



No. 6 AZÚCAR: indicaciones de política provenientes del análisis de la reforma del sector azucarero

RESUMEN

- ▶ *La generalización de las distorsiones en los mercados nacionales de azúcar hace particularmente difícil el análisis de los efectos de la reforma*
- ▶ *La mayoría de los análisis de la reforma del sector azucarero basados en modelos prevé para después de la reforma aumentos importantes en el promedio de los precios mundiales del azúcar*
- ▶ *Es probable que tales previsiones sean engañosas porque:*
 - *en la mayoría de los modelos no se percibe la complejidad de las políticas relativas al sector del azúcar y de las propuestas de reforma*
 - *en su mayor parte, los modelos reflejan inadecuadamente la posible sensibilidad de la oferta de los principales países exportadores*

El azúcar de caña o de remolacha se produce en más de 130 países; el azúcar de caña representa del 74 al 77 por ciento de la producción mundial. A los países en desarrollo corresponde alrededor del 67 por ciento de la producción mundial (en 1998-2000). Además, la producción se está concentrando cada vez más por países. En 1980, los diez principales productores¹ representaban el 56 por ciento de la producción mundial; para 2004, representaban el 69 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 67 por ciento del consumo mundial actual de azúcar² y se prevé que estos países, sobre todo en Asia, serán la fuente primor-dial del crecimiento de la demanda en el futuro.

Los precios internacionales del azúcar han descendido al aumentar la producción en los países importadores habituales, sostenida por la ayuda interna. Posteriormente, el valor de las exportaciones mundiales disminuyó de 9 800 millones de dólares EE.UU. en 1980 a 4 700 millones en 2003, lo que redujo sensiblemente los ingresos de exportación de muchos países en desarrollo³, sobre todo de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) cuya parte en las exportaciones mundiales disminuyó del 16 por ciento en 1980 a alrededor de 7 por ciento en 2003. Para algunos países en desarrollo es importante el comercio del azúcar realizado en el marco de acuerdos preferenciales como, por ejemplo, la iniciativa "Todo menos armas" de la Unión Europea (UE), el Protocolo del Azúcar entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, el Proyecto de ley relativo al

crecimiento y las oportunidades de África de los Estados Unidos de América.

El Brasil es el actor principal y el proveedor mundial de azúcar más competitivo, ya que puede tener los costos de producción más bajos del mundo (en el campo y las fábricas)⁴. En los cinco últimos años el país ha aumentado sensiblemente sus exportaciones, gracias a una producción sin precedentes, la desreglamentación del etanol, y las devaluaciones de la moneda.

El mercado internacional del azúcar es uno de los más distorsionados de todos los mercados de productos agropecuarios debido a su uso generalizado de políticas relacionadas con la ayuda interna y el comercio. Los análisis económicos han tratado de demostrar las ventajas que se seguirían de la liberalización del azúcar, sobre todo en términos de aumento de sus precios mundiales.

¿Hasta qué punto sirven dichos análisis para informar a los encargados de la formulación de políticas sobre las posibles repercusiones de las futuras reformas? ¿Son realistas los aumentos de los precios, previstos a veces en más del 40 por ciento? ¿Los modelos ofrecen una información adecuada sobre los países que saldrán ganando o perdiendo después de las reformas? El presente informe sobre las políticas comerciales se inspira en una evaluación técnica pormenorizada⁵ de los análisis contemporáneos basados en modelos para determinar lo que suponen los resultados de las reformas y señalar las indicaciones que pueden ofrecer a los encargados de la formulación de políticas y a los negociadores.

¹ Brasil, la Comunidad Europea (UE), la India, China, los Estados Unidos, Tailandia, México, Australia, Colombia y Sudáfrica.

² Los diez 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, el Pakistán, Indonesia y el Japón.

³ Los diez 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.

⁴ 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.

⁵ La Nota Técnica No. 6 de la FAO sobre políticas comerciales ofrece mayores detalles sobre las cuestiones técnicas planteadas en el presente informe e incluye una serie completa de referencias:

www.fao.org/trade/index_es.asp

1 ¿Cuáles son los instrumentos de política que se aplican actualmente en los mercados del azúcar?

Para evaluar las reformas, es de vital importancia que en la elaboración de los modelos analíticos y en la interpretación de los resultados se ponderen las políticas actuales.

La política azucarera de la UE propicia los precios de los productores a niveles que están por encima de los precios internacionales por medio de una combinación de contingentes de producción, controles de importaciones, y reembolsos a las exportaciones. Existen dos tipos de contingentes de producción: A y B; la mayor diferencia entre los dos es el valor de los impuestos que se aplican. Los Estados Miembros tienen la libertad de producir por encima de los niveles de los contingentes A y B, pero para evitar el efecto negativo que el azúcar fuera del contingente ("azúcar C") pudiera tener en los precios internos, se lo ha de exportar en su totalidad fuera de la UE sin recibir ningún apoyo en términos de reembolsos a las exportaciones. La política azucarera de la UE incorpora también el Protocolo del Azúcar entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y el Acuerdo Especial Preferencial sobre el Azúcar, que eximen totalmente a algunos países de los derechos de importación hasta cantidades acordadas. En el marco del Protocolo del Azúcar el contingente es de 1,29 millones de toneladas en equivalente de azúcar blanco; en el Acuerdo Especial Preferencial, es de 218 581 toneladas.

Últimamente, el Consejo Europeo ha aceptado reformas sustanciales del régimen azucarero de la UE, que incluyen una reducción del 36 por ciento del precio de apoyo interno durante cuatro años a partir de 2006/2007. Además, se ejecutará un programa de ayudas compensatorias para los agricultores, por las que sus pérdidas de ingresos serán compensadas hasta en un 64,2 por ciento, mediante un pago desconectado relacionado con normas acordadas sobre medio ambiente y ordenación de tierras. Se prevé, asimismo, un plan destinado a apoyar a las empresas elaboradoras que se están reestructurando o abandonando la industria.

En los Estados Unidos, la liberalización pasa por las asignaciones de mercado interno y las restricciones a las importaciones. Después del Acuerdo de la Ronda Uruguay, los Estados Unidos convirtieron los contingentes de importación de azúcar en contingentes arancelarios. Hay un arancel de banda baja de 0,625 centavos de dólar EE.UU. por libra (1,375 centavos de dólar EE.UU. por kilogramo) para las importaciones realizadas dentro de un contingente previsto de 1,21 millones de toneladas cortas de azúcar en bruto (STRV) para el ejercicio económico 2005. Las importaciones por encima del contingente incurrir en un arancel de banda alta prohibitivo de 16 centavos de dólar EE.UU. por libra (35,2 centavos de dólar EE.UU. por tonelada). Para restringir la producción interna, existe una disposición que determina la cantidad de azúcar que los molineros y elaboradores pueden vender en el mercado interno. Disposición que se activa en el caso de que la oferta prevista (producción interna e importaciones) exceda de la demanda interna. La política azucarera del Japón es más proteccionista, aunque no influye en el mercado mundial en la

misma medida que las políticas de la UE o de los Estados Unidos. Los precios de la remolacha azucarera quintuplican los de los Estados Unidos y los de la caña de azúcar son diez veces más altos que los de Australia. Si los productores recibieran los precios mundiales actuales, es casi seguro que la producción japonesa descendería apreciablemente.

En parte como consecuencia de las condiciones distorsionadas de mercado que afrontan, algunos países, que de otro modo podrían ser más competitivos que la UE, los Estados Unidos o el Japón, también han establecido políticas para el sector azucarero.

Recuadro 1 – Presiones en pro de la reforma

- *Las presiones presupuestarias internas – supuestamente los factores más importantes de los cambios de política – han estimulado la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y las reducciones en los precios de apoyo de los Estados Unidos.*
- *El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay dio lugar a la conversión de los obstáculos no arancelarios a las importaciones en aranceles que debían consolidarse y reducirse durante un período de aplicación. Los países acordaron permitir las importaciones hasta un mínimo de 3 por ciento del consumo. Los contingentes arancelarios se establecieron para abordar la preocupación acerca de que la consolidación arancelaria prohibiría que las importaciones alcanzaran sus cantidades mínimas de acceso.*
- *El laudo del Grupo especial de solución de diferencias de la OMC. En octubre de 2004, el Grupo especial de solución de diferencias de la OMC decidió que 2,7 millones de toneladas de exportaciones de azúcar "C" de la UE estaban subvencionadas indirectamente por los altos precios garantizados pagados por el azúcar exportado como contingentes A y B. Una política que ha de reformarse para evitar cualquier subvención potencial implícita de exportaciones en el futuro.*
- *"Todo menos armas". En marzo de 2001 la UE firmó la iniciativa "Todo menos armas" con los 48 países menos adelantados (MA). En el marco de este acuerdo, los derechos del azúcar se irán reduciendo gradualmente hasta que se acuerde el acceso totalmente exento de derechos en julio de 2009.*
- *Acuerdos de Asociación Económica. La UE está negociando con los países ACP para incluir el azúcar en las propuestas de los acuerdos de asociación económica. Las preferencias comerciales unilaterales continuarán aplicándose durante el período de transición, entre 2000 y 2007.*
- *Acuerdos comerciales regionales. Particularmente preocupantes para los encargados de formular políticas en los Estados Unidos son las obligaciones contraídas en el marco del TLC, que especifican una reducción de los tipos arancelarios altos aplicados al azúcar en bruto y refinado procedente de México en el período de transición hacia el libre comercio en 2008.*

Cuadro 1. Variaciones porcentuales en los precios mundiales del azúcar

Estudio/hipótesis ¹ de liberalización del comercio	Sólo países desarrollados	Sólo Estados Unidos	Sólo la UE	Sólo Estados Unidos y UE simultáneamente	Liberalización multilateral
Beghin y otros (2003)		13,2			47 *
Koo (2003)		32,8	21,6	68,2	
Wohlgenant (1999)	10				43,2
Devadoss, Kropf (1996)					9 **
Sheales y otros (1999)		17,0			

*El-Obeid y Beghin (2004) utilizan el mismo modelo que Beghin y otros (2003).

** Simulación basada sólo en la Ronda Uruguay.

¹ La Nota Técnica No. 6 de la FAO sobre políticas comerciales presenta un cuadro completo de referencias:

www.fao.org/trade/policy_es.asp.

En 2004, Australia brindó una serie de medidas de reforma a su industria del azúcar del valor de 444 millones de dólares australianos, incluida una subvención de 96 millones de dólares a los agricultores menos eficientes para ayudarlos a abandonar la industria. En el marco de la política "Single Desk", la Queensland Sugar Limited (QSL) adquiere todo el azúcar en bruto y ha de venderlo en el mercado nacional al precio paritario a la exportación vigente. Al exportar el azúcar, la QSL practica una política de venta c.i.f. Brasil ha recurrido a las subvenciones al productor cuando las políticas azucareras de otros países han hecho bajar los precios mundiales. La política del Gobierno sobre la producción del alcohol etílico derivado del azúcar también repercute a nivel de sus exportaciones.

Por diversas razones se ha venido ejercido una presión cada vez mayor a favor de la reforma del sector azucarero. Véase el recuadro 1.

Aunque el conjunto de políticas que probablemente resulte de dichas presiones es complejo, en la mayoría de los modelos su especificación es sencilla ya que los efectos de las políticas comerciales e internas se perciben por la diferencia entre los precios internos y los precios mundiales. Sólo que la estimación de la diferencia varía considerablemente entre los estudios.

Es muy probable que a través de una serie de disposiciones la OMC imponga reducciones en las políticas del mercado del azúcar, sobre todo en los compromisos con respecto al acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a las exportaciones. El acceso a los mercados será objeto de gran atención durante la Ronda de Doha, ya que los aranceles al azúcar son de los más prohibitivos en relación con otros productos agropecuarios. 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 en el comercio del azúcar, de ahí que para muchos países sean decisivos los progresos que puedan realizarse en la Ronda de Doha.

2 ¿Cuáles son las repercusiones estimadas de la reforma sobre los precios mundiales?

La mayor parte de los estudios contemporáneos centra su atención en las repercusiones sobre el

precio mundial⁶. Los aumentos de precios citados con mayor frecuencia se refieren a una liberalización total del comercio multilateral, pero los modelos han simulado marcos hipotéticos diferentes. El cuadro 1 muestra una escala de variaciones de precios para determinadas hipótesis de liberalización, tomadas de diferentes estudios.

En el caso de la liberalización multilateral, las estimaciones de las variaciones de los precios mundiales del azúcar oscilan entre un 9 y un 47 por ciento. En la hipótesis de que sólo la UE liberalizara, las proyecciones de un estudio indican que los precios mundiales aumentarían alrededor de un 22 por ciento; mientras que en otro estudio se estima que si sólo los Estados Unidos liberalizaran, las variaciones en los precios mundiales del azúcar fluctuarían entre un 13 y un 33 por ciento, respectivamente. Los resultados de un estudio conducido por la FAO en 1999 indicaban que en el caso en que liberalizaran sólo los países desarrollados, los precios del azúcar aumentarían del 10 por ciento.

Los estudios sugieren que de los tres pilares de las negociaciones agrícolas – el acceso a los mercados, la competencia de las exportaciones y las ayudas internas – es probable que el acceso a los mercados repercute más en el mercado del azúcar. Pero en algunos de los países productores también son importantes las medidas relacionadas con la ayuda interna. En la esfera de la competencia de las exportaciones, un laudo arbitral reciente del Grupo especial de la OMC se pronunció a favor de Australia, Brasil y Tailandia, contra las subvenciones a las exportaciones de la UE.

Las posiciones negociadoras de los principales actores en la actual ronda de negociaciones de la OMC sobre el azúcar dependerán en gran medida de la naturaleza y la estructura de su industria azucarera interna. Es probable que los exportadores mayores y más competitivos como Brasil obtengan ventajas si se reducen sustancialmente los aranceles de importación del azúcar y que, por eso mismo, propugnen un acceso mejorado a los mercados a través de dichas reducciones, mientras que otros países en desarrollo como los productores de azúcar ACP, que se benefician del régimen de preferencias, probablemente propicien la continuación de su acceso preferencial a mercados como el de la UE.

En la actual ronda de negociaciones el desafío consiste en forjar un acuerdo que equilibre el deseo

⁶ Como se explica en la sexta Nota Técnica de la FAO sobre políticas comerciales, es difícil estimar el impacto en las corrientes comerciales.

de reducir las medidas de distorsión, que limitan las oportunidades de producción y de comercio, con la necesidad de contrarrestar los efectos negativos de la reducción de las preferencias comerciales para los países en desarrollo. Sobre todo, en el caso de las economías más pequeñas que dependen de las exportaciones, que con toda probabilidad no podrán hacer frente a los cambios rápidos que se produzcan en la asignación de los recursos.

Una conclusión básica que se podría sacar de los resultados de todos los modelos es que el precio mundial del azúcar aumentará sensiblemente después de la reforma del sector. Sin embargo, las razones principales por las que los efectos parecen tan grandes y los resultados tan diferentes son, además de las diferencias de las simulaciones, los supuestos acerca de la sensibilidad de la oferta entre los países productores de azúcar.

3 ¿Por qué las previsiones sobre los precios pueden ser erróneas? La sensibilidad de la oferta

La sensibilidad de los sectores azucareros de los diferentes países a las variaciones en los precios mundiales influye en los efectos estimados en los precios mundiales y en qué medida los países saldrán ganando o perdiendo con los cambios de política. La respuesta de la oferta del Brasil es una determinante clave de las futuras condiciones mundiales del mercado del azúcar. Brasil no ha ampliado sus exportaciones significativamente en vista de los aumentos cíclicos de los precios y de las estimaciones empíricas de las elasticidades de la oferta, que, a su vez, se dan por supuesto en los diversos modelos. Pero los expertos se preguntan si se repetirá una reacción semejante. Consideran que ahora la oferta del azúcar en Brasil tiene la capacidad de responder a aumentos incluso pequeños de los precios de exportación.

Los supuestos relativos a la respuesta de la oferta tienen consecuencias evidentes para los resultados basados en modelos y su interpretación. Los expertos sostienen que la posible respuesta de oferta del Brasil impediría que los precios aumentaran sensiblemente. Los modelos que prevén aumentos del 40 por ciento o más de los precios no tienen en cuenta precisamente la potencial respuesta de oferta del Brasil.

Para determinar en qué momento los países entran en el mercado como actores competitivos existen otros métodos, además del uso de modelos. Por ejemplo, comparando los costos de producción con diferentes precios supuestamente vigentes después de la reforma. Pero este método comporta algunos problemas, a saber: a) se limita la atención a la rentabilidad de la producción de un país, deducidos los costos de transporte; b) se presta poca consideración a los incentivos destinados a aumentar la producción, que no dependen solamente de meras ventajas en materia de costos; y c) no necesariamente el productor de costos más bajos tendrá mayor capacidad de respuesta a un alza de los precios, ya que muchos exportadores con bajos costos de países en desarrollo tienen importantes limitaciones en materia de oferta. De lo cual se deduce que puede ser conveniente calcular y

comparar no sólo los costos medios sino también los costos marginales.

4 ¿Cuáles son las consecuencias de la reforma para los distintos países?

Además de las limitaciones que implica el hecho de analizar las repercusiones de la reforma de la política azucarera en los precios mundiales basándose en modelos, constituyen también una importante cuestión de política sus consecuencias para los distintos países.

Desafortunadamente, los modelos existentes no desglosan suficientemente los países para estimar, por ejemplo, la erosión de las preferencias comerciales de los países ACP. La mayor parte de los estudios se centra en los principales países productores, pero rara vez desglosan los países en desarrollo que con toda probabilidad resultarán afectados por la reforma. Ello limita la posibilidad de utilizar los modelos para determinar efectos que van más allá de los precios de mercado. Dentro de los grupos de países definidos en los modelos, los beneficios de los ganadores pueden cancelar los costos de los perdedores, y las repercusiones globales sobre los grupos de países pueden aparecer de poca monta, haciendo difícil la identificación de quiénes salen ganando o perdiendo.

Los análisis realizados con un desglose mayor dan a entender que los efectos de la reforma de la UE en los distintos países ACP son ambiguos, ya que la erosión de las preferencias puede compensarse mediante el aumento de los precios mundiales para algunos productores ACP, y mediante un acceso mayor a los mercados derivado de la iniciativa preferencial "todo menos armas". Las evaluaciones cuantitativas indican la posibilidad de que ello entrañe un importante efecto de desviación del comercio⁷ entre los países ACP y los países menos adelantados. Sin embargo, la capacidad de este último grupo de acrecentar su presencia en el mercado de la UE puede verse limitada por su capacidad para aumentar su oferta interna y la disponibilidad de infraestructuras comerciales. En un análisis de escenarios realizado últimamente se indica que el aumento de las exportaciones de los países menos adelantados en virtud de la iniciativa "todo menos armas" probablemente sea del orden de las 500 000 toneladas.

Un análisis comparativo de los costos de producción en los países ACP indica que los productores de bajo costo, principalmente en África, podrían sobrevivir a la eliminación del acceso preferencial. Algunos necesitarían una reestructuración para mejorar su nivel de competitividad, mientras los productores de costos mayores probablemente no sobrevivan. En la sostenibilidad del sector azucarero de los países ACP influirán otros factores, como la estabilidad económica y política, las condiciones atmosféricas, y unas estrategias de comercialización apropiadas, por ejemplo una combinación conveniente de diferenciación de productos y efectiva adición de valor.

⁷ La desviación del comercio supone, por parte de un país que otorga preferencias, la reducción de las importaciones procedentes de otro proveedor que es más competitivo que el que las recibe.