

Productos básicos importantes en el comercio agropecuario: el azúcar

RESUMEN

- ▶ *La producción y las exportaciones de azúcar son fundamentales para muchos países en desarrollo, pero el comercio y los precios han venido disminuyendo.*
- ▶ *Los niveles de apoyo interno y los aranceles son elevados en los países desarrollados, lo que crea grandes distorsiones en el comercio.*
- ▶ *En la Ronda Uruguay pudo lograrse sólo una pequeña reducción de la distorsión del comercio; para muchos países es importante que en la Ronda de Doha se hagan progresos significativos.*

EL CRECIMIENTO DEL MERCADO ESTÁ TENIENDO LUGAR PRINCIPALMENTE EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO ■

El azúcar de caña y de remolacha se produce en más de 130 países; el azúcar de caña representa del 65 por ciento al 70 por ciento de la producción mundial. La producción mundial de azúcar fue de casi 143 millones de toneladas en 2002. Casi el total del crecimiento futuro de la producción hasta 2010 se registrará en los países en desarrollo, que de esta manera elevarán su proporción de la producción del 67 por ciento, en 1998-2000, al 72 por ciento, en el año 2010. La producción se está concentrando cada vez más en unos pocos países. En 1980, los 10 principales productores representaban el 56 por ciento; para 2001, representaban el 70 por ciento. El consumo mundial de azúcar se está expandiendo, como resultado del aumento de los ingresos y de cambios en los hábitos de consumo de alimentos. Los

países en desarrollo concentran más del 60 por ciento del consumo mundial actual de azúcar¹, y se prevé que estos países, particularmente en Asia, serán la fuente primordial del crecimiento de la demanda en el futuro.

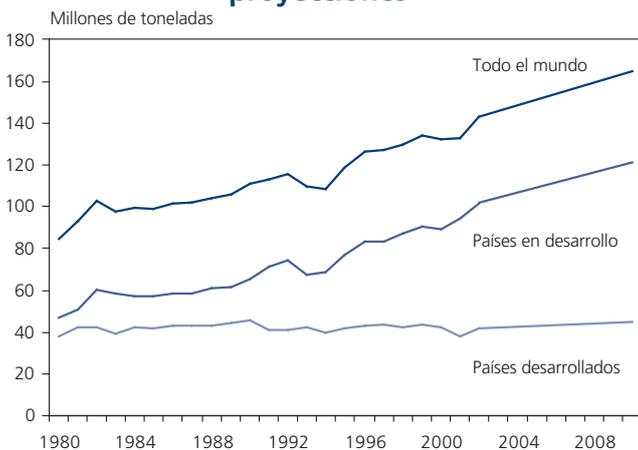
EL VALOR DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE AZÚCAR HA DESCENDIDO ■

El comercio internacional de azúcar y productos derivados del azúcar se ha contraído debido a que el apoyo nacional en los países en que están intensamente subvencionados ha aumentado la producción, reduciendo de esta manera los mercados para los exportadores, incluidos los que se benefician de acuerdos de comercio preferencial. La proporción de la producción exportada ha disminuido. Las exportaciones de azúcar son de importancia fundamental para muchos países en desarrollo²; sin embargo, el valor de las exportaciones se redujo de 9 800 millones de dólares EE.UU. en 1980 a 6 400 millones en 2001, debido al descenso de los precios y de los volúmenes. La disminución ha sido aún más pronunciada en muchos países de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA); su parte en las exportaciones mundiales disminuyó del 42 por ciento en 1980 al 15 por ciento en 2001. Sin embargo, el Brasil ha aumentado de forma espectacular sus exportaciones en los últimos cinco años, gracias a una producción sin precedentes, la desreglamentación del etanol y la devaluación de la moneda. El Brasil sigue siendo el proveedor mundial de azúcar más competitivo, ya que puede tener los costos de producción más bajos (en el campo y las fábricas) del mundo³.

LAS DISTORSIONES DEBIDAS A LAS POLÍTICAS LIMITAN LAS OPORTUNIDADES DE CRECIMIENTO ■

Existe una importante intervención gubernamental, tanto en el plano interno como en el plano internacional, en la economía mundial del azúcar⁴. Se estima que los

Figura 1: Producción de azúcar y proyecciones



Fuente: FAO.

¹ Los 10 consumidores más importantes (en promedio) son la India, la Unión Europea (UE), el Brasil, los Estados Unidos de América, China, la Federación de Rusia, México, Pakistán, Indonesia y el Japón.

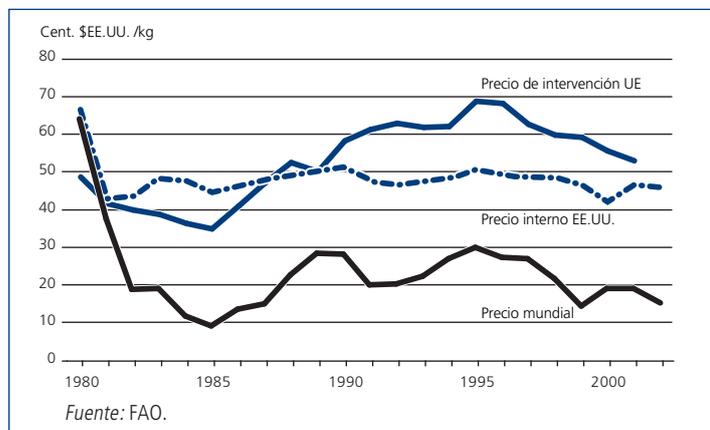
² Los 10 exportadores de azúcar más importantes (en promedio, contando el azúcar en bruto y refinado) son el Brasil, la UE, Australia, Tailandia, Cuba, Guatemala, la India, Sudáfrica, Turquía y Colombia.

³ "LMC Worldwide Survey of Sugar and HFCS Production Costs" (Estudio LMC de los costos de producción del azúcar y el jarabe de glucosa rico en fructosa en todo el mundo), 2000, Oxford, LMC International.

⁴ Puede consultarse un examen más completo de los acuerdos en vigor en materia de comercio preferencial del azúcar y los efectos de varias hipótesis de liberalización del comercio del azúcar en la economía mundial del azúcar en: FAO (1999), "Effects of trade liberalization on the world sugar market" (Efectos de la liberalización comercial en el mercado mundial del azúcar).

Estados Unidos de América y la UE crean los niveles de distorsión más altos en los mercados mundiales, a través de sus elevados precios internos, en un momento en que los precios mundiales están deprimidos. Los gastos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) por concepto de apoyo a los productores ascienden a más de la mitad del valor total del comercio mundial de azúcar.

Figura 2: Precios del azúcar



El régimen de la UE con relación al azúcar funciona con arreglo al Protocolo relativo al Azúcar y el Acuerdo Especial Preferencial sobre el Azúcar, con niveles de contingentes fijos. Se ha previsto conceder un mayor acceso al mercado para las naciones productoras de azúcar que son países menos adelantados (PMA), como parte de la Iniciativa "Todo menos armas" de la UE. Sin embargo, este aumento se hará a costa de los contingentes actualmente previstos para los países del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), que verán como su acceso preferencial al mercado y los precios preferenciales que reciben se deterioran durante los próximos seis años. La producción de azúcar representa el 20 por ciento del producto interno bruto (PIB) y emplea al 30 por ciento de la fuerza de trabajo en los países ACP productores de azúcar.

Los programas de apoyo al azúcar en los Estados Unidos de América dependen de un contingente arancelario basado en la producción interna. Los aumentos de producción han reducido los volúmenes del contingente de importaciones al mínimo prescrito por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta disminución y la erosión de los precios han provocado la reorientación de la producción de los países en desarrollo hacia los canales del mercado mundial. Con una baja utilización de la capacidad y costos de producción elevados, esto ha sumido en la crisis a

muchos países productores de azúcar del Caribe: Cuba, Jamaica y St. Kitts y Nevis han cerrado sus industrias o han diversificado las zonas anteriormente dedicadas a la caña de azúcar.

Las ayudas de protección han estimulado la utilización de otros edulcorantes sustitutivos tales como el jarabe de glucosa rico en fructosa, en detrimento del mercado del azúcar natural, especialmente en los Estados Unidos de América y el Japón.

El acceso al mercado será objeto de gran atención durante la Ronda de Doha. Los aranceles son muy elevados en relación con otros productos agropecuarios, y los instrumentos de política comercial incluyen contingentes arancelarios, subvenciones a la exportación y la fijación de precios de referencia. El apoyo interno es también elevado e incluye contingentes de producción, garantías de precios a los productores, préstamos para la elaboración, precios reglamentados al consumo, límites a la producción de edulcorantes sustitutivos y protección y/o intervención del Estado a través de la adquisición de la propiedad o la inversión en las industrias nacionales.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay sólo se obtuvieron reducciones mínimas en las distorsiones del comercio de azúcar. El acceso al mercado no ha mejorado y las subvenciones a la producción distorsionan los mercados mundiales en perjuicio de los países en desarrollo exportadores. El ajuste mundial debido a una reforma significativa de la política sobre el azúcar podría ser considerable, ya que la producción podría concentrarse en los productores de caña de azúcar más eficientes y a más bajo costo, como el Brasil, Guatemala y Colombia, y los de África meridional y oriental.

Cuadro 1: Apoyo interno al productor de azúcar, al año, 1999-2001

	Miles de millones \$EE.UU.
Total OCDE	6,35
En el cual	
UE	2,7
EE.UU.	1,3
Japón	0,4
Valor del comercio mundial de azúcar	11,6

Fuente: OCDE.

PRINCIPALES RETOS

- ▶ Reducir las distorsiones al comercio que limitan oportunidades decisivas de producción y comercio para los países en desarrollo.
- ▶ Reducir las medidas de protección de los países desarrollados tales como las ayudas internas, las garantías de precios, los contingentes y aranceles que distorsionan el mercado mundial del azúcar.
- ▶ Atender al llamamiento de la Ronda de Doha de dar un mayor acceso al mercado para los PMA.