importación y exportación al 13.1%, esperando que la industria nacional elevara su productividad de manera inmediata y una mayor apertura con el exterior.¹⁴⁶

Al ingresar México al GATT en 1986, se refuerza la política de libre comercio, pues representó un gran esfuerzo para nuestro país el poder participar en este tipo de acuerdos donde competía con economías de primer mundo. Otra acción que

¹⁴⁶ Cardero, María Elena (comp), *Qué ganamos y que perdimos con el TLC*, UNAM-Siglo XXI, 1ª Ed; México, 1996. pp.21-22.

contribuyó a la tendencia de la economía liberal fue la firma de las cartas de intención ante el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Durante la crisis de 1985 y 1986 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica, con la finalidad de acelerar la apertura con el exterior para que los precios de los bienes importados sirvieran de contención contra el alza de precios de los bienes locales.

En los años noventa, el número de empresas públicas en el sector se redujo de manera considerable. Con la reestructuración de Banrural se estableció una política de crédito diferenciada de acuerdo con el tipo de productor, se eliminaron todos los subsidios al crédito y se modificó el seguro agrícola. CONASUPO¹⁴⁷ se retiró de la comercialización de los productos básicos, excepto el maíz y el frijol, únicos cultivos que conservaron precios de garantía. Asimismo, la nueva política agraria de 1992 reformó las condiciones de operación de las tierras ejidales. Se abrió la posibilidad de privatizar el ejido para atraer la inversión al sector y promover nuevas formas de organización.

En el mismo año de 1992, se buscó racionalizar las importaciones ya que sólo el 10.7% del valor de las importaciones estaban controladas con los permisos de importación, las tasas arancelarias se redujeron en los siguientes niveles: (0, 5, 10, 15 y 20); el máximo arancel es el último número anteriormente citado, teniendo un promedio arancelario de 13.1%.¹⁴⁸

En el año de 1993, se llevo a cabo una nueva reducción de las licencias de importación quedando en 1.6%. Con esta y las medidas antes mencionadas entre los años 1987 y 1994 las importaciones crecieron 23% más que en años anteriores.¹⁴⁹ En este mismo año se emitió la Ley de Comercio Exterior, estableciendo un marco global y procedimental para las transacciones de México con el Exterior.

¹⁴⁷ CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), sistema de precios de garantía y subvenciones de comercialización, que en el año 1993 es sustituido por PROCAMPO.

¹⁴⁸ Castro Garcés, Griselda, *op.cit.*, p.56.

¹⁴⁹ Cardero, María Elena, *op. cit.*, p.42.

En 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), con el que México profundizó las reformas en el sector agrícola. Por otra parte se aceptó que México podría otorgar subsidios internos para resolver los problemas estructurales del sector. Con ese fin, en 1993 se estableció el Programa de Apoyos Directos al Campo –PROCAMPO-, iniciándose así el sistema de fomento directo al productor, con vigencia de 15 años; es decir se implementa un régimen de subsidios al ingreso de los agricultores que produzcan maíz, frijol, trigo, arroz, soya, algodón y sorgo. Sin embargo, poco tiempo después se llevó a cabo una reducción de subsidios a algunos sectores productivos con la finalidad de poner énfasis en la desregulación que facilitara el desempeño empresarial.

En 1995, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. La Secretaría de Economía, es la encargada de formular y conducir la política general de comercio exterior, fomentar (en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores) el comercio exterior del país. Por otra parte, estudia, proyecta y determina los aranceles y las restricciones para los artículos de importación y exportación.

La Ley de Comercio Exterior (Artículo 5), faculta a la Secretaría de Economía, entre otras atribuciones para:

- ◆ Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional.
- ◆ Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguardia.

Existen otras disposiciones que ayudan al intercambio comercial de bienes y servicios para resolver cualquier controversia comercial.

- ◆ Código Fiscal de la Federación: Es aplicable supletoriamente al procedimiento de prácticas desleales, así como también al criterio de revisión aplicado por los paneles del TLCAN.

- ◆ Código Federal de Procedimientos Civiles: Se emplea de modo supletorio a las disposiciones procedimentales.

La acción más reciente que se ha llevado a cabo dentro de la política agrícola de México, se dio el 29 de abril de 2006 mediante la aprobación por parte de la Cámara de Diputados, de la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Dicha ley prevé ampliar la vigencia de dos programas cuya conclusión está prevista para el cierre de 2007: el Procampo y el esquema de ingreso objetivo.

Los diputados aspiran a que la Cámara de senadores apruebe dicha Ley, pues la importancia de que se apruebe radica en que en 2008 se liberará totalmente el tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y se eliminarán las protecciones que aún subsisten para maíz, frijol, leche en polvo y azúcar.

“El texto de la ley prevé que el Procampo- el más importante del agro, en términos de recursos y alcance pues implica alrededor de 14 millones de Hectáreas, casi tres millones de beneficiarios y recursos públicos por alrededor de 15 mil millones de pesos- extienda su vigencia de 2007 hasta 2018 y que se actualicen sus cuotas, con montos diferenciados según el tamaño de los predios a partir de 2007. Quien menos tierra posea, obtendrá más subsidios... Para el programa de ingreso objetivo- que compensa a los productores de granos básicos y oleaginosas sobre los precios del mercado- , el documento plantea que integre nuevos apoyos al frijol, cultivo que estaba al margen del esquema así como para productores de leche vinculados a un nuevo programa que surgiría con esta ley, el Integral, alimentario y nutricional.”¹⁵⁰

Para llevar a cabo estas acciones se prevé la creación de instrumentos de planeación a partir de un “Sistema nacional para la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional”, el cual sería presidido por el ejecutivo federal, con la participación de las tres órdenes de gobierno y representantes sociales.

¹⁵⁰ Rudiño, Lourdes Edith., “Aprueban diputados la Ley de Seguridad Alimentaria”, en *El Financiero*, sección economía, México, abril 3 de 2006, p.16.

Las normas jurídicas que regulan el funcionamiento de la industria azucarera, son esencialmente económicas y de índole pública como lo son: La Ley de Comercio Exterior; la Ley de Competencia Económica; La Ley Agraria y las de contenido fiscal relacionadas; los Planes y Programas de Desarrollo; entre otras; y por supuesto las normas constitucionales en especial los artículos 25, 26, 27, 28, 73, 104, 105, 131 y el 133, principalmente; así como la jurisprudencia y Decretos de la materia: forman todos, parte del Derecho Económico.¹⁵¹

3.3.3. Impacto de la política agrícola estadounidense en México.

Analizando los sistemas regulatorios de ambos países tenemos que, respecto al otorgamiento de subsidios¹⁵², estos se encuentran presentes en los dos países, sin embargo EE.UU apoya en mayor cantidad al sector agrícola, prueba de ello, es la ley agrícola firmada por el presidente George W. Bush el 14 de mayo de 2002, en la cual se estipula la autorización de nuevos subsidios al sector agropecuario e implica el desembolso de 173 500 millones de dólares en los próximos 10 años.¹⁵³

Los subsidios están permitidos por el TLCAN, siempre y cuando los productores que deseen incrementarlos o modificarlos tomen en cuenta las repercusiones en sus socios y mantengan consultas sobre su aplicación. A pesar de ello, EUA ha hecho caso omiso de lo establecido en el TLCAN sobre el intercambio comercial de productos agrícolas y ha incurrido de manera sistemática y deliberada en

¹⁵¹ Derecho Económico, es el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos de producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza.

¹⁵² **Subsidio**, también llamado subvención, ayuda pública a las empresas. El efecto del subsidio, entre otros, es que el precio final es menor al del libre mercado, aunque el objetivo del gobierno sea ayudar a que la empresa pueda seguir existiendo o a mantener el ingreso de los productores, en especial los agricultores, o a que no desaparezcan determinados servicios públicos, como las líneas de transporte en áreas rurales poco pobladas. La finalidad de los subsidios puede ser social, política, cultural, o de cualquier otra índole, y no sólo económica. Las subvenciones a la agricultura concedidas en Estados Unidos, Japón o la Unión Europea, tienen objetivos no sólo económicos, sino que buscan también mantener cierto grado de fijación de la población en el territorio, evitar la desertización o conservar la producción de ciertos tipos de bienes. Los subsidios alteran los mercados y pueden ser un método encubierto de proteccionismo, pero igual de eficaz que las cuotas de importación o los aranceles; cuando un gobierno subvenciona su industria automovilística está favoreciendo a los coches nacionales frente a los coches extranjeros que compiten en el mercado nacional. A medida que los países fomentan una política de libre comercio, crece el interés por reducir las subvenciones. Echaudemaison, Diccionario de Economía, Larousse, España, 1993.

¹⁵³ Sosa Carpenter, Rafael, *op. cit.*, p.486.

prácticas desleales de comercio internacional por discriminación de precios (dumping) y/o subvenciones.

En general, los programas de ayuda al agro norteamericano, poseen la característica de proporcionar apoyo económico y prestación de servicios a precios inferiores al costo. Caso contrario, México posee más leyes y regulaciones agrícolas que apoyos al campo, principalmente.

Por otro lado, podemos darnos cuenta que el USDA es un organismo que debido a sus distintos programas, tiene la capacidad cubrir todas las áreas relacionadas al sector agrícola teniendo la posibilidad de desarrollar la agricultura Norteamérica en un tiempo menor, en el que lo haría un país en vías de desarrollo como lo es el caso de México.

La ley de comercio de Estados Unidos, refleja una serie de compromisos entre los intereses particulares muchas veces de carácter proteccionista y las tendencias de libre intercambio que tratan de preservar el acceso a los mercados internacionales para las exportaciones estadounidenses. Así, el mecanismo de *fast track* tiene un valor estratégico. Por una parte permite al poder ejecutivo un mayor margen de maniobra para lograr acuerdos comerciales, y por otra, reduce las presiones de los grupos de interés sobre los legisladores norteamericanos ya que ellos no están encargados directamente de las negociaciones comerciales.¹⁵⁴

Sin duda, una de las actuales estrategias de la política comercial del gobierno mexicano, es una mayor participación en las negociaciones comerciales internacionales, tanto multilaterales como bilaterales. Como antecedente tenemos la firma del Tratado Trilateral entre Estados Unidos, Canadá y México y la participación en distintas reuniones a nivel internacional que ha continuado con el actual presidente Vicente Fox, quien ha sostenido pláticas en torno a la posibilidad de que Bolivia, un país con grandes reservas de energéticos, se convierta en nuestro socio comercial referente a este sector. Sin duda, este tipo de encuentros con mandatarios de otros países, le da mantenimiento a la reforma económica que

¹⁵⁴ Rubio, Luis, *op. cit.*, p. 57-58.

ya se viene dando desde los 80'S, sin embargo aún nos falta mucho por hacer en la política comercial.

A través de los años, México ha buscado consolidarse como un país libre y soberano, sin embargo son muchos los obstáculos que han impedido que nuestro país sea independiente o excluyente de las políticas internacionales y principalmente de las políticas de Estados Unidos, ya que debido a la geografía y vecindad con México, es inevitable que acontecimientos ocurridos en ese país no generen repercusiones en el nuestro. Por ende, Estados Unidos se convierte en nuestro principal socio comercial y en el territorio más próximo hacia el norte para la exportación de nuestros productos agrícolas.

Sin embargo, la realidad nos muestra que nuestro sistema económico-comercial y político no son los más adecuados para competir con economías de primer mundo y mucho menos contender con una política proteccionista y altamente competitiva en todos los ámbitos, como lo es la de Estados Unidos.

Retomando líneas anteriores, debido a la vecindad con Estados Unidos, nuestro país se ha visto influenciado esencialmente en materia financiera y comercial. Esto se ha podido constatar a través de los años, en los que la fluctuación del dólar afecta gravemente el comportamiento financiero en México, a esto debemos agregarle que la política comercial del país del norte busca proteger en todo momento su economía. De ello se deriva, que la política agrícola estadounidense sea cada vez más hermética en cuanto a técnicas de producción e introducción de productos extranjeros.

Debido a este hermetismo, el campo mexicano se ha visto seriamente trastocado en materia de productividad y competitividad a nivel internacional, y de manera particular el sector de granos básicos y cereales, específicamente en maíz donde se ha perdido la autosuficiencia, siendo la excepción la producción y comercialización de hortalizas. En este sentido el otorgamiento de subsidios a la mayoría de sus productos agrícolas, por parte del Gobierno de EUA, es una

constante y el maíz no es la excepción, sobre todo al ocupar un lugar estratégico en la agricultura estadounidense.

En este mismo sentido, dos de las industrias más importantes para México como lo son la azucarera y la maicera están sufriendo graves daños, pues ahora ya no sólo es el problema excedentario de azúcar, sino que los maiceros comienzan a acumular grandes cantidades de maíz, debido a que esta industria es altamente subsidiada en Estados Unidos, por tanto el país del norte está utilizando su propio maíz para la elaboración de fructosa y ha dejado de comprar maíz mexicano. Por ello es importante fortalecer las instituciones del TLCAN, en particular las dedicadas a la resolución de disputas, ya que hoy en día no ofrecen suficiente seguridad en las reglas de operación económica del área.

Es a través de su política agrícola, que Estados Unidos ha logrado operar de la mejor forma la producción, importación y exportación de sus productos agropecuarios, impidiendo a toda costa que se vean afectados por economías externas. Sin duda, nuestro país ha enfrentado serios problemas para colocar sus productos y excedentes en territorio norteamericano, pues no es nada nuevo que el azúcar, aguacate, escobas de mijo, atún, cemento...etc. Son productos mexicanos a los cuales se les han cerrado las puertas del mercado estadounidense.

Sin embargo, las políticas proteccionistas de EUA no son del todo la causa del resquebrajamiento del agro mexicano. Entre los factores internos que están complicando el proceso de ajuste en el sector destacan, el predominio de la pobreza en el campo mexicano y la falta de un aparato institucional, que dé apoyo a los pequeños productores para que éstos tengan acceso al crédito, la tecnología y los mercados.

Por tanto, es necesario que México sea más competitivo en estos rubros, Joseph Stiglitz estima que para alcanzar la competitividad, no sirven la reducción de sueldos ni el adelgazamiento de la participación del Estado en las actividades; “son estrategias equivocadas” que sólo tienen un resultado positivo efímero. En

México se optó por reducir el ingreso real para disminuir la inflación, sin destinar inversiones en el desarrollo humano, ni impulsar un esquema tributario, y sin que haya créditos que alienten el crecimiento y la generación de empleos.

Es necesario aplicar una estrategia moderada, como una que tuvo éxito en Asia, que se centra en mayor competencia y fortalecimiento del sector público, considerando a las personas antes que nada. “Hay que apostarle a la gente” para que el bienestar social sea un apoyo de las políticas de desarrollo económico, “porque un país rico con muchas personas pobres, no es un país que alcance el éxito”.¹⁵⁵

Teniendo en cuenta que el sector azucarero, se encuentra severamente dañado, deben analizarse otras posibilidades bilaterales, fuera de la renegociación del TLCAN, por ejemplo; impulsar a sectores débiles como el cañero, a celebrar convenios binacionales entre particulares pero apoyados por los gobiernos, a fin de que los industriales del azúcar, tengan una mayor participación en la esfera económica del país y ambos tanto el gobierno como cañeros encuentren la solución al problema.

Sin duda, existe una diferencia apabullante entre EUA y México referente a sus políticas agrícolas, por ello es importante que el gobierno revise, pero sobre todo actualice las leyes comerciales mexicanas a fin de que el agro mexicano reciba más apoyo y menos obstáculos para su desarrollo. Sólo la disciplina fiscal, la competitividad, la búsqueda de mercados, así como la lucha contra la corrupción, permitirán que haya políticas exitosas en materia económica.

Con este capítulo se da por terminada la investigación, no sin antes expresar la conclusión de dicho trabajo, así como las propuestas más viables que he considerado para la solución de los principales problemas del sector azucarero tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

¹⁵⁵ Stiglitz, Joseph, (profesor de la Universidad de Columbia y premio Nobel de Economía 2001), citado por Oved Contreras, “El TLCAN no sirvió para detonar la economía mexicana”, en *El Financiero*, sección economía, México, 25 de octubre de 2005, p.12.

CONCLUSIONES GENERALES

Para dar término a la presente investigación se concluye lo siguiente:

1. La sacarosa o lo que comúnmente llamamos azúcar, es una sustancia orgánica, de la familia de los carbohidratos. La caña de azúcar y la remolacha son las dos fuentes básicas de sacarosa destinada al consumo humano en forma de azúcar.
2. A pesar de que el cultivo de la caña de azúcar, es uno de los más rentables en la agricultura mexicana, en algunas zonas cañeras existen problemas de rentabilidad, lo que se refleja en los elevados niveles de endeudamiento (cartera vencida), que generalmente tienen los productores de caña con el ingenio y éste a su vez con las instituciones financieras.
3. La agroindustria azucarera mexicana presenta tres problemas fundamentales, que limitan su expansión y ponen en riesgo su rentabilidad:
 1. Rezago tecnológico;
 2. Altos costos de producción de caña y de procesamiento;
 3. Falta de recursos económicos, así como un elevado endeudamiento.
4. La mala administración de la industria por parte del Gobierno Federal, la inestabilidad de los precios del azúcar en el mercado al mayoreo debido a la competencia entre los diferentes grupos azucareros por ganar un espacio del mercado sobre ofertado, la competencia que ha representado la presencia de alta fructosa, y la desorganización de los trabajadores, es lo que ha contribuido a un declive de la industria azucarera en nuestro país.

5. La expropiación de 23 de los 57 ingenios que operan a lo largo del país; demostró ser una medida desafortunada ya que el Ejecutivo Federal, no rindió los informes que justificaran dicha acción, como tampoco logró aumentar su rentabilidad. Finalmente y como era de esperarse la mayoría de los grupos azucareros que se vieron afectados, han obtenido amparos en contra de la expropiación de sus ingenios, por lo cual el ejecutivo tendrá que devolverlos.
6. Es necesario el establecimiento de condicionantes para la entrega de los ingenios, que obliguen a los dueños al cumplimiento de sus responsabilidades, sobre todo en el pago oportuno de la vara.
7. El gobierno mexicano tiene que impulsar la producción de insumos en el campo, por medio de la tecnología y ciencia a fin de atender las necesidades del mismo, para en lo futuro tener un crecimiento y desarrollo productivo.
8. La abolición del Decreto Cañero – que durante más de 30 años regulara las relaciones entre industriales y cañeros- ha desencadenado un conflicto dentro del sector azucarero que hoy en día se torna insostenible, debido a que no existen consensos sobre la publicación de la nueva Ley Cañera.
9. Es urgente una nueva ley agraria que proporcione seguridad en la tenencia de la tierra, esto permitirá que, ejidatarios, comuneros, posesionarios y pequeños minifundistas se motiven a trabajar en sus tierras encontrando mejores alternativas de empleo, ingreso, superiores niveles de vida y bienestar, sin tener la necesidad de emigrar hacia otros países.
10. La caña de azúcar nos ofrece muchas oportunidades de diversificación, por lo tanto deben seguirse las tendencias mundiales de producir etanol (que se obtiene de la caña de azúcar y del maíz, y se usa en varios países en complemento de las gasolinas obtenidas del petróleo), energía eléctrica,

incluso explorar el esquema de bonos de carbono con plantaciones de caña.

11. Si hoy México tuviera libre acceso de azúcar a EUA, estaría fuera de competencia, pues nuestros precios, aunados a los costos de internación, están por encima de los precios domésticos del vecino del norte.
12. La fructosa, es en esencia, un azúcar que se encuentra en frutas dulces y además en el maíz amarillo. La fructosa se ha convertido en el principal competidor del azúcar a nivel mundial, y se ha expandido extraordinariamente durante los últimos 25 años en cuanto a producción y consumo se refiere, ya que cuenta con un plus en sus propiedades edulcorantes y porque su costo de producción es sustancialmente menor al azúcar.
13. El florecimiento de la producción de fructosa en EUA se debió principalmente a lo siguiente: a) Tiene el mercado más importante y barato de maíz, b) el más eficiente sistema de transportación y almacenaje de granos, c) un precio interno garantizado para el azúcar y c) un rápido desarrollo tecnológico en el procesamiento del JMAF.
14. En Norteamérica existen 12 compañías que producen jarabes de maíz de alta fructosa, EUA comprende la mayor parte de la capacidad instalada. Las cuatro empresas de Norteamérica son ADM Corn Processing, Cargill, A.E. Stanley y CPC (en EUA y Canadá). En México las dos compañías que están produciendo JMAF están ligadas a estas empresas: ARANCIA Acciones de CPC Internacional Co. y ALMEX que tiene inversión extranjera de ADM Corn Processing.
15. El desarrollo de jarabes de alta fructosa tomó impulso en el mercado internacional desplazando el consumo de azúcar, debido a las siguientes causas: Disminución a nivel mundial en la producción de azúcar, por el incremento en los precios internacionales de azúcar y al éxito de las

campañas a favor de un menor consumo calórico, motivada por patrones tales como modas, salud, entre otros.

16. Los elementos que dieron origen a la litis azúcar vs fructosa son: los procesos de apertura comercial en materia de edulcorantes; la aparición en el mercado de los sustitutos de azúcar (fructosa); el otorgamiento de subsidios al maíz estadounidense lo que se refleja directamente en el precio de la fructosa; la existencia de excedentes en la industria azucarera mexicana y su inmovilidad derivada de las restricciones cuantitativas impuestas por EUA en el marco del TLCAN –con base en las cartas paralelas-; el establecimiento de cuotas compensatorias por parte de México a la fructosa y posteriormente la aplicación de un impuesto especial del 20% a las importaciones y enajenaciones del producto. Fueron los elementos generadores de este conflicto.
17. La medida adoptada por el Congreso mexicano de imponer un arancel del 20% a las bebidas endulzadas con edulcorantes diferentes al azúcar, pretendió apoyar a la industria azucarera mexicana tras el incumplimiento ante el TLCAN por parte de EUA de aceptar los excedentes azucareros mexicanos
18. El IESP del 20% no ha resuelto la problemática en la agroindustria azucarera, pero si equilibró la crisis por la que atravesaba la industria del país debido a una sobreproducción de 600 mil toneladas –que habían sido desplazadas por alta fructosa-, altos costos de producción y una caída del precio del dulce. Por otro lado, dicho impuesto orilló a las empresas refresqueras como PepsiCo, Coca-Cola, Jarritos, Del Valle y Pascual a sustituir fructosa por azúcar, aunque la utilización de este último ingrediente, les resultara más caro.
19. Debido a que el conflicto de edulcorantes no pudo resolverse mediante mecanismos del TLCAN, dicho proceso fue turnado a la OMC, la cual ratificó un fallo definitivo en contra del IESP. La decisión emitida por el

Órgano de Apelación de la Organización, fue en respuesta a un recurso de apelación que en diciembre de 2004 presentó el gobierno de México en contra del fallo de agosto, el cual –surgido de un grupo especial de la OMC, a partir de un panel solicitado por EUA en 2004 en contra del IESP- estableció que el impuesto especial a los refrescos endulzados con fructosa era violatorio.

20. Doce años de vigencia del Tratado de libre comercio, han contribuido a consolidar las relaciones económicas entre Canadá, Estados Unidos y México, en particular mediante la intensificación del comercio entre los dos últimos. Sin embargo, no se ha logrado contrarrestar o al menos atenuar las políticas proteccionistas unilaterales del gobierno estadounidense en detrimento del libre acceso de diversas exportaciones mexicanas a ese mercado.
21. El TLCAN facilitó el ingreso masivo del jarabe de maíz de alta fructosa, procedente de Estados Unidos, así como la producción interna de este edulcorante mediante la importación libre de aranceles de maíz amarillo.
22. México se enfrenta por un lado, a una grave sustitución del azúcar de caña por la fructosa (sobre todo en la elaboración de refrescos) y por otro, a la negativa de su principal socio comercial de recibir los envíos de sus excedentes azucareros.
23. El TLCAN ha sido un instrumento de integración económica regional innovador, pero en el caso de México ha tenido efectos limitados en la producción, el empleo y consecuentemente en el bienestar de la población.
24. La evolución del TLCAN hacia a la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), es la oportunidad para México de negociar una nueva agenda comercial y recuperar la preferencia comercial de Estados Unidos.

25. Los programas de ayuda al agro norteamericano, poseen la característica de proporcionar apoyo económico y prestación de servicios a precios inferiores al costo. Caso contrario, México posee más leyes y regulaciones agrícolas que apoyos al campo, principalmente.
26. El hermetismo del mercado norteamericano, ha ocasionado que, el campo mexicano sea seriamente trastocado en materia de productividad y competitividad a nivel internacional, y de manera particular el sector de granos básicos y cereales, específicamente en maíz donde se ha perdido la autosuficiencia, siendo la excepción la producción y comercialización de hortalizas.
27. En este mismo sentido, dos de las industrias más importantes para México como lo son la azucarera y la maicera están sufriendo graves daños, pues ahora ya no sólo es el problema excedentario de azúcar, sino que los maiceros comienzan a acumular grandes cantidades de maíz, debido a que esta industria es altamente subsidiada en Estados Unidos, por tanto el país del norte esta utilizando su propio maíz para la elaboración de fructosa y ha dejado de comprar maíz mexicano.
28. Las políticas proteccionistas de EUA no son del todo la causa del resquebrajamiento del agro mexicano. Entre los factores internos que están complicando el proceso de ajuste en el sector destacan, el predominio de la pobreza en el campo mexicano y la falta de un aparato institucional, que dé apoyo a los pequeños productores para que éstos tengan acceso al crédito, la tecnología y los mercados.
29. Con referencia a la participación del Estado se concluye que, su participación en la regulación de la industria azucarera ha sido importante, sin embargo, los mecanismos implementados por el mismo no han sido los adecuados para que nuestra industria tenga un desarrollo dinámico. Esto

no quiere decir que siempre tenga que ser así, ya que el gobierno debe trabajar conjuntamente con el gremio cañero para resolver los problemas que aquejan a nuestra industria.

30. No pretendamos que un tratado firmado con la nación más poderosa del mundo resuelva todos nuestros problemas económicos, antes que cualquier otra cosa, debe buscarse la reestructuración del sector económico y financiero de México, para terminar con las limitantes que impiden una libre competencia.
31. Finalmente, la controversia que actualmente sostienen México y Estados Unidos, tendrá un impacto significativo en las relaciones internacionales. Por un lado debemos estar atentos al desarrollo de la política exterior de la próxima administración ya que de esto dependerá mucho el manejo de las relaciones internacionales de México con otros países pero sobre todo con Estados Unidos. Sin duda, debe haber cambios en la conducción de la política exterior de México en el sentido de que, la celebración de nuevos convenios con cualquier país debe llevarse a cabo con especial cuidado a fin de evitar futuras complicaciones para el desarrollo de la economía mexicana.

PROPUESTAS Y PROSPECTIVA

Ante la clara presión que va a sufrir el azúcar mexicana frente a la fructosa, se propone lo siguiente:

1. La caña de azúcar podría competir con el jarabe de fructosa, mediante un programa de investigación y desarrollo que redimensione la industria y diversifique el uso de sus materias primas. Ejemplo de esto sería la conversión del bagazo de la caña, para transformarlo en celulosa, resinas fenólicas y furfural, que se usan en la industria química para producir textiles, pegamentos y plásticos.
2. Para poder llevar a cabo lo anterior se requieren importantes inversiones de la industria hacia los ingenios para que dentro de estos se realicen mejoras a la ingeniería térmica que permita ahorrar hasta 20% del bagazo usado ahora como combustible.
3. Como bien se sabe el petróleo es perecedero y la caña es un recurso renovable, por tanto debe buscarse la sustitución de la petroquímica por la sucroquímica, esto evitaría una crisis financiera y comercial de la industria azucarera.
4. Deben seguirse los pasos de naciones fuertes en azúcar, como Brasil, que están ampliando su uso de caña para producir etanol. Desde el punto de vista ambiental sería viable poner en marcha un programa de etanol con base en caña de azúcar, pero desde el punto de vista económico implicaría ciertas dificultades debido a que el costo de producir etanol con caña de azúcar es mayor al costo de producirlo con maíz, o de importarlo. Para poder implementar un programa dirigido hacia el consumo de etanol producido con caña de azúcar es necesario un ajuste en la política de precios de la caña de azúcar.

5. El sector azucarero debe ser apoyado en la promoción y estimulación del consumo de los productos nacionales, esto se puede lograr por medio del mejoramiento de la calidad y presentación de los productos, así como el aumento de mecanismos de comercialización, eliminando el excesivo número de intermediarios de los productores hacia los consumidores. Reducir la participación de los productos importados y exaltar los patrones de consumo nacionales
6. El azúcar que no se consume dentro del territorio nacional, tiene que salir al mercado exterior convertida en productos con alto contenido de ella, sería ideal que México se convirtiera en exportador de caramelos, polvos, gelatinas y, en general, productos de la industria alimenticia.
7. Debe ponerse en práctica por parte de las secretarías de Agricultura, Medio Ambiente y Economía, un plan que incluya asesoramiento técnico y financiero hacia los campesinos, principalmente informarlos de los costos y beneficios que supondría el uso alternativo de la caña de azúcar.
8. Así mismo debe buscarse la fusión de ingenios entre aquellos que cuenten con las mejores condiciones logísticas y financieras con aquellos que no sean comercialmente rentables, buscando con ello la complementariedad de los recursos y el fortalecimiento del ingenio. Pues ante la embestida de la fructosa, sólo la consolidación del sector haría más eficiente y barata la producción de azúcar en el país.
9. Para reducir la pobreza en el campo cañero, se deben aumentar los ingresos y reducir las desigualdades, para lo cual el sector agropecuario debe asegurar sus ingresos mediante el acceso equitativo de la tierra, agua, así como a los servicios educativos y sanitarios indispensables.
10. Debe buscarse la subutilización y diversificación de la tierra. Es decir muchas áreas que actualmente se utilizan para cultivar caña podrían

aprovecharse para cosechar frutas, hortalizas, ganado o cultivos no tradicionales.

11. Es necesario obtener más y mejores características agroindustriales, vendiendo caña fresca a los ingenios, mejorando y reduciendo costos en los sistemas de cosechas, mejorando y modernizando los equipos de trabajo y finalmente, llevar a cabo un mejoramiento de los esquemas productivos de las fábricas, esto se logra con la eliminación de sistemas burocráticos e ineficientes de los trabajadores.
12. Sería conveniente pensar en alguna campaña hacia la promoción del uso del azúcar natural, pues recordemos que en su mayoría las clases de posición alta gustan de consumir bajas calorías lo que traería una repercusión más a nuestra industria.
13. Considero muy importante que se revisen y analicen con antelación la celebración de posibles acuerdos a nivel internacional, para evitar que en la práctica resulten comprometedores para los intereses de la nación mexicana. En estos casos es esencial la participación del Senado de la República, ya que éste siendo un organismo heterogéneo y plural podría llevar a cabo el estudio de los proyectos para su posterior aprobación.
14. Se propone también, negociar de manera urgente una nueva agenda comercial con el gobierno de Estados Unidos, para evitar que China “nos siga desplazando en el mercado norteamericano, esa nueva agenda deberá explotar en mayor medida la ventaja de la cercanía geográfica de México con EUA, para recuperar la preferencia comercial que se ha ido perdiendo a través de los años.
15. Debido a que la OMC ha considerado ilegal el IESP del 20% a bebidas elaboradas con fructosa se propone lo siguiente:

- Hacer válidos los aranceles de Nación Más Favorecida (NMF) que aplica México desde 2001 a la fructosa, de 210% para el grado 55 y de 156 % para el grado 41.
 - Exigir tanto al gobierno estadounidense como al mexicano se cumpla puntualmente el TLCAN, lo que significa que por cada kilogramo de azúcar mexicana que desplace la fructosa en la elaboración de refrescos, sea recibido por el mercado norteamericano.
 - Incitar a las compañías refresqueras a utilizar azúcar en lugar de fructosa mediante el apoyo de la venta de sus productos en el extranjero, ya que la mayoría de la población hispana prefiere refrescos mexicanos como los de Cooperativas Pascual, Jarritos o Mundet, pues los refrescos endulzados con azúcar tienen mejor sabor que los endulzados con fructosa.
16. Para llevar un control sobre la utilización de fructosa en nuestro país, deberá exigirse el etiquetado en los productos, para evitar que las industrias evadan el pago de dicha contribución en caso de que se utilice más de lo permitido.
17. Deben seguirse cuidadosamente las entradas de fructosa a nuestro país y en cuanto exista algún tipo de violación por parte de importadores, se les deberá aplicar la sanción correspondiente. Así mismo debemos exigir el cumplimiento de Estados Unidos de permitir la entrada de nuestra Azúcar libre de arancel.
18. México debe hacer uso de restricciones o barreras arancelarias como podrían ser: normas oficiales mexicanas de calidad, certificados de origen, restricciones sanitarias, etc; que siempre estén por encima de aquello que los productores de alta fructosa estadounidense puedan otorgar.

19. Los agricultores deben buscar mecanismos que les permitan tener acceso al crédito para el desarrollo de sus actividades productivas.

20. Debe existir una unión entre universidades y entidades especializadas para reactivar las actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Siempre con el apoyo económico del gobierno federal.

21. Finalmente debe impulsarse la investigación en agronomía para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y a la vez aplicar al campo tecnología que lo haga más resistente a cambios climáticos y a las plagas.

A N E X O S

Anexo 1: ¿Y el Ingenio?

Anexo 2: Proceso Jurídico de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

Anexo 3: Modificaciones a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

Anexo 4: México se estanca en materia de competitividad: Roberto Newell

Anexo 5: Producción Mundial de Azúcar: Principales países productores

Anexo 6: Acuerdo de Lomé

Anexo 7: Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley del IEPS

Anexo 8: Primer reporte a los mandatarios sobre los avances de la ASPAN

Anexo 9: Legislación Vigente de EU: *Tariff Act*

ANEXO 1 (Capítulo 1)**¿Y EL INGENIO?****2001**

JULIO. Cañeros bloquean por más de un mes oficinas públicas en demanda del pago de liquidaciones por parte de la industria.

SEPTIEMBRE. Se decreta la expropiación de 27 de los 59 ingenios del País por presuntas irregularidades administrativas e insolvencia. Los 4 grupos afectados (GAM, CAZE, Machado y Santos) recurren al amparo.

OCTUBRE. Nace el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero para administrar y luego vender los ingenios expropiados en marzo de 2003. Nombran como director a Jorge Laborín.

DICIEMBRE. El secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez, reitera que la venta de los ingenios será en marzo de 2003.

2002

MAYO. Jorge Laborín renuncia al FEESA. En julio lo sustituye Roberto Newell.

JUNIO. La SAGARPA señala que la reprivatización tomará más tiempo y dependerá de la conclusión de los juicios de amparo.

AGOSTO. Grupo Santos afirma que las empresas afectadas recuperarán los ingenios en octubre o noviembre.

EU negocia aumentar la cuota de importación de azúcar mexicana a cambio de que se incrementen las compras de fructuosa.

SEP.2003

Se cumple un año de la expropiación.

Fuente: Reforma/Redacción, con información de Rafael Aceves, Moisés Ramírez, Fernando Pedrero y Yolanda Ceballos. "Persiste problema azucarero". Reforma, sección Negocios, 3 de septiembre de 2002, p. 1

ANEXO 2 (Capítulo 1)

Proceso jurídico de la Ley de Desarrollo Sustentable de la caña de Azúcar.

Desde 1943 se tienen antecedentes del interés para promover el establecimiento de industrias en las regiones productoras y generar desarrollo socioeconómico a partir de la producción de caña y azúcar, por ello se emitieron diversos decretos presidenciales sobre la Agroindustria de la Caña de Azúcar.

Podemos identificar como decretos modernos los expedidos en:

- ◆ 1975, por el que se declaró de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha e industrialización de la caña de azúcar. Este primer decreto generó una etapa de estabilidad en las regiones cañeras, basada en una distribución justa para ambos sectores.
- ◆ 1980, se abroga el Decreto de 1975 y se expide un nuevo decreto sobre la materia, que reconoce la evolución propia de la economía y conservando el concepto de interés público.
- ◆ 1991/ modificado en 1993, igualmente abroga el decreto de 1980 y expide un nuevo decreto, que conserva el concepto de interés público, pero incorpora el concepto de ligar el precio de la caña al precio del mercado del azúcar y fortalece el concepto de pago por calidad, así como abrir la posibilidad de coinversiones o esquemas asociativos de participación entre los cañeros y los industriales.

Abrogación del Decreto Cañero

- ◆ El 14 de enero de 2005, el ejecutivo federal publicó un decreto presidencial mediante el cual se abrogan los decretos por los que se declara de interés público la siembra, el cultivo, cosecha e industrialización de la caña de azúcar.
- ◆ 10 de marzo de 2005, la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados dictaminó las leyes del azúcar y del café.

- ◆ 17 de marzo de 2005, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar, con 227 votos a favor, 105 en contra y tres abstenciones. Posteriormente fue enviada al Senado, donde se le hicieron algunas adiciones y modificaciones.
- ◆ 28 de abril de 2005, al ser nuevamente expuesta ante el pleno de los diputados, los panistas votaron en bloque en contra. Al no lograr la mayoría requerida, la ley fue turnada a la Comisión de Agricultura para que se dictaminará otra vez.¹
- ◆ 11 de mayo de 2005, la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados votó favorablemente el nuevo dictamen, luego de los ajustes que el Senado de la República hizo al primer proyecto de ley votado el 17 de marzo. De aquí en adelante, sólo faltaba que el pleno de la Cámara de Diputados votara un nuevo dictamen.
- ◆ 21 de junio de 2005, la Ley Cañera fue aprobada por la Cámara de Diputados, pero con el rechazo de los panistas.
- ◆ 14 de julio de 2005, el Ejecutivo decide vetar La ley Cañera y regresarla al Congreso sin promulgarla.
- ◆ 21 de julio de 2005, apoyan productores de SLP a fox en no publicar la ley cañera.
- ◆ 27 de julio de 2005, senadores y diputados encabezaron una manifestación campesina que involucró alrededor de 25 mil personas, dicha movilización se dirigió a la Secretaría de Agricultura, para exigir al Ejecutivo la promulgación de la ley cañera.
- ◆ 2 de agosto de 2005, La Secretaría de Agricultura, instaló mesas de atención a cañeros en sus delegaciones de los 15 estados productores de caña de azúcar, a fin de recibir los planteamientos de los integrantes de

¹ Según el inciso C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando un proyecto de ley es desechado todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto a la Cámara de origen (la de Diputados, en este caso) y discutido nuevamente. Si es confirmado por dos terceras partes del pleno, pasará a la Cámara revisora (la del Senadores) y si la misma mayoría lo ratifica, volverá al Ejecutivo para que publique la ley, esto es para que la promulgue.

CNC y CNPR. Sin embargo esto no evitó que dichas uniones cañeras tomarán las instalaciones de la Sagarpa en esas 15 entidades.

- ◆ 10 de agosto de 2005, dan primer paso para la solución del conflicto cañero. Coinciden Ejecutivo y Legislativo en la necesidad de contar con la ley.
- ◆ 11 de agosto de 2005, la Secretaría de Gobernación aceptó promulgar la Ley Cañera.
- ◆ 22 de agosto de 2005, la Secretaría de Agricultura publicó la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar en el *Diario Oficial de la Federación*.
- ◆ 12 de septiembre de 2005, aprueban diputados cambios a la ley azucarera y es publicada en la *Gaceta Parlamentaria*.
- ◆ 20 de septiembre de 2005, Sagarpa inconforme con los cambios al texto de la ley cañera interpuso un recurso de inconstitucionalidad en contra de la Ley cañera.
- ◆ 26 de septiembre de 2005, la Corte admitió juicio inconstitucional contra la Ley Cañera

Fuente: Se consultaron diversos números y noticias del periódico El Financiero para obtener la relación sobre el proceso jurídico y cambios del Decreto Cañero hoy Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

ANEXO 3 (Capítulo1)

Modificaciones a Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

Las reformas a Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar giran en torno de los artículos tres en su fracción IV y adición de las fracciones XXIII, XXIV y XXV; siete, nueve, diez, 11, 12, 13, 14, 15, la denominación del Capítulo III del título segundo y reubicación del mismo; 16, 17.

También implican la derogación de la sección cuarta del artículo 18; la sección quinta de los artículos 19 y 20; la sección sexta del artículo 21; 22;38, párrafo segundo; 50, primer párrafo; 101 fracción IV y 104.

Fuente: Román Ortiz, Martín. "Aprueban diputados cambios a la ley azucarera", en El Financiero, México, septiembre 13 de 2005, p.16.

Anexo 4 (Capítulo 1)

México se estanca en materia de competitividad: Roberto Newell.

México se mantiene inmóvil en materia de competitividad, ya que en 2005 ocupó el lugar 31 de 45 países, mismo sitio que en 2004, advirtió Roberto Newell García, director general del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO). Al adelantar los resultados del Índice de Competitividad Global, que elaboró el IMCO en 2005 y que se darán a conocer hasta julio para evitar politizar las conclusiones, anotó que de los diez factores en la materia que califica el organismo, el año anterior el país retrocedió en 4, ascendió en 4 y no tuvo cambios.

Mencionó que a pesar de que en 2005 México se mantuvo estático en materia de competitividad, observó un ligero avance en su capacidad para atraer inversiones. En los resultados por factor, el país mejoró un lugar en medio ambiente, ya que en 2004 estaba en el 42 y en 2005 se situó en el 41; en mercado de factores de la producción subió hasta el puesto 38 cuando estaba en el 41, y en Estado de derecho se quedó en el 35.

A su vez, en precursores ascendió tres escalones, en calidad del capital humano perdió dos, en materia de macroeconomía bajó 2, en eficiencia de gobiernos retrocedió tres y en sectores económicos cayó dos. En el índice del IMCO, se destaca que México mejoró tres lugares en el factor del sistema político y perdió tres en relaciones internacionales.

Newell García señaló que existen tres Méxicos: el que está ubicado en un nivel de desarrollo similar al de los países de África, otro equiparable con América Latina y uno más similar al de las naciones del primer mundo. Indicó que en el preocupante México desarrollado sólo están situadas dos entidades de la República, y sin dar nombres comentó que una de ellas presenta problemas graves, porque últimamente su agenda de competitividad está muy descuidada y el tema de inseguridad la ha golpeado muy duro. Mientras, 11 estados se ubican en los niveles de desarrollo de los países de América Latina y 19 en situación similar a África. En ese mismo contexto añadió que de los 32 estados de la República, sólo 12 están colocados en el nivel de los ricos, en tanto que los otros 20 son pobres.

Becerril, Isabel. "México se estanca en materia de competitividad", en El Financiero, sección economía, México, abril 4 de 2006, p.10.

ANEXO 5 (Capítulo 2)

Producción mundial de azúcar: principales países productores

Región	País	1993 - 1994	1994 - 1995	1995 - 1996	1996 - 1997	1997 - 1998	1998- 1999
América	Argentina	1, 093	1, 202	1, 612	1, 394	1, 750	1, 700
	Brasil	10,112	12,598	13,661	14,732	15,500	16,000
	Colombia	1,964	2,069	2,149	2,136	2,100	2,200
	Cuba	4,024	3,419	4,460	4,320	3,000	3,400
	Guatemala	1,238	1,345	1,256	1,496	1,720	1,850
	México	4,010	4,650	4,685	4,858	5,100	5,200
	EE.UU.	6,278	6,699	6,240	6,201	7,153	7,140
Europa	UE-15	18,448	16,533	16,970	18,007	19,280	18,400
	Polonia	2,170	1,492	1,714	2,435	2,280	1,900
	Rusia	2,714	1,798	2,237	1,863	1,300	1,600
	Ucrania	4,196	3,598	3,804	2,935	2,100	2,400
África y Medio Este	Egipto	1,195	1,230	1,222	1,230	1,220	1,250
	Sudáfrica	1,266	1,791	1,790	2,437	2,550	2,600
	Turquía	2,192	1,679	1,495	2,024	2,300	2,450
Oceanía y Asia	Australia	4,493	5,209	5,122	5,621	5,940	5,950
	China	6,547	5,901	6,770	7,339	8,600	8,800
	India	16,052	15,930	17,883	14,031	13,500	14,200
	Indonesia	2,490	2,467	2,287	2,091	2,000	2,000
	Pakistán	3,177	3,263	2,685	2,602	3,550	3,650
	Tailandia	4,009	5,513	6,323	6,102	4,200	4,400
Subtotal		99,541	100,091	106,218	105,759	106,943	108,890
Otros		16,452	16,405	16,703	17,549	17,284	16,625
Mundo		115,993	116,496	122,921	123,308	124,227	125,515

Cuadro extraído de la tesis Griselda Castro Garcés. La controversia comercial México-Estados Unidos en materia de edulcorantes, en el marco del TLCAN (1994-2003)

ANEXO 6 (Capítulo 2)

Acuerdo de Lomé

1975: Se firma en Lomé, capital de Togo, un acuerdo de cooperación Norte-Sur entre los países miembros de la entonces Comunidad Europea y los países del África Subsahariana, los miembros de CARICOM y las islas del Pacífico, todas antiguas colonias europeas. Este Acuerdo ha sido conocido como el Acuerdo de Lomé.

En ese mismo año, los países subdesarrollados firmantes del Acuerdo de Lomé, decidieron crear entonces el Grupo ACP, conocido así porque sus siglas representan las tres regiones que componen el Grupo (África, Caribe y Pacífico).

1989: Se negocia el Acuerdo de Lomé IV. Entre 1975 y 1989 se negociaron, entraron en vigor y caducaron tres acuerdos similares, siendo Lomé IV el último de su tipo. Estos acuerdos tenían un carácter no recíproco, establecían la cooperación financiera y tecnológica, tenían como objetivo también proveer ayuda de emergencia en los casos necesarios; así como un sistema preferencial de comercio para los productos provenientes de los países ACP con destino al mercado de la Unión Europea.

Junio 2000: Se firma el Acuerdo de Cotonou, que sustituye al anterior, llamado así por haber sido firmado en Cotonou, capital de Benin, que entró en vigor en 2002, después de haber sido ratificado por todos sus miembros.

La naturaleza del Acuerdo de Cotonou es diferente a la de sus predecesores. Este nuevo acuerdo privilegia al sector privado y su papel en el desarrollo, establece el principio de reciprocidad entre sus miembros, desarrollados y subdesarrollados y plantea como elemento fundamental de su mecanismo el

establecimiento de acuerdos de libre comercio entre la Unión Europea y los países miembros del Grupo ACP (se denominan Acuerdos de Asociación Económica -Economic Partnership Agreements- EPAs por sus siglas en inglés). Se plantea la libre circulación de bienes, capitales y servicios, no así la libre circulación de personas, como pidieron los países ACP.

El Acuerdo establece un período durante el cual se celebrarán las negociaciones para adoptar los Acuerdos de Asociación Económica, que deberán entrar en funcionamiento en 2008, con una prórroga excepcional, para casos específicos, hasta el 2010. También a diferencia de los anteriores, este Acuerdo tendrá una duración de 20 años.

14 de diciembre 2000: Cuba es admitida como el miembro No. 78 del Grupo ACP.

Fuente: www.opciones.cubaweb.cu

ANEXO 7 (Capítulo 2)**Diario Oficial de la Federación****Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios IEPS**

El día primero de enero del año dos mil dos -01/01/2002- se publicó en el Diario Oficial de la Federación un “ *decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*” – IEPS-. Estas disposiciones jurídicas fueron objeto de un dictamen por parte de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por producto de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales”.

Con el objeto de no ocasionar una afectación mayor a la industria refresquera, se propuso que el impuesto a los refrescos se aplicara de manera exclusiva a aquellos que utilizaran en sus procesos productivos, la fructosa en sustitución del azúcar de caña.

En este sentido, la redacción de esta disposición jurídica quedó contenida en la Ley del IEPS, en su artículo 2º, fracción I, incisos G y H; donde pueden apreciarse los elementos tributarios *objeto y tasa*; de la siguiente manera:

Artículo 2º. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas siguientes:

Fracción I. En la enajenación o, en su caso en la importación de los siguientes bienes:

Inciso G). Aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que

utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña..... 20%

Inciso H). Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña.....20%

Con la finalidad de completar lo anterior, es conveniente establecer lo que la Ley del IEPS entiende por bebidas refrescantes, aguas gasificadas o minerales, refrescos, así como por bebidas hidratantes o rehidratantes. Estos conceptos se encuentran descritos en el artículo 3° en sus fracciones I inciso b), XIV, XV y VI respectivamente.

Finalmente el elemento tributario *sujeto*; puede apreciarse en la redacción del artículo 1° de la Ley del IEPS, de la siguiente manera.

Artículo 1° Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o las actividades siguientes:

Fracción I. *La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación definitiva, de los bienes señalados en esta ley.*

El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento; la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2° del mismo.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a las leyes no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del

Impuesto Especial sobre producción y Servicios y, en su caso, pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta Ley.

Por otra parte, el artículo 8º, fracción I, inciso f) establece una exención que está dirigida hacia los bienes enunciados en los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2º de la Ley del IEPS, que utilicen exclusivamente azúcar de caña como edulcorante.

Fuente: Diario Oficial de la Federación; México, 01/01/2002, p.31

ANEXO 8 (Capítulo 3)

Primer Reporte a Mandatarios sobre la ASPAN

ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE

RESULTADOS INICIALES (2005)

Prosperidad

- Comercio Electrónico. En junio de 2005, Estados Unidos, México y Canadá, firmaron una serie de Principios Comunes para el Comercio Electrónico, que fomentarán el desarrollo del comercio en línea transfronterizo en América del Norte.
- Liberalización de Reglas de Origen. Se han implementado cambios en las reglas de origen para bienes tales como electrodomésticos, metales preciosos, maquinaria y partes. Estos cambios tendrán un impacto comercial trilateral estimado en 20 mil millones de dólares.
- Entrada Temporal. Los tres países están trabajando en detallar los procedimientos necesarios en cada país para modificar el apéndice de profesiones del Tratado. Esto proveerá mecanismos para permitir que un mayor número de profesionistas puedan gozar de entrada temporal en los países de la región.
- Enfoque Armonizado para EEB. Se llegó a un acuerdo entre los tres países para tener un enfoque armonizado sobre Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB). Este enfoque proporciona protección continua para la salud humana y la sanidad animal.
- Capacidad del Espacio Aéreo. Los tres países implementaron el acuerdo sobre RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum / Reducción de los Mínimos de Separación Vertical) en enero 2005, lo que permitirá a las aeronaves volar a través de rutas más eficientes, reduciendo los costos para operadores aéreos y pasajeros.

Seguridad

- Seguridad Pública a lo Largo de la Frontera México-Estados Unidos. Estados Unidos y México acordaron recientemente identificar procedimientos y lineamientos clave para establecer un Programa de Procesamiento de Traficantes de Personas a lo largo de la frontera suroeste para identificar y enjuiciar guías locales y traficantes de personas que ponen en peligro las vidas de los migrantes.
- Ampliación de la Infraestructura en Nogales, Arizona. Se concluyeron los estudios necesarios para aprobar la construcción de dos nuevas líneas comerciales.

PROSPERIDAD: TEMAS E INICIATIVAS INSIGNIA

Los temas e iniciativas insignia son aquellos de mayor impacto que, una vez resueltos, harán grandes aportaciones a la fortaleza económica y a la seguridad en los tres países: Mejorar y Facilitar el Cumplimiento de los Procesos Regulatorios en América del Norte: Se desarrollará un Marco de Cooperación Regulatorio Trilateral para el 2007, cuyo objetivo es fortalecer la cooperación entre los agentes reguladores para reducir los requerimientos de pruebas y certificaciones redundantes, manteniendo altos estándares de seguridad y salud.

América del Norte Sin Imitaciones: Para 2006, se buscará desarrollar una estrategia coordinada con el fin de combatir la piratería y las imitaciones ilegales de productos originales.

Facilitar el Libre Comercio Mediante la Flexibilización de las Reglas de Origen: Se continuará con la tarea de flexibilización de las reglas de origen, tomando como base el trabajo inicial de los tres países en la implementación de los cambios acordados dentro del primer y segundo paquete; se ha establecido el compromiso de concluir las negociaciones de un tercer paquete de cambios para el 1 de mayo de 2006. Estas medidas incrementarán el comercio de bienes libres de arancel de por lo menos \$30 mil millones de dólares para 2007.

Acero: Se implementará una Estrategia Siderúrgica de América del Norte en 2006. Esta estrategia será desarrollada e implementada a través del Comité de

Comercio de Acero de América del Norte (CCAN), donde coopera la industria y el gobierno de los tres países.

Sector Automotriz: Se integrará un Consejo Automotriz de América del Norte para apoyar la competitividad del sector automotriz y de autopartes. Este Consejo ayudará a identificar los temas que impactan a la industria, desde regulaciones e infraestructura, hasta asuntos fronterizos.

Transporte Aéreo: Para el año 2007, se definirá un plan dirigido a mejorar la seguridad y eficiencia del sistema de navegación aérea de América del Norte. Estados Unidos y México trabajarán en el desarrollo de un Acuerdo Bilateral de Seguridad en la Aviación (BASA), con la finalidad de que determinadas partes y productos aeronáuticos mexicanos sean elegibles para exportarse a Estados Unidos.

Cruces Fronterizos: En la frontera Estados Unidos-México se desarrollarán métodos para detectar cuellos de botella, nuevos y seguros carriles rápidos SENTRI serán construidos para 2006 y se implementará un servicio seguro de cruce fronterizo conmutado entre El Paso y Ciudad Juárez.

Capital Humano: Para mediados de 2006, los tres países coordinarán e incrementarán intercambios académicos, y actividades conjuntas de investigación y desarrollo que permitan que nuestro capital humano esté preparado para el futuro.

Aire y Agua Limpios: Se trabajará para incrementar la oferta doméstica de combustibles con bajo contenido de azufre en México, atender la contaminación del aire por embarcaciones, y promover la terminación de un acuerdo de cooperación para evaluar el impacto ambiental transfronterizo.

Oferta de Alimentos Segura y Confiable: Se identificará un mecanismo de coordinación de inocuidad alimentaria de América del Norte para facilitar el diseño y desarrollo de estándares comunes y el intercambio de información en temas de inocuidad alimentaria.

Salud: Los tres países trabajarán en varios frentes como el desarrollo de protocolos de cooperación y asistencia mutua para prevenir, proteger y responder a urgencias transfronterizas, el desarrollo de un plan regional para combatir la

influenza, y el establecimiento de un mecanismo para facilitar el intercambio de información sobre la seguridad de productos farmacéuticos.

SEGURIDAD: TEMAS E INICIATIVAS INSIGNIA

Seguridad para viajeros de alto riesgo: Desarrollar e instrumentar un sistema compatible entre los tres países que permita el intercambio y almacenamiento de información de terroristas y criminales (en narcotráfico, lavado y/o falsificación de dinero, tráfico de personas, entre otros) a su llegada al primer puerto de entrada al continente.

Programa para viajeros de confianza: Diseñar un sistema de registro único e integral de los programas de viajeros de confianza de América del Norte (por ejemplo: NEXUS, FAST y SENTRI) por aire, tierra y mar.

Seguridad para carga: Ampliar funciones y membresía de las asociaciones público-privadas de los tres países (Líneas de Comercio Libre y Seguro, FAST; Asociación del Servicio de Aduanas de Estados Unidos en contra del Terrorismo, C-TPAT; Socios en Protección, PIP; y la Coalición de Negocios Anticontrabando, BASC) dedicadas a acelerar el flujo de cargamentos y bienes al interior de América del Norte, así como de salvaguardar la cadena de abastecimiento de productos provenientes de otros continentes.

Bioprotección: Desarrollar mecanismos de intercambio de información para la prevención, detección y reacción a amenazas, tanto naturales como intencionales, a la salud pública y al sistema alimentario y agrícola, así como ampliar los sistemas de monitoreo de importaciones de alimentos hacia el continente y entre los tres países.

Seguridad aérea: Desarrollar e instrumentar un programa compatible en los tres países para el monitoreo de pasajeros y revisión de equipaje y cargamento, que evite a usuarios y cargamentos que inicien su travesía desde América del Norte volver a pasar revisión cuando su destino final también sea dentro del continente.

Seguridad marítima: Diseñar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y colaboración en la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de transporte marítimo y sus puertos.

Amenazas transnacionales: Reforzar la cooperación en la lucha contra actividades criminales y terroristas de índole transfronterizo, así como garantizar la repatriación segura, ordenada, digna y humana de migrantes indocumentados de zonas de alto riesgo.

Lucha contra el terrorismo: Desarrollar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y cooperación que refuercen la capacidad de lucha de los tres países en contra de actividades terroristas.

Protección de infraestructura crítica: Diseño e instrumentación de estrategias compatibles de protección de infraestructura crítica en áreas predeterminadas de manera conjunta, así como coordinación de planes de respuesta a emergencias en este aspecto.

Zonas aeroportuarias libres de inspección: Ampliar el número de aeropuertos en América del Norte que cuenten con líneas migratorias y aduaneras para pasajeros, equipaje y carga preaprobados de origen.

Reducción de tiempos de espera en puertos de entrada: Aumentar la cobertura de programas ya existentes de facilitación de acceso para viajeros y carga de bajo riesgo, como las líneas FAST, NEXUS y SENTRI; evaluar de manera conjunta la instrumentación de nuevos programas con el mismo fin; construir nueva infraestructura fronteriza y mejorar la eficiencia de la ya existente, así como evaluar la posibilidad de facilitar el cruce de cargamentos FAST de un lado a otro de la frontera sin necesidad de detenerse.

Uso de tecnología de punta: Continuar incorporando equipo de alta tecnología en las fronteras comunes de América del Norte que permitan alcanzar las metas de seguridad compartidas, así como agilizar el flujo legal de personas y bienes.

ANEXO 9 (Capítulo 3)

“ La legislación vigente actual tiene como sustento principal la *Smoot – Hawley Tariff Act* de 1930, conocida como *Tariff Act*, actualmente codificada en el capítulo 4 del título 10 *United Status Code (U.S.C)*, secciones 1202 a 1677n.

El título 19 del U.S.C. (*Custom Duties*), consta de 22 capítulos de los cuales, para efectos de nuestro estudio, destacan los siguientes capítulos:

Capítulo 4. *Tariff Act of 1930*

Capítulo 12. *Trade Act of 1974*

Capítulo 13. *Trade Agreements Act of 1979*

Capítulo 17. *Negotiations and Implementation of Trade Agreements*

Capítulo 21. *North American Free Trade*

Capítulo 22. *Uruguay Round Trade Agreements*

El sistema de protección y defensa contra prácticas desleales está constituido por el Departamento de Comercio (*Department of Commerce*), encargado de determinar sobre la existencia de la práctica desleal de dumping o de subvención, y la Comisión de Comercio Internacional (*International Trade Comisión*), encargada de resolver en cuanto al daño o amenaza de daño”.

Witker, Jorge. Derecho de la Competencia en América Canadá, Chile, Estados Unidos y México. FCE, México, 2000.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALMEX	Almidones Mexicanos dependiente de Archer Daniel´s Midland.
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte.
CEESP	El centro de Estudios Económicos del Sector Privado.
CNC	Confederación Nacional Campesina.
CNIAA	Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica.
CNPR	Confederación Nacional de Productores Rurales.
CPI	Compañía Productora de Ingredientes dependiente de Corn Products Internacional (CPI).
EUA	Estados Unidos de América.
FEESA	Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.
GAM	Grupo Azucarero México.
HFCS	High Fructose Corn Syrup, (por sus siglas en inglés).
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agropecuarias y Pesqueras.
IPC	Índice de Precios al Consumidor.
ISO	Organización Internacional del Azúcar (siglas en Inglés).
JMAF	Jarabe de maíz de alta fructosa.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OMC	Organización Mundial de Comercio.
SAE	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SE	Secretaría de Economía.
SHCP	Secretarías de Hacienda y Crédito Público.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

Bulmas Thomas Víctor, et.al, *México frente al TLC; costos y beneficios*, Colmex, México 1994.

Cardero María Elena (comp), *Qué ganamos y que perdimos con el TLC*, UNAM-Siglo XXI, 1ª Ed, México, 1996.

Calva José Luis, *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, Ed. Fontamara, México 1991.

Castro Garcés Griselda, *La Controversia comercial México- Estados Unidos en materia de edulcorantes, en el marco del TLCAN (1994-2003)*, Tesis de Licenciatura. Relaciones Internacionales UNAM-FCPYS.

Congdon Tim y Douglas Mc Williams, *Diccionario de Economía*. Traduc. Antonio Menduiña, Ediciones Grijalva, S.A., España, 1982.

Del Río Pacheco Enriqueta y González Casilla Patricia, *Algunas perspectivas económicas y sociales de México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, desde el punto de vista de la opinión pública mexicana*. Tesis de Licenciatura. Relaciones Internacionales. UNAM-FCPYS, México, 1996.

Echaudemaison, C.D. *Diccionario de Economía*, Traduc. José María Díaz de Mendiríl Pérez, Larousse, España, 1993.

Ellsworth P.T, *Comercio Internacional*, México, FCE, 1962.

Enciclopedia Universal Ilustrada; España, Ediciones Nauta, s/no. Ed., 1979.

Galindo Marquina Nury, *Las negociaciones del azúcar en el TLCAN entre México y Estados Unidos*, Tesis de Licenciatura, COLMEX, México, 2000.

García Chávez, Luis Ramiro. *Alternativas para el campo mexicano*, Fontarama, México, 1993, Tomo I.

García Chávez Luis R, *La agroindustria azucarera en México frente a la apertura comercial*; México, UACH-CIESTAAM/CYTCAÑA, 1ª Ed., 1997.

García Chávez Luis R, *La industria de la fructosa. Su impacto en la agroindustria azucarera mexicana*, 1ª Ed; UACH-CIESTAAM/ CITCAÑA, México, 1998.

Gascón Espinosa Héctor, *Azúcar versus Fructosa. El Comercio Internacional de Edulcorantes en el Contexto del TLCAN*; Tesis de Licenciatura, UNAM-Derecho, México 2004.

Gomes Tirado Celia Margarita, *Barreras Comerciales en el marco del TLC: el caso del azúcar en la región fronteriza norte de México*. Tesis de Licenciatura, Relaciones Internacionales. UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1998.

Keohane Robert, *Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Martínez Cortés, Ignacio. *La apertura comercial recíproca para el 2010 a través de los Tratados de libre comercio*, en ponencia sobre el Primer encuentro de análisis y discusión sobre la Política Exterior de México, México, FCPyS-UNAM, mayo 25 de 2006.

Maturana Medina Sergio y Restrepo Fernández Iván, *El azúcar. Problema de México. Un estudio regional en Michoacán*. Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1970.

Rubio Blanca, (coord). *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*, Instituto de Investigaciones Sociales. Plaza y Valdés, México, 2004.

Rubio Luis, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?* , FCE, México, 1992.

Saxe Fernández John, *Terror e Imperio. La Hegemonía política y económica de Estados Unidos*, 1ª Ed; DEBATE, México, 2006.

Sydney Mintz Wilfred, *Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna*. 1ª. Ed; Siglo XXI, México, 1996.

Velázquez Elizarrarás Juan Carlos, *Reestructuración general del nuevo Derecho Internacional. Perspectivas hacia el siglo XXI*. En Temas Selectos Del Nuevo Derecho Internacional. FCPYS-UNAM, México, 1994.

Witker Jorge, *Derecho de la Competencia en América, Canadá, Chile, Estados Unidos y México*. FCE, México, 2000.

H E M E R O G R A F Í A

AFP, “México sextuplicará ventas de azúcar a EU vía *second tier*”, en El Financiero, sección economía, México, noviembre 28 de 2005, p.25.

Amigón Edgar, “Producción récord de azúcar para la zafra 2004/05, prevé FEESA”, en El Financiero, sección Mercados, México, abril 21 de 2005, p.13 A.

Anda Mendoza Cuauhtémoc, “A 11 años del TLCAN”, en El Economista, sección Valores y Dinero, México, marzo 28 de 2005, p.11.

Becerril Isabel, “Momento crítico de México en los mercados mundiales”, en El Financiero, sección economía, México, octubre 10 de 2005, p.25.

Cadena Guadalupe, “Alta rentabilidad en la industria azucarera”, en El Financiero, sección economía, México, febrero 28 de 2005. p. 28.

Cadena Guadalupe, “Luz verde ala reprivatización de cuatro ingenios”, en El Financiero, sección economía, México, abril 15 de 2005, p. 14

Cadena Guadalupe, “China, tras el liderazgo mundial en exportaciones”, en El Financiero, sección economía, México, septiembre 20 de 2005, p. 11.

Chávez Víctor, “México, EU y Canadá inician nueva era comercial”, en El Financiero, sección economía, México, marzo 28 de 2005, p. 24.

Contreras Oved / Finsat, “Los cañeros todavía no pueden cantar victoria”, en El Financiero, sección economía, México, agosto 18 de 2005, p.12.

Contreras Oved, “El TLCAN no sirvió para detonar la economía mexicana”, en El Financiero, sección economía, México, octubre 25 de 2005, p.12.

Doyle Jack, “The agricultural fix biotechnology sows its seeds”, En Multinacional Monitor, febrero 28 de 1986.

EL FINANCIERO. “Polémico ajuste fiscal; fructosa en el debate”, México, marzo 6 de 2002, p.1.

EFE. “Aprueba Unión Europea reforma en el sector azucarero”, en El Financiero, sección economía, noviembre 28 de 2005, p.24.

Fulton Tom y Brastrup Meter, “Cuestiones agrícolas en Estados Unidos”, en Facetas, Vol. 2, 1982, p.2

Fragoso Bonilla Juliana, “Los terrones de la ira”, en Expansión, sección reportajes, México, Noviembre-Diciembre 2003, p.117.

García Chávez Luis R y H Spreen Thomas, “La agroindustria azucarera de México: Reformas estructurales y sus implicaciones para el mercado de los edulcorantes”; 1ª. Ed; Reporte de investigación, no. 55. UACH_CIESTAAM, México, 2000, p.9.

García Chávez Luis Ramiro / Escalante Semerena Roberto, “La Agroindustria azucarera de México en el marco de la apertura”, en Comercio Exterior, BANCAMEX, Vol. 47, No. 12, diciembre 1997, p.97

GEPLACEA, “Temas de Mercado, Edulcorantes, Sustitutos del Azúcar: Edulcorantes No Calóricos”, Boletín GEPLACEA, Vol. VII, No. I, enero 1990.

Gutiérrez Aníbal y Herrera Manuel, “Los caminos de la negociación comercial”, en reporte económico, El Nacional, México, agosto 29 de 1991, p.15

Igartúa Gabriela, “La crisis de la industria azucarera”, en PARE, Luisa (coord., “El Estado, los cañeros y la industria azucarera 1940-1980”, UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1987, p. 9

Leyva Reus Jeannette, “Récord en remesas por tercer año consecutivo”, en El Financiero, sección finanzas, febrero 1 de 2006, p.6.

Loyola Campos Alicia, “Azúcar-fructosa: el sabor amargo de un comercio desigual”, en Comercio Exterior, vol. 53, Núm. 2, Febrero de 2003, p. 188.

McDougall Michael, “Todos coinciden sobre un déficit azucarero”, en El Economista, sección Mercado de futuros, México, marzo 17 de 2005, p. 36.

Navarrete Rodolfo, “Menor dinamismo de las exportaciones mexicanas”, en El Financiero, sección Barómetro financiero, México, septiembre 29 de 2005, p. 14.

Notimex, “Impacto de 2 mil mdp en la industria cañera por importación de fructosa”, en El Financiero, sección economía, México, noviembre 7 de 2005, p.23.

Opalín León, “La integración de América del Norte”, en El Financiero, sección opinión, México, noviembre 1 de 2004, p. 45.

Ramírez de Aguilar Fernando, “Ordena la Corte al gobierno devolver otros tres ingenios”, en El Financiero, sección economía, México, enero 18 de 2006, p.8.

Rapp David, “How The U.S. got into agricultura and why it can't get out”, Congressional quarterly INC., Washington D.C. 1988 p.4.

Reuters, “Analiza México medidas para frenar la entrada de fructosa”, en El Financiero, sección economía, México, agosto 29 de 2005, p.28.

Rodríguez Flavia Irene, "Se devolverán a EU cantidades cobradas desde 1998. Pierde México panel de controversia en fructosa", en Milenio Diario, Sección Negocios, México, mayo 21 de 2002, p.30.

Román Ortiz Martín, "Aprueban diputados nuevo marco regulatorio para café y azúcar", en El Financiero, sección economía, México, marzo 18 de 2005, p.22.

Román Ortiz Martín, "Disminuye el TLCAN su impacto económico", en El Financiero, sección economía, México, junio 13 de 2005, p. 16.

Rudiño Lourdes Edith, "Competitividad, el talón de Aquiles del azúcar mexicana", en El Financiero, sección Economía, México, julio 5 de 2004, p.39.

Rudiño Lourdes Edith, "Fomenta la Idaquim el cultivo de maíz amarillo", en El Financiero, sección economía, México, noviembre 15 de 2004. p.57.

Rudiño Lourdes Edith, "Sin cargo al erario, estatización de ingenios: Sagarpa", en El financiero, sección Economía, México, noviembre 29 de 2004. p. 29.

Rudiño Lourdes Edith, "Optimismo de Sagarpa por reprivatización de ingenios", en El Financiero, sección economía. México, enero 10 de 2005, p.16.

Rudiño Lourdes Edith, "Sorprende la decisión de abrogar el Decreto cañero", en El Financiero, sección economía, México, enero 18 de 2005, p.18.

Rudiño Lourdes Edith, "Dumping, plaga para comercio agrícola mundial", en El Financiero, sección Economía, México, marzo 7 de 2005, p. 18.

Rudiño Lourdes Edith, "Agrio recibimiento a la nueva Ley Cañera", en El Financiero, sección economía, México, junio 23 de 2005, p.16.

Rudiño Lourdes Edith, "Descarta Sagarpa una crisis azucarera", en El financiero, sección economía, México, julio 11 de 2005, p. 22.

Rudiño Lourdes Edith, "Escenario de claroscuros", en El Financiero, Informe Especial, México, agosto 5 de 2005. p. 17.

Rudiño Lourdes Edith, "Promulgará el gobierno la Ley Cañera", en El Financiero, sección economía, México, agosto 12 de 2005, p.12.

Rudiño Lourdes Edith, "Continúan demandas de productoras de fructosa contra México", en El Financiero, sección economía, México, agosto 16 de 2005, p. 15.

Rudiño Lourdes Edith, "Neoliberalismo y TLCAN, puntilla para el campo", en El Financiero, sección economía, México, septiembre 13 de 2005, p.17.

Rudiño Lourdes Edith, "EU gana e impone las cartas paralelas en edulcorantes", en El Financiero, sección economía, México, octubre 5 de 2005, p.12.

Rudiño Lourdes Edith, "Desabasto lleva el precio del azúcar a 700 dólares por tonelada en EU", en El Financiero, sección economía, México, febrero 23 de 2006, p.14.

Rudiño Lourdes Edith, "Ratifica OMC fallo contra IEPS a refrescos con fructosa en México", en El financiero, sección economía, México, febrero 24 de 2006, p.16.

Rudiño Lourdes Edith, "Competencia sin tope entre azúcar y fructosa: SE", en El Financiero, sección economía, México, marzo 13 de 2006, p.17.

Rudiño, Lourdes Edith. "Aprueban diputados la Ley de Seguridad Alimentaria", en El Financiero, sección economía, México, abril 3 de 2006, p.16.

Saldaña Ivette, "Insiste Economía en el desabasto de azúcar", en El Financiero, sección economía, México, septiembre 8 de 2004, p. 23.

Saldaña Ivette, "Publican autorización para cupos de importación de azúcar", en El Financiero, sección Economía, México, noviembre 15 de 2004, p. 53.

Saldaña Ivette, "Dirige OMC diferendo contra México por fructosa", en El Financiero, sección economía, México, julio 7 de 2005, p.22.

Saldaña Ivette, "Acuerdo México-EU en la guerra de endulzantes", en El Financiero, sección economía, México, octubre 3 de 2005, p.20.

Sosa Carpenter Rafael, "Inequidad jurídica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en Comercio Exterior, vol. 53, no. 5, Bancomext, México, mayo de 2003, p. 489.

Stinson Ortiz Ivonne, "OMC: cambios en la estructura del comercio de servicios y productos agropecuarios", en El Financiero, sección opinión, diciembre 8 de 2004, p.37.

Vázquez Tercero Héctor, "Críticas al TLCAN", en El Financiero, sección Opinión, México, 1 noviembre 1 de 2004, p. 45.

Vázquez Tercero Héctor, "Mitos del comercio exterior mexicano", en El Financiero, sección opinión, México, mayo 16 de 2005, p.57

DOCUMENTOS

Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte (ASPAN), Junio 2005.

SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Tomo I y II. SECOFI, México, 1994, Tomo I 343 pp. Tomo II 273 pp.

USDA "Agricultural Outlook" *Economic Research Service*, Marzo 1989. P. 57

INEGI. Cuenta de Bienes y Servicios 2004

SECCION LEGISLATIVA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona, 05/03/2002

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios , 01/01/2002.

Ley Aduanera

Ley de Comercio Exterior

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)

CIBEROGRAFÍA

Abad, Laura. Traduc. “La Política Comercial de EE.UU. después de Cancún”. En Rebelión, Octubre 2003. www.rebelion.org/petras/, fecha de consulta mayo 2005.

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, “Enciclopedia Microsoft Encarta 2005. Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

www.caneros.org.mx

Enciclopedia Encarta 2005, USA, Microsoft Corporation

Hernández, Elvia y Barajas, Rosa Elvia. “Fructosa: Un Trago Amargo para la Agroindustria Azucarera Mexicana”. <http://136.142.158.105/Lasa2000/Hernandez-Barajas.PDF>

SECOFI. www.secofi.org.mx

Sistema de Información sobre Comercio Exterior. www.sice.oas.org

www.cnienlinea.com

www.geplacea.ipn.mx

www.info4.juridicas.unam.mx

www.sucrose.com

www.sugar.ca

www.sugaronline.com