

Capítulo IV

Características actuales del mercado internacional del azúcar. La participación de los países ACP beneficiarios del Protocolo

Capítulo IV

Características actuales del mercado internacional del azúcar. La participación de los países ACP beneficiarios del Protocolo

En este capítulo, se presentan las características básicas referentes a los ámbitos de la producción, el consumo y el comercio de azúcar en el mercado mundial a lo largo de la última década, haciendo especial énfasis en la jerarquía internacional de los principales países productores, consumidores y comercializadores de azúcar. Asimismo, se estudia la determinación y la tendencia de los precios mundiales del azúcar. Se analizan cuáles son las causas y las consecuencias principales de que los precios sigan siendo bajos e inestables.

También, se analiza el nivel de competitividad de las principales economías participantes en el mercado mundial del azúcar, valorada en términos de los costes medios de producción. Se constata que los Estados productores de azúcar de remolacha soportan, en general, costes de producción mucho más elevados que los países que producen azúcar de caña. Se explican cuáles son los principales motivos de este diferencial de costes.

En consecuencia, se ve que el mercado internacional del azúcar está claramente distorsionado por la aplicación de políticas proteccionistas en una gran mayoría de países productores y exportadores de azúcar, especialmente de azúcar de remolacha, los cuales se orientan a garantizar una producción doméstica de azúcar. La realidad de dichas medidas proteccionistas viene justificada por la gran discrepancia entre los costes productivos de azúcar de remolacha y los de azúcar de caña. Asimismo, la caída y la volatilidad de los precios del azúcar en el mercado internacional son un factor influyente en el diseño y la aplicación de la política azucarera en cada país.

Así pues, se muestra que el juego del mercado desempeña un papel secundario en la asignación de los recursos productivos en el sector del azúcar. De ahí que, en los últimos años, haya surgido un interés por cuantificar los efectos que tendría la liberalización del comercio de azúcar en el funcionamiento del mercado internacional.

En todos los ámbitos del mercado mundial referentes a la producción, el consumo y el comercio, se comenta, posteriormente, cuál ha sido la actuación de los países ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar CE-ACP, en aras a valorar su relevancia en dichos ámbitos. Se hace, también, una referencia especial al nivel de competitividad y a los cambios que el proceso de liberalización implicaría en el mercado doméstico del azúcar, de los países ACP participantes del Protocolo. Se finaliza este capítulo con las conclusiones sobre la participación de los países ACP beneficiarios del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP en el mercado mundial del azúcar.

IV.1- La producción y el consumo de azúcar

El azúcar se produce en casi todo el mundo. Según los informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), alrededor de 150 países elaboran alguno de los dos tipos de azúcares naturales existentes: el derivado de caña y el extraído de la remolacha azucarera. Alrededor de 100 países producen azúcar de caña y los demás 50 Estados obtienen azúcar de remolacha, de acuerdo con la información proporcionada por la FAO -véase el anexo 1 para obtener información sobre el cultivo de ambos tipos de plantas-.

La producción mundial de azúcar se ha cuantificado desde 110 a 136 millones de tm. en función de la campaña, a lo largo del período 1992-2002, de acuerdo con la información estadística proporcionada por F.O. Licht (véase el cuadro 1). Se observa una clara tendencia expansiva de la producción de azúcar de caña, mientras que el derivado de la remolacha se ha mantenido estable. De ahí que, en la campaña 2001/02, un 75,5 por ciento del azúcar obtenido haya procedido de la caña de azúcar, y el restante 24,5 por ciento

del azúcar producido en el ámbito mundial haya derivado de la remolacha (cuadro 1).

Cuadro 1: Producción mundial de azúcar de caña y de remolacha. Período 1992-2002.

(Las cifras están expresadas en miles de tm. de azúcar en bruto.)

Años	Producción mundial de azúcar	Azúcar de remolacha	Azúcar de caña	% azúcar de remolacha	% azúcar de caña
1992/93	112.336	39.029	73.307	34,74	65,26
1993/94	110.890	39.477	71.413	35,60	64,40
1994/95	116.665	35.181	81.484	30,16	69,84
1995/96	123.138	36.430	86.708	29,58	70,42
1996/97	123.833	37.881	85.952	30,59	69,41
1997/98	127.030	38.512	88.518	30,32	69,68
1998/99	133.446	36.965	96.481	27,70	72,30
1999/00	136.249	37.349	98.900	27,41	72,59
2000/01*	130.038	36.297	93.741	27,91	72,09
2001/02*	135.218	33.130	102.088	24,50	75,50

* Preliminar.

Nota: El ratio de conversión de azúcar blanco/azúcar en bruto es de 92/100.

Fuente: F.O.Licht, *World Sugar Statistics 2003*.

El azúcar de caña se cultiva principalmente en países caracterizados por un clima tropical, en cambio, el azúcar de remolacha se produce en economías con climas templados. El azúcar de caña se obtiene básicamente en América y Asia, y el de remolacha se produce en Europa y, en menor cuantía, en Norteamérica. Por una parte, la India y Brasil son los principales Estados productores de azúcar de caña. Sus cantidades producidas representan, conjuntamente, alrededor de un 40 por ciento (véase el cuadro 2). Por otra parte, la Comunidad Europea y Estados Unidos se identifican como las economías en cabeza respecto a la producción de azúcar de remolacha.

La producción europea de azúcar se sitúa alrededor del 50 por ciento del montante global de azúcar de remolacha, mientras que el mismo producto obtenido en EE.UU. se encuentra entorno al 10 por ciento de la producción total (véase el cuadro 3). Existe, pues, una mayor concentración por países en la producción de azúcar de remolacha que con relación a la de caña. En particular, sólo Estados Unidos y China se encuentran entre las principales economías productoras tanto de azúcar de caña como de remolacha.

Las cifras de producción indican que tanto el volumen de azúcar de caña como el de remolacha presentan marcadas oscilaciones según las temporadas debido, principalmente, a los cambios en las condiciones meteorológicas. Tal y como se detalla en el cuadro 2, se puede destacar, por ejemplo, que la economía australiana se ha enfrentado, en las últimas campañas, a malas condiciones meteorológicas ante la aparición de ciclones, lluvias continuas y enfermedades de la caña. En cambio, China se ha recuperado recientemente de las inclemencias meteorológicas que afectaron al país en temporadas anteriores. Hubo, también, una buena cosecha de caña de azúcar favoreciendo, pues, la producción de azúcar en Tailandia y Pakistán en la última campaña.

Cuadro 2: Las diez principales economías productoras de azúcar de caña en el año 2001/02. Evolución desde 1992 a 2002

(Las cifras están expresadas en miles de tm de azúcar en bruto.)

Países	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	%	2000/01*	%	2001/02*	%
India	11.535	10.652	15.930	17.883	14.031	13.972	16.900	19.783	20,0	20.109	21,5	19.967	19,6
Brasil	9.979	10.112	12.598	13.661	14.734	16.047	19.376	20.390	20,6	17.036	18,2	19.871	19,5
China	6.831	5.458	4.869	5.367	5.834	7.284	8.341	6.701	6,8	5.985	6,4	8.120	8,0
Tailandia	3.792	4.009	5.513	6.323	6.098	4.325	5.478	5.833	5,9	5.439	5,8	6.507	6,4
Méjico	4.431	4.010	4.650	4.685	4.822	5.492	4.987	4.985	5,0	5.236	5,6	5.140	5,0
Australia	4.366	4.493	5.209	5.122	5.628	5.895	5.150	5.530	5,6	4.382	4,7	4.864	4,8
Cuba	4.365	4.024	3.419	4.504	4.316	3.285	3.851	4.120	4,2	3.592	3,8	3.775	3,7
Pakistán	2.583	3.153	3.243	2.663	2.585	3.853	3.838	2.625	2,7	2.697	2,9	3.513	3,4
EE.UU.	2.471	2.568	2.623	2.687	2.560	2.963	3.234	3.396	3,4	3.485	3,7	3.397	3,3
Sudáfrica	1.654	1.266	1.759	1.788	2.405	2.558	2.765	2.685	2,7	2.722	2,9	2.380	2,3
<i>Total (10 países)</i>	<i>52.007</i>	<i>49.745</i>	<i>59.813</i>	<i>64.683</i>	<i>63.013</i>	<i>65.674</i>	<i>73.920</i>	<i>76.048</i>	<i>76,9</i>	<i>70.683</i>	<i>75,4</i>	<i>77.534</i>	<i>75,9</i>
Otros	21.300	21.668	21.671	22.025	22.939	22.844	22.561	22.852	23,1	23.058	24,6	24.554	24,1
<i>Total</i>	<i>73.307</i>	<i>71.413</i>	<i>81.484</i>	<i>86.708</i>	<i>85.952</i>	<i>88.518</i>	<i>96.481</i>	<i>98.900</i>	<i>100,0</i>	<i>93.741</i>	<i>100,0</i>	<i>102.088</i>	<i>100,0</i>

*Preliminar

Nota: El ratio de conversión de azúcar blanco/azúcar en bruto es de 92/100.

Fuente: F.O.Licht, *World Sugar Statistics 2003*.

Por lo que respecta a la producción de azúcar de remolacha (véase el cuadro 3), las malas condiciones meteorológicas hicieron descender la producción de azúcar en el territorio de la CE durante la campaña 2001/02. Lo mismo ocurrió en Polonia, el tercer productor más grande de Europa (detrás de Francia y Alemania). La producción de azúcar en Turquía se vio afectada por la sequía que castigó la cosecha de 2001/02. En Ucrania, principal país productor de azúcar de remolacha de Europa Oriental, la cosecha ha sufrido, en las últimas

campañas, las consecuencias de las malas condiciones meteorológicas. Las fuertes lluvias han reducido el contenido de azúcar y han frenado el ritmo de recogida de la remolacha. Por otro lado, destaca la menor cantidad de azúcar obtenida en EE.UU. en la campaña 2001/02, debido al menor rendimiento de la remolacha azucarera³¹⁸.

Cuadro 3: Las diez principales economías productoras de azúcar de remolacha en el año 2001/02. Evolución desde 1992 a 2002.

(Las cifras están expresadas en miles de tm de azúcar en bruto.)

Países	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	%	2000/01*	%	2001/02*	%
CE	18.053	18.439	16.528	16.968	17.996	19.037	17.543	19.184	51,4	18.197	50,1	15.957	48,2
EE.UU.	3.984	3.710	4.076	3.553	3.641	3.982	4.013	4.514	12,1	4.166	11,5	3.629	11,0
Turquía	2.124	2.192	1.679	1.495	2.024	2.578	2.921	2.162	5,8	2.755	7,6	1.796	5,4
Ucrania	3.758	4.196	3.598	3.804	2.935	2.280	2.043	1.781	4,8	1.687	4,6	1.793	5,4
Rusia	2.538	2.714	1.798	2.237	1.870	1.478	1.383	1.715	4,6	1.665	4,6	1.760	5,3
Polonia	1.567	2.170	1.492	1.717	2.435	2.286	2.236	1.963	5,3	2.188	6,0	1.674	5,1
China	1.571	1.089	1.032	1.403	1.505	1.461	1.367	719	1,9	754	2,1	1.120	3,4
Japón	683	649	631	708	612	690	717	675	1,8	618	1,7	721	2,2
Irán	791	709	678	734	484	609	659	739	2,0	573	1,6	598	1,8
Chile	490	505	581	473	435	511	457	489	1,3	522	1,4	565	1,7
<i>Total (10 países)</i>	<i>35.559</i>	<i>36.373</i>	<i>32.093</i>	<i>33.092</i>	<i>33.937</i>	<i>34.912</i>	<i>33.339</i>	<i>33.941</i>	<i>90,9</i>	<i>33.125</i>	<i>91,3</i>	<i>29.623</i>	<i>89,4</i>
Otros	3.470	3.104	3.088	3.338	3.944	3.600	3.626	3.408	9,1	3.172	8,7	3.507	10,6
<i>Total</i>	<i>39.029</i>	<i>39.477</i>	<i>35.181</i>	<i>36.430</i>	<i>37.881</i>	<i>38.512</i>	<i>36.965</i>	<i>37.349</i>	<i>100,0</i>	<i>36.297</i>	<i>100,0</i>	<i>33.130</i>	<i>100,0</i>

* Preliminar

Nota: El ratio de conversión de azúcar blanco/azúcar en bruto es de 92/100.

Fuente: F.O.Licht, *World Sugar Statistics 2003*.

En conjunto, si se analiza la evolución de la jerarquía mundial de países productores de azúcar de remolacha y/o de caña desde la década de los sesenta hasta la de los noventa, se observa que la CE siempre ha ocupado el primer lugar en la producción de azúcar. Además, con el paso del tiempo, Brasil, India y China han mejorado su posición, mientras que Cuba y Rusia han perdido niveles en la clasificación (véase el cuadro 4).

³¹⁸ Las fuentes bibliográficas consultadas para analizar las variaciones de la producción de azúcar de ambos tipos debido a cambios meteorológicos han sido los informes de la Organización Internacional del Azúcar (OIA), titulados *Perspectiva trimestral de mercado. Septiembre 2002* y *Perspectiva trimestral de mercado. Noviembre 2002*.

Cuadro 4: Evolución de la jerarquía de las diez primeras economías productoras de azúcar. Período 1961-2000.

1961-70	1971-80	1981-90	1991-00
CE	CE	CE	CE
Rusia	Rusia	Brasil	India
Cuba	Brasil	Rusia	Brasil
EE.UU.	Cuba	India	China
Brasil	EE.UU.	Cuba	EE.UU.
India	India	EE.UU.	Rusia
Australia	China	China	Tailandia
China	Australia	Australia	Australia
Méjico	Méjico	Méjico	Cuba
Polonia	Filipinas	Tailandia	Méjico

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003.

En particular, la evolución de la producción de azúcar en Cuba responde a las nuevas condiciones económicas surgidas de la transición de los países socialistas a economías de mercado. La caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética supusieron un *shock* adverso para la producción de azúcar en Cuba, pues pusieron fin a los suministros de azúcar cubano a precios preferentes (tres veces más de los precios vigentes en el mercado mundial) a los países del bloque económico comunista (el llamado *Council for Mutual Economic Assistance*). Este hecho desembocó en una reducción radical del volumen de azúcar producido en Cuba al operar bajos los precios mundiales. En concreto, la producción de azúcar cubano, que alcanzó un volumen de 7 millones de tm. en la campaña 1991/92, bajó a 4,3 millones de tm. en la campaña posterior (1992/93). Desde entonces, la producción se ha centrado en 3-4 millones de tm., en vez de la cantidad de 7-8 millones de tm. que se obtuvo en la década de los ochenta³¹⁹.

Respecto al consumo mundial de azúcar, todos los países consumen dicho producto. Hay, pues, Estados que satisfacen todo su consumo doméstico con azúcar producido fuera de sus fronteras nacionales. De hecho, alrededor de unos 50 países dependen del abastecimiento externo para satisfacer su consumo, los cuales se encuentran, principalmente, en los continentes africano

³¹⁹ Alonso J.F. y Galliano R.J., 1999.

y asiático³²⁰. Por consiguiente, no son muchas las economías que consumen azúcar sin producirlo.

Casi todo el consumo se realiza en forma de azúcar blanco (tanto el derivado de la caña de azúcar como de la remolacha, pues el producto resultante es el mismo), a pesar de que un poco más de la mitad de las importaciones mundiales de azúcar se efectúan en términos de azúcar en bruto -tal y como se verá en el próximo apartado-. Solamente alrededor de un 10 por ciento de la producción mundial de azúcar se consume en términos brutos, especialmente en países del sudeste asiático y de América Latina³²¹. Esto es debido a que las importaciones de azúcar en bruto se destinan a cubrir las necesidades de abastecimiento de las refinerías en muchos países. Así, una vez que las refinerías obtienen el azúcar blanco, entonces lo destinan al consumo final o intermedio, es decir, a los consumidores finales o a las empresas industriales utilizadoras de azúcar (principalmente, empresas agroalimentarias).

Según los cuadros 2, 3 y 5, se deduce que los grandes productores mundiales de azúcar se identifican con las principales economías de consumo de dicho producto. Un poco más del 60 por ciento del consumo global de azúcar se efectúa en los países en desarrollo³²². En general, el consumo se distribuye entre los países en función de su peso demográfico. La India y la CE son las principales economías consumidoras de azúcar. Ambas representan un 13 por ciento y un 11 por ciento, respectivamente, del volumen mundial de azúcar consumido. El 60 por ciento del consumo global de azúcar se concentra en diez países.

Según la información del cuadro 5, se observa que el consumo mundial de azúcar ha ido creciendo regularmente. Ello es reflejo del crecimiento

³²⁰ De los 141 países analizados por la OIA en el *Sugar Yearbook 2001*, alrededor de unos 25 Estados satisfacen íntegramente sus necesidades de consumo a partir de importaciones. Dichos países son: Estonia, Luxemburgo, Noruega e Islandia, en Europa; Argelia, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Libia, Mauritania, Namibia y República Centroafricana, en África; Afganistán, Arabia Saudita, Armenia, Azerbaiyán, Hong Kong, Iraq, Kampuchea, República de Corea, República Democrática de Corea, Singapur, Tayikistán, Turkmenistán y Yemen, en Asia; y Nueva Zelanda, en Oceanía.

³²¹ Mitchell D., 2004.

demográfico, el aumento de los ingresos y los cambios en los modelos de consumo alimenticio. Sólo la CE, Japón y Ucrania mantienen bastante estable su nivel de consumo. En los demás principales Estados consumidores, el consumo de azúcar ha seguido una tendencia más o menos expansiva.

Cuadro 5: Las diez principales economías consumidoras de azúcar en el año 2001/02. Evolución desde 1992 a 2002.

(Las cifras están expresadas en miles de tm. de azúcar en bruto.)

Países	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	%	2000/01*	%	2001/02*	%
India	13.025	12.795	13.319	14.175	14.991	16.023	16.321	16.718	13,1	17.403	13,3	17.889	13,5
CE	14.132	14.001	14.000	13.900	14.099	14.181	14.166	14.411	11,3	14.147	10,8	14.390	10,8
Brasil	7.459	7.760	8.033	8.385	8.988	9.206	9.175	9.327	7,3	9.317	7,1	9.491	7,1
China	7.650	7.450	7.984	8.050	8.268	8.525	8.650	8.476	6,6	8.697	6,6	9.100	6,8
EE.UU.	8.219	8.394	8.506	8.682	8.794	8.978	9.106	9.210	7,2	9.223	7,1	8.939	6,7
Rusia	5.600	5.650	5.550	5.435	5.550	5.165	5.980	6.212	4,9	6.850	5,2	6.940	5,2
Méjico	4.459	4.404	4.397	4.443	4.166	4.391	4.383	4.519	3,5	4.533	3,5	4.603	3,5
Pakistán	2.607	2.763	2.944	3.045	3.125	3.151	3.254	3.261	2,6	3.364	2,6	3.513	2,6
Japón	2.572	2.634	2.677	2.622	2.493	2.529	2.540	2.232	1,7	2.428	1,9	2.350	1,8
Ucrania	2.540	2.283	2.375	2.228	2.196	2.020	2.110	2.177	1,7	2.195	1,7	2.145	1,6
<i>Total (10 países)</i>	<i>68.263</i>	<i>68.134</i>	<i>69.785</i>	<i>70.965</i>	<i>72.670</i>	<i>74.169</i>	<i>75.685</i>	<i>76.543</i>	<i>59,9</i>	<i>78.157</i>	<i>59,7</i>	<i>79.360</i>	<i>59,7</i>
Otros	43.800	44.417	45.186	46.779	48.208	48.993	49.699	51.284	40,1	52.651	40,3	53.626	40,3
<i>Total</i>	<i>112.063</i>	<i>112.551</i>	<i>114.971</i>	<i>117.744</i>	<i>120.878</i>	<i>123.162</i>	<i>125.384</i>	<i>127.827</i>	<i>100,0</i>	<i>130.808</i>	<i>100,0</i>	<i>132.986</i>	<i>100,0</i>

* Preliminar

Fuente: F.O.Licht, *World Sugar Statistics 2003*.

En pocas palabras, la gran mayoría de los países producen azúcar y en todo el mundo se consume este producto. Destaca, por el lado de la oferta, el significativo aumento de la producción de azúcar de caña y, por el lado de la demanda, la expansión regular del consumo de azúcar blanco. Los principales países productores de azúcar coinciden con los primeros Estados consumidores de dicho producto. La India y Brasil son las primeras economías productoras de azúcar de caña, mientras que la CE y EE.UU. encabezan la jerarquía de los países productores de azúcar de remolacha. Todas ellas son, al mismo tiempo, principales economías consumidoras de azúcar.

IV.2- El comercio mundial de azúcar

Los intercambios comerciales de azúcar de caña y de remolacha en el mercado mundial se efectúan en función del grado de sacarosa contenido en dicho

³²² FAO, *Important commodities in agricultural trade: sugar*, 2003.

producto, es decir, según si se trata de azúcar en bruto o blanco. Así, el comercio internacional de azúcar de caña se efectúa tanto en términos brutos como blanco, aunque predomina la primera opción. En cambio, la gran mayoría de los intercambios comerciales de azúcar de remolacha se realizan en forma de azúcar blanco. Ello está vinculado con el hecho de que la producción de casi todo el azúcar en bruto deriva de la caña de azúcar, mientras que el azúcar blanco o refinado se obtiene tanto de la caña de azúcar como de la remolacha azucarera.

Cuadro 6: Flujos comerciales de azúcar de caña y de remolacha según su grado de sacarosa.

comercio de azúcar de caña \Rightarrow comercio de azúcar en bruto y de azúcar blanco

comercio de azúcar de remolacha \Rightarrow comercio de azúcar blanco

El azúcar blanco o refinado se define como un edulcorante de origen natural, sólido, sin aromatizar y sin adición de colorantes u otras sustancias, constituido esencialmente por cristales sueltos de sacarosa con un contenido estándar del 99,5 por ciento, en peso seco.

El azúcar en bruto o terciado suele contener un 92 por ciento de sacarosa, en peso seco. En cualquier caso, su contenido de sacarosa es siempre inferior al del azúcar blanco o refinado.

A continuación, se analizan las características asociadas al comercio internacional de azúcar, según se refiera a azúcar en bruto o azúcar blanco. Como punto de partida, los intercambios mundiales de azúcar están distribuidos, más o menos, al 50 por ciento entre el azúcar en bruto y blanco.

IV.2.A- Comercio de azúcar de caña en bruto

El comercio mundial de azúcar de caña en bruto se realiza principalmente sobre la base de acuerdos a largo plazo ya que, de ese modo, se garantiza el abastecimiento de azúcar en las refinerías. En dichos acuerdos se pueden establecer condiciones comerciales preferentes, en vez de seguir las reglas del libre juego entre la oferta y la demanda. Este es el caso de los acuerdos de aprovisionamiento de azúcar a largo plazo de la CE y EE.UU. con terceras

economías, los cuales adoptan la forma de contingentes arancelarios -tal y como se ha visto en el capítulo III-. Ambos contingentes arancelarios, con tarifas nulas o bajas, regulan las importaciones de acuerdo con las necesidades de abastecimiento de sus refinerías. Fuera de los contingentes, ambas economías aplican aranceles muy elevados lo que, prácticamente, impide cualquier adquisición de este bien en esa situación.

En los últimos años, ha cambiado la importancia relativa de los principales países exportadores de azúcar de caña en bruto en el ámbito mundial. Esto es así porque las exportaciones, especialmente desde Brasil, Sudáfrica y Guatemala han aumentado considerablemente, mientras que las provenientes de Cuba y Tailandia se han visto reducidas. Hoy en día, el mercado mundial del azúcar de caña en bruto está dominado por Brasil, Australia, Cuba y Tailandia. Según el cuadro 7, a lo largo del período 1995-2001, sólo Brasil y Australia suministraron, en promedio, el 43 por ciento de la oferta en el mercado mundial del azúcar en bruto. Las cuatro principales economías exportadoras de azúcar en bruto (Brasil, Australia, Cuba y Tailandia) proporcionaron el 71 por ciento de la oferta en el mercado internacional, y las quince primeras economías exportadoras suministraron el 93 por ciento de azúcar en bruto en el mercado mundial.

Cuadro 7: Comercio mundial de azúcar de caña en bruto en el período promedio 1995-2001.

(Las cantidades están expresadas en miles de tm. de azúcar en bruto.)

Países exportadores	Cantidades exportadas	%	Países importadores	Cantidades importadas	%
Brasil	4.297	21,6	Rusia	3.557	18,1
Australia	4.082	20,5	EE.UU.	1.923	9,8
Cuba	3.167	15,9	CE	1.707	8,7
Tailandia	2.376	12,0	Japón	1.654	8,4
Guatemala	922	4,6	Corea, Rep.	1.411	7,2
Sudáfrica	829	4,2	Malasia	1.137	5,8
Colombia	545	2,7	Canadá	1.094	5,6
Mauricio	573	2,9	China	984	5,0
Fiji	347	1,7	Indonesia	477	2,4
Swazilandia	266	1,3	Marruecos	448	2,3
Guyana	257	1,3	Irán	434	2,2
Rep. Dominicana	250	1,3	Egipto	414	2,1
El Salvador	183	0,9	Golfo Pérsico	338	1,7
Filipinas	170	0,9	Venezuela	324	1,6
Jamaica	167	0,8	Belarús	296	1,5
<i>Total (15 países)</i>	<i>18.431</i>	<i>92,8</i>	<i>Total (15 países)</i>	<i>16.198</i>	<i>82,6</i>
Otros países	1.434	7,2	Otros países	3.424	17,4
<i>Total</i>	<i>19.865</i>	<i>100,0</i>	<i>Total</i>	<i>19.621</i>	<i>100,0</i>

Aunque el total de las exportaciones debería coincidir con el total de las importaciones, las cifras reales muestran una diferencia entre ambos.

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001*.

Por lo que respecta a los Estados importadores de azúcar en bruto, Rusia es la principal economía importadora de este producto, cuyas importaciones representaron, en el período promedio 1995-2001, un 18 por ciento del volumen total de las importaciones en el mercado mundial. Por su parte, EE.UU. y la CE ocupan la segunda y la tercera posición, respectivamente, en la jerarquía de economías importadoras de azúcar en bruto. En conjunto, las quince primeras economías demandantes de azúcar en bruto efectuaron el 83 por ciento de las compras de azúcar en el mercado internacional.

IV.2.B- Comercio de azúcar blanco

El azúcar blanco se comercializa en el ámbito mundial de acuerdo con las condiciones de libre mercado, atendiendo a la siguiente diferenciación. Puede ser que dicho producto se obtenga y se exporte, principalmente, a partir de refinar azúcar de caña en bruto, previamente importado en el país en cuestión. O bien, puede suceder que el azúcar blanco comercializado se produzca directamente en el interior del país.

Según la primera opción, China y la República de Corea son las economías que más destacan en la exportación de azúcar refinado, después de importar azúcar de caña en bruto. Las refinerías en estos países operan en un mercado doméstico protegido, si bien, como exportadores se ven expuestos a los precios mundiales. En consecuencia, la demanda de azúcar en bruto y la oferta de azúcar blanco en dichas economías pueden ser más sensibles a la diferencia existente entre los precios de azúcar blanco y en bruto en el mercado mundial.

Respecto a la segunda categoría, ésta se refiere, principalmente, a aquellos Estados exportadores de azúcar blanco que lo obtienen a partir de caña de azúcar cultivada en el propio territorio. Dichas economías, como Brasil, Tailandia, Colombia y Sudáfrica, presentan mayor flexibilidad frente a los cambios en el mercado mundial, ya que pueden participar tanto en el comercio de azúcar bruto como refinado.

En particular, las exportaciones de azúcar blanco producido en la CE se engloban en las dos categorías mencionadas anteriormente, pues la Comunidad vende en los mercados exteriores tanto azúcar blanco de remolacha producido en el interior de la CE, como azúcar de caña en bruto importado tras ser refinado dentro de sus fronteras. Como ya se ha visto en el capítulo III, la CE tiene un exceso de oferta que destina al mercado internacional. Hay que recordar que, en el caso de la CE, casi todo el azúcar obtenido en el ámbito doméstico deriva de la remolacha, en vez de la caña de azúcar como sucede en las demás principales economías exportadoras de azúcar blanco.

En la jerarquía de las principales economías exportadoras de azúcar blanco, la CE se sitúa en la primera posición, ofreciendo una cantidad, con pocas variaciones, de alrededor de un 32 por ciento de las exportaciones totales de azúcar refinado al mercado mundial (véase el cuadro 8). También son muy significativas las cantidades de azúcar blanco de Brasil y Tailandia que son vendidas en el mercado internacional, cuyas economías ya se ha dicho que son, al mismo tiempo, grandes exportadoras de azúcar en bruto. En cambio, Australia y Cuba, que exportan grandes cantidades de azúcar en bruto, no se encuentran entre las economías más destacadas en la venta de azúcar blanco.

Cuadro 8: Comercio mundial de azúcar blanco en el período promedio 1995-2001.

(Las cantidades están expresadas en miles de tm. de azúcar en bruto equivalente.)

Países exportadores	Cantidades exportadas	%	Países importadores	Cantidades importadas	%
CE	5.497	31,6	Indonesia	1.071	7,1
Brasil	3.847	22,1	Argelia	742	4,9
Tailandia	1.397	8,0	Nigeria	692	4,6
Ucrania	655	3,8	Irán	546	3,6
Golfo Pérsico	514	3,0	Egipto	537	3,6
Méjico	494	2,8	Siria	525	3,5
India	428	2,5	Golfo Pérsico	444	3,0
China	401	2,3	Israel	424	2,8
Turquía	367	2,1	Sri Lanka	420	2,8
Colombia	340	2,0	Yemen	360	2,4
Polonia	327	1,9	Iraq	340	2,3
Corea, Rep.	302	1,7	Uzbekistan	331	2,2
Guatemala	213	1,2	Arabia Saudí	282	1,9
Malasia	205	1,2	Pakistán	279	1,9
EE.UU.	188	1,1	Perú	258	1,7
<i>Total (15 países)</i>	<i>15.173</i>	<i>87,3</i>	<i>Total (15 países)</i>	<i>7.251</i>	<i>48,3</i>
Otros países	2.208	12,7	Otros países	7.761	51,7
<i>Total</i>	<i>17.382</i>	<i>100,0</i>	<i>Total</i>	<i>15.012</i>	<i>100,0</i>

A pesar de que el total de las exportaciones debería coincidir con el total de las importaciones, las cifras reales muestran una destacada diferencia entre ambos conceptos.

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001*.

Ante la realidad de que la CE es la principal región exportadora de azúcar refinado, resulta interesante presentar aquí los principales países que se abastecen de azúcar europeo. Estos países de destino de azúcar de la Comunidad pertenecen principalmente a las regiones de la ribera del Mediterráneo, Oriente Medio y el resto de Europa. Como promedio a lo largo de las campañas 1998/99 a 2000/01, Argelia, Siria e Israel adquirieron casi un 30 por ciento de las exportaciones europeas de azúcar al mercado mundial. Entre los 15 principales países que comercializaron con la CE destacan algunos Estados de Oriente Medio (Israel, los Emiratos Árabes Unidos, Iraq y Jordania), de África (Argelia, Egipto, Libia y Nigeria), y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (Noruega y Suiza).

Cuadro 9: Principales países importadores de azúcar blanco originario de la CE. Período promedio 1999-2001.

(Las unidades están expresadas en tm. de azúcar en bruto equivalente.)

Países de destino	Importaciones	%
Argelia	759.949	13,1
Siria	486.524	8,4
Israel	435.604	7,5
E. Árabes	327.500	5,7
Iraq	224.220	3,9
Egipto	194.139	3,4
Noruega	188.351	3,3
Suiza	175.742	3,0
Libia	145.677	2,5
Jordania	133.838	2,3
Nigeria	121.770	2,1
Mauritania	120.010	2,1
Túnez	106.845	1,8
Líbano	99.309	1,7
Sri Lanka	99.014	1,7
<i>Total (15 países)</i>	<i>3.618.494</i>	<i>62,6</i>
Otros países	2.164.627	37,4
<i>Total</i>	<i>5.783.121</i>	<i>100,0</i>

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001*.

Respecto a las primeras economías importadoras de azúcar blanco, Indonesia compra los mayores volúmenes en el mercado internacional. Otros países asiáticos, además de africanos, se encuentran también en la jerarquía de los principales países importadores, aunque sus cantidades importadas son notablemente inferiores a la correspondiente a Indonesia. Las importaciones de azúcar refinado por parte de Rusia no son destacables en la actualidad, al reducirse drásticamente en las últimas campañas.

En conjunto, las importaciones mundiales de azúcar blanco están menos concentradas por países que las correspondientes al azúcar en bruto. Con los datos relativos a las campañas de 1995 a 2001, los quince primeros Estados en la importación de azúcar blanco representaron un 48 por ciento con relación a las importaciones totales en el mercado mundial (cuadro 8), si bien, el mismo análisis referido al azúcar en bruto convierte el porcentaje en un 83 por ciento (cuadro 7). En cambio, con relación a las exportaciones mundiales, las quince primeras economías exportadoras de azúcar blanco alcanzaron, para el mismo período, un porcentaje similar al que correspondió a los quince principales países exportadores de azúcar en bruto (un 87 y un 93 por ciento, respectivamente).

Por otra parte, se detecta que las exportaciones de azúcar están más concentradas en pocos países que las importaciones de dicho producto, tanto si se refiere al comercio de azúcar en bruto como blanco. Así, respecto al comercio de azúcar blanco, las tres principales economías exportadoras de azúcar originan un 62 por ciento de la oferta mundial de azúcar, mientras que sólo un 17 por ciento de la demanda mundial de azúcar es realizada por los tres primeros países importadores (cuadro 8). Si se aplica la misma comparación a los intercambios comerciales de azúcar en bruto se alcanza un resultado similar, pues los tres primeros Estados exportadores venden el 59 por ciento del azúcar comercializado en el mercado internacional y, en relación a los tres principales importadores, éstos adquieren un 37 por ciento del azúcar comercializado (cuadro 7).

En definitiva, el azúcar se comercializa en el ámbito internacional según se trate de azúcar en bruto (que deriva, casi en su totalidad, de la caña de azúcar) y de azúcar blanco (que se produce a partir de la caña y la remolacha). Una gran parte de los flujos comerciales de azúcar en bruto se lleva a cabo en condiciones preferentes sobre la base de acuerdos gubernamentales a largo plazo. En cambio, el comercio de azúcar blanco se efectúa de acuerdo con las condiciones del mercado libre. En la actualidad, Brasil y Rusia son, respectivamente, la primera economía exportadora e importadora de azúcar en bruto. Por su parte, la CE e Indonesia se sitúan,

respectivamente, en la primera posición entre las economías exportadoras e importadoras de azúcar blanco.

IV.3- Los precios mundiales del azúcar

Por regla general, en el momento de fijar el precio de mercado del azúcar, el comprador y el vendedor utilizan, como referencia, el precio del azúcar vigente en cualquier bolsa internacional donde se formalizan contratos sobre este producto. Normalmente, se suele tomar como referencia el precio del futuro más cercano (con relación al momento presente) estipulado en el contrato nº 5 de la Bolsa de Londres, en el caso de azúcar refinado, o en el contrato nº 11 de la Bolsa de Nueva York, con relación al azúcar en bruto.

Eso es debido a que la gran mayoría de las transacciones que se llevan a cabo en el mercado internacional del azúcar, bajo libre acuerdo entre comprador y vendedor, se efectúan a través de contratos basados en los precios que se fijan en el mercado de productos derivados (opciones y futuros, entre otros). Así que el mercado de los derivados financieros y el mercado físico del azúcar están estrechamente vinculados, porque quienes participan en la compra-venta de azúcar suelen utilizar instrumentos financieros para cubrir sus posiciones y disminuir su riesgo.

El comprador regularmente paga los costes del transporte y el seguro, en el caso de que el precio del azúcar sea a valor CIF. También satisface el valor de la prima, especificada en el contrato, que está relacionada con ciertas exigencias que puede imponer el oferente y/o el demandante. La determinación de la prima se ve afectada por los costes implícitos de transacción, la rápida disponibilidad del producto, la flexibilidad en la fecha y el volumen de entrega, la calidad del producto, la flexibilidad que supone comprar en ciertos mercados, entre otros factores.

En particular, ese último condicionante se refiere al hecho de que comprar en ciertos países da la posibilidad de cancelar la orden de compra. Así, por ejemplo, la adquisición de azúcar en Tailandia tiene asociada una mayor

flexibilidad que en el caso de comprarlo en Sudáfrica, porque si el cliente se retractara en la compra, el oferente podría comercializar el producto en una gran variedad de mercados asiáticos, entre ellos el de China. En cambio, no sucedería lo mismo si el azúcar proviene de Sudáfrica, ya que en el caso de que se cancelara la orden de compra, el productor no cuenta con tantos clientes potenciales³²³. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este último país está aumentando su participación en nuevos mercados exteriores en los últimos años³²⁴.

La tendencia de los precios del azúcar en bruto y blanco en el mercado mundial es similar a lo largo de las últimas décadas. Del cuadro 10, se desprende que los precios nominales son volátiles manteniéndose en niveles bajos en muchas campañas de comercialización. En particular, éstos tendieron a reducirse significativamente desde 1995, hasta alcanzar, en 2002, un valor de 7,88 centavos de dólar por libra de azúcar en bruto, y un importe de 10,35 centavos de dólar por libra de azúcar blanco. Así que, a lo largo de estas últimas campañas, la evolución de los precios del azúcar, tanto en bruto como blanco, ha ido descendiendo hasta tal punto que los precios correspondientes al año 2002 se han situado en un nivel que representan el 60 por ciento del valor correspondiente al período 1995.

En consecuencia, ambos precios se encuentran en un nivel muy bajo en las últimas campañas, lo que impide cubrir los costes medios de producción en la mayoría de los Estados productores de azúcar. En concreto, esto sucede en los países productores de azúcar de remolacha ya que, en general, soportan costes claramente superiores con relación a los que se derivan de la producción de azúcar de caña -tal y como se verá en el siguiente apartado centrado en el análisis de la competitividad-.

³²³ Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003.

³²⁴ De acuerdo con la información estadística del *Sugar Yearbook 2001* de la Organización Internacional del Azúcar.

Cuadro 10: Evolución de los precios mundiales al por mayor del azúcar en bruto y blanco. Período 1984-2002.

(Las cifras están valoradas en centavos de dólar por libra de azúcar.)

Años	Precio mundial del azúcar en bruto ⁽¹⁾	Precio mundial del azúcar blanco ⁽²⁾
1984	5,16	7,71
1985	4,04	6,80
1986	6,05	8,47
1987	6,72	8,75
1988	10,17	12,01
1989	12,79	17,16
1990	12,55	17,31
1991	9,04	13,41
1992	9,09	12,39
1993	10,03	12,79
1994	12,12	15,66
1995	13,43	17,99
1996	12,24	16,64
1997	12,06	14,32
1998	9,68	11,58
1999	6,54	9,10
2000	8,52	10,06
2001	9,12	11,29
2002	7,88	10,35
<i>Promedio 1984-2002</i>	9,29	12,22

⁽¹⁾ Promedio anual del precio diario del azúcar en bruto sin envasar en el mercado de Nueva York de acuerdo con el contrato n° 11. Se trata de un precio FOB (*Free on Board Costs*) en un puerto del Caribe.

⁽²⁾ Promedio anual del precio diario del azúcar blanco sin envasar en el mercado de Londres de acuerdo con el contrato n° 5. Se trata de un precio FOB (*Free on Board Costs*) en puertos europeos.

Fuente: F.O. Licht, *World Sugar Statistics 2003*.

En los últimos años, la razón fundamental que explica el nivel tan bajo de los precios mundiales del azúcar ha sido el constante crecimiento de las existencias de este producto (en bruto y blanco) con el paso del tiempo. Según el cuadro 11, se observa que el mercado mundial se caracteriza por un constante aumento de los excedentes productivos desde principios de la década de los noventa, de modo que, actualmente, éstos representan casi la mitad del consumo de azúcar. Así pues, no es de esperar que se produzca una recuperación destacable en los precios del azúcar, a no ser que la producción caiga a un nivel en el que, junto al mayor consumo, tenga lugar una enorme reducción de las importantes existencias mundiales.

Cuadro 11: Producción mundial, consumo y stocks de azúcar.

(Las cifras están expresadas en miles de tm. de azúcar en bruto. La campaña de comercialización abarca de septiembre a agosto.)

Años	Producción mundial	Consumo mundial	Stocks finales	Stocks /consumo (%)
1992/93	112.336	112.063	40.259	35,9
1993/94	110.890	112.551	37.764	33,6
1994/95	116.665	114.971	38.336	33,3
1995/96	123.138	117.744	45.804	38,9
1996/97	123.833	120.878	46.859	38,8
1997/98	127.030	123.162	50.178	40,7
1998/99	133.446	125.384	56.782	45,3
1999/00	136.249	127.827	61.494	48,1
2000/01	130.038	130.808	61.447	47,0
2001/02	135.218	132.986	64.501	48,5

Fuente: F.O. Licht, *World Sugar Statistics*, 2003.

Según las previsiones de la OCDE³²⁵, se espera que la producción mundial de azúcar continúe creciendo más rápido que el consumo global en la mayoría de los años del período 2004-2013, lo que implicaría un aumento de las existencias globales de azúcar. Solamente se prevé una caída del ratio de las existencias sobre el consumo de azúcar hacia 2013, pero ésta no conllevaría un gran impacto sobre los precios del azúcar ya que se espera que dicha tasa sea igualmente elevada.

Además del descenso en el nivel de los precios mundiales del azúcar, éstos se han caracterizado, también, por una alta volatilidad. En particular, en el período de 1980 a 1988, el precio del azúcar sufrió una mayor inestabilidad que la que afectó a los precios de una gran mayoría de productos agrarios³²⁶. En realidad, la caída y la inestabilidad de los precios mundiales del azúcar han sido una característica principal del mercado mundial del azúcar desde hace mucho tiempo. Por ello, se impulsó la concertación de acciones internacionales entre los países exportadores y los importadores de este producto para lograr la estabilización de su precio.

³²⁵ OCDE, "Sugar", *OECD Agricultural Outlook: 2004-2013*, 2004.

³²⁶ NEI, *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, 2000, pág. 33.

En esa línea, destacan los Acuerdos Internacionales del Azúcar (AIA). Después de la Segunda Guerra Mundial, se firmaron los Acuerdos de 1953, 1958 y 1968, los cuales incidieron en el mercado mundial mediante la incorporación de cuotas a la exportación a los países signatarios de los mismos³²⁷. En el Acuerdo de 1968 se creó la Organización Internacional del Azúcar (OIA) con el propósito de que ésta administrara el Acuerdo vigente y supervisara su operativa, sobre la base de los poderes y las funciones establecidos en el Acuerdo. Cada país firmante del Acuerdo de 1968 pasó a ser un país miembro de la Organización.

Recuadro 1: La Organización Internacional del Azúcar.

La Organización Internacional del Azúcar (OIA) se estableció en virtud del Acuerdo Internacional del Azúcar (AIA) de 1968 y se ha mantenido sobre la base de los Acuerdos posteriores de 1973, 1977, 1984, 1987 y 1992. Su finalidad es la de poner en práctica el AIA en vigor y supervisar su aplicación, con la composición, las atribuciones y las funciones establecidas en el mismo.

La OIA funciona a través del Consejo Internacional del Azúcar, su Comité Administrativo y su Director Ejecutivo, y su personal. La Organización tiene su sede en Londres. Es el único organismo intergubernamental orientado a mejorar las condiciones del mercado mundial del azúcar a través de debates, seminarios, análisis, estudios especiales y estadísticas transparentes.

Cada una de las Partes en el AIA es un Miembro de la OIA. Actualmente, los 71 Estados miembros de la Organización representan -según los datos de 2002- el 83 por ciento de la producción mundial de azúcar, el 65 por ciento del consumo internacional de azúcar y el 92 y el 36 por ciento de las exportaciones y las importaciones totales de azúcar, respectivamente.

Fuente: OIA, "The role of the International Sugar Organization", 2002.

³²⁷ Históricamente, existieron anteriores AIA. Así, el primero de ellos fue el de 1864, seguido por los Acuerdos de 1875, 1877 y 1888, a lo largo del siglo XIX. Desde el principio del siglo XX hasta el comienzo de la 2ª GM, se firmaron los Acuerdos de 1902, 1908, 1912, 1927, 1929, 1931 y 1937.

Posteriormente, el AIA de 1973 se renovó sin cláusulas económicas, pero el de 1977 volvió a considerar cuotas junto con unas existencias especiales de 2,5 millones de tm. para poder aumentar la oferta, ante la aparición de determinadas condiciones preestablecidas³²⁸. Los AIA posteriores, firmados en 1984, 1987 y 1992, sólo tuvieron carácter administrativo, es decir, sin renovación de cláusulas económicas, con un objetivo meramente de estudio del mercado y elaboración de estadísticas.

Actualmente, el AIA vigente es el de 1992. Éste entró en vigor el 1 de enero de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1995, pero ha sido prorrogado cinco veces por un período de dos años. La última prórroga del Acuerdo, que ha sido aprobada, abarca desde el 1 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2005³²⁹. En conjunto, los principales motivos que han impedido mantener cláusulas económicas en los mencionados acuerdos son las propias características del mercado del azúcar, entre las que destacan: el exceso de producción, la expansión de productos sustitutivos (como la isoglucosa o el jarabe de inulina), y la consecuente tendencia a la baja de los precios.

Los factores básicos que han influido sobre la variabilidad en los precios del azúcar han sido las variaciones en la oferta debido a fenómenos meteorológicos y a las plagas; la baja elasticidad de la demanda respecto al precio; y al hecho de que sólo una modesta parte de la producción global se comercializa en el mercado libre mundial. Este tercer rasgo implica que cualquier cambio en la exportación o la importación mundial de azúcar (o de la producción o el consumo mundial) genera un significativo impacto en los precios, siendo la causa comúnmente mencionada para explicar la alta volatilidad de los precios del azúcar. A continuación, se reflexiona sobre la naturaleza del mercado mundial libre del azúcar.

³²⁸ Ortega J., 1999.

³²⁹ La Comisión Europea -en representación de la Comunidad en el Consejo Internacional del Azúcar- fue autorizada, el 25 de noviembre de 2003, por el Consejo Europeo a votar a favor de la quinta prórroga por un período de dos años desde el comienzo de 2004. Como resultado final, la OIA adoptó por unanimidad la prórroga del Acuerdo por esos dos años más.

En conjunto, alrededor de un 70 por ciento de la producción mundial de azúcar es consumido en el mercado doméstico, de modo que el restante 30 por ciento se comercializa internacionalmente (véase el cuadro 12). Estas operaciones comerciales externas sobre el producto del azúcar se realizan en dos mercados externos claramente diferenciados.

Cuadro 12: Intercambios comerciales de azúcar en el mercado internacional.

(Las cifras están expresadas en miles de tm. de azúcar en bruto.)

Años	Producción (P)	Consumo (C)	Import. (I)	I/P	Export. (E)	E/P	Import. netas del mercado libre (IN) ⁽¹⁾	IN/P	Export. netas al mercado libre (EN) ⁽²⁾	EN/P
1994	110.457	112.914	30.048	0,27	29.980	0,27	22.561	0,20	21.541	0,20
1995	117.883	116.416	34.241	0,29	34.068	0,29	26.058	0,22	25.131	0,21
1996	125.014	119.878	35.083	0,28	35.542	0,28	26.139	0,21	25.819	0,21
1997	125.037	122.980	37.173	0,30	36.602	0,29	29.236	0,23	28.369	0,23
1998	125.893	122.607	37.255	0,30	37.625	0,30	30.409	0,24	30.277	0,24
1999	135.005	126.183	39.729	0,29	39.975	0,30	32.088	0,24	32.019	0,24
2000	130.037	127.307	36.281	0,28	36.303	0,28	28.284	0,22	27.968	0,22
2001	130.616	130.939	40.407	0,31	40.897	0,31	32.141	0,25	30.498	0,23
<i>Media</i>	124.993	122.403	36.277	0,29	36.374	0,29	28.365	0,23	27.703	0,22

Import.: importaciones

Export.: exportaciones

⁽¹⁾ Las importaciones netas del mercado libre mundial se han calculado a partir de agregar las importaciones netas de cada país deduciendo las que se han podido realizar bajo acuerdos preferentes.

⁽²⁾ Las exportaciones netas al mercado libre mundial se han calculado a partir de agregar las exportaciones netas de cada país deduciendo las que se han podido realizar bajo acuerdos preferentes.

Nota: Se han considerado los acuerdos preferentes definidos, por primera vez, en el capítulo IX del AIA de 1977. Éstos se refieren a las exportaciones de azúcar procedente de los países ACP a la CE bajo el Protocolo, de la India a la CE, de Cuba a China y Rusia, de Ucrania a Rusia y de Rusia a antiguos países de la Unión Soviética. Dichos acuerdos fueron recogidos, posteriormente, en el prorrogado AIA de 1992 (en su capítulo II).

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001*.

Por un lado, el mercado protegido (que engloba alrededor de un 10 por ciento de la producción mundial) hace referencia al comercio de azúcar basado en acuerdos preferentes y contratos de aprovisionamiento a largo plazo, los cuales permiten la entrada de azúcar foráneo, mediante contingentes arancelarios, en determinados mercados internos de acceso restringido. En este mercado se comercializa la mayor parte de azúcar en bruto, especialmente sobre la base de acuerdos de acceso preferente a favor de

determinados países en desarrollo. Ya se ha explicado que los dos grandes ejemplos son, por un lado, los flujos comerciales existentes entre la CE y los países ACP bajo el Protocolo del Azúcar CE-ACP y, por otro lado, el contingente arancelario estadounidense de azúcar originario principalmente en PVD. También son destacables los contratos a largo plazo referentes a las exportaciones de azúcar desde Cuba a Rusia y China, desde Ucrania a Rusia, desde Rusia a antiguos países de la Unión Soviética y desde Australia a Canadá³³⁰.

Por otro lado, en el mercado libre (que concentra alrededor del restante 20 por ciento de la producción mundial) se comercializan volúmenes de azúcar no cubiertos por convenios especiales, lo que significa que la venta y la compra de azúcar atienden únicamente a la ley de la oferta y la demanda que caracteriza el libre juego del mercado, sobre la base del precio vigente del azúcar. Estas transacciones se realizan principalmente en los mercados azucareros de Nueva York, Londres, París y Hong Kong, en los que se pueden efectuar operaciones *spot*, o bien, utilizar derivados financieros (futuros y opciones) para cubrirse del riesgo de fluctuación de los precios.

En consecuencia, el mercado libre mundial es poco significativo respecto al mercado doméstico para la mayoría de las economías participantes. En realidad, un país productor medio de azúcar obtiene entre un 20 y un 30 por ciento por encima de lo que necesita para satisfacer su consumo nacional, como un seguro en contra de mala cosecha³³¹. Esta producción excedentaria es la que mayoritariamente se dirige al mercado mundial. Así pues, como sólo una pequeña cantidad de la oferta se ve afectada por el precio mundial, pocos son los países participantes en el mercado internacional los que confían en los ingresos obtenidos en él como un componente significativo de los ingresos globales y, al mismo tiempo, pocos son los que operan bajo un precio doméstico similar al nivel del precio mundial.

³³⁰ Sin embargo, las relaciones comerciales a largo plazo entre Australia y Canadá no han adquirido el tratamiento de acuerdo preferente en el Acuerdo Internacional del Azúcar, como tampoco el contingente arancelario estadounidense.

³³¹ Debido a que los cultivos de la caña de azúcar y de la remolacha azucarera son sensibles a las condiciones meteorológicas y las plagas.

No obstante, no se puede aceptar que el mercado mundial sea poco relevante para todas las economías participantes. En el ámbito desagregado por países, se observa que algunas de las principales economías exportadoras comercializan una gran parte de su producción en el mercado libre mundial. Éste es el caso, especialmente, de las primeras economías exportadoras de azúcar de caña en bruto (véase el cuadro 13). En cambio, el ratio de exportación sobre producción de la CE, que es la principal región exportadora de azúcar blanco de remolacha, se sitúa alrededor de un 30 por ciento, equivalente a la media mundial.

Cuadro 13: Ratio de exportación sobre producción relativo a determinadas economías en 2001/02.

(En base a datos preliminares.)

Países	exportación/producción (%)
Tailandia	83
Australia	75
Cuba	69
Guatemala	65
Brasil	64
Sudáfrica	44

Nota: Se han tenido en cuenta tanto las exportaciones de azúcar en bruto como de azúcar blanco para aquellas economías que comercializan ambos tipos de azúcar (es decir, para Brasil, Sudáfrica y Tailandia).

Fuente: F.O. Licht, *World Sugar Statistics 2003*. Elaboración propia.

En conjunto, se puede cuestionar que el volumen global de azúcar comercializado en mercados libres exteriores sea poco importante, en comparación con las transacciones mundiales de otros productos agrarios sometidas a significativas barreras arancelarias. A modo de ejemplo, en 1997, el 16 por ciento de la producción mundial de trigo se vendió en el mercado internacional³³².

Por último, la poca importancia del mercado internacional libre del azúcar se

³³² NEI, *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, 2000, pág. 35.

puede discutir, aún más, desde finales de la década de los ochenta, al disminuir la inestabilidad en el precio mundial del azúcar³³³. Los factores que pueden explicar la menor variabilidad del precio internacional del azúcar son, por un lado, la mayor disponibilidad de sustitutos del azúcar³³⁴ y la mayor participación de los PVD en las importaciones mundiales de azúcar³³⁵, teniendo en consideración que ambos hechos han conllevado un incremento de la elasticidad de la demanda respecto al precio.

Por otro lado, tras la disolución de la URSS se puso fin a la exportación de un importante volumen de azúcar cubano hacia la Unión Soviética bajo condiciones preferentes. Esto no ha significado que Rusia haya dejado de importar azúcar de Cuba, sino que la economía cubana continúa siendo su principal proveedora pero sobre la base de los precios mundiales. Así pues, Cuba vende la mayor cantidad de su azúcar a Rusia a través del mercado libre internacional, después de la reestructuración del sector en los primeros años de la década de los noventa.

En conclusión, los precios mundiales del azúcar en bruto y blanco que se suelen tomar como referencia son los que se estipulan en determinados contratos que se formalizan en los principales mercados internacionales -como son el contrato nº 5 de la Bolsa de Londres y el contrato nº 11 de la Bolsa de Nueva York-. Dichos precios se caracterizan por una clara tendencia a la baja. Ello es debido, especialmente, a la expansión del volumen de azúcar (en bruto y blanco) exportado por las principales economías participantes. Asimismo, el crecimiento de las existencias con el paso del tiempo influye sobre el comportamiento descendente de los precios. A esto hay que añadir que el actual Acuerdo Internacional del Azúcar (el de 1992) no contiene cláusulas

³³³ En Hannah A. (1998), se demuestra que la variación anual de los precios mundiales del azúcar fue mucho menor desde 1988 hasta 1996, en comparación, especialmente, con el período de 1970 a 1986.

³³⁴ La isoglucosa ha aumentado su cuota de mercado en los países desarrollados caracterizados por elevados precios de azúcar. Así, la isoglucosa satisface la mitad del consumo doméstico de edulcorantes en Estados Unidos, y representa un tercio del consumo interno de azúcar en Canadá, Japón y la República de Corea (Comisión Europea, *Common Organisation of the Sugar Market. Description*, 2003).

³³⁵ Esta participación pasó del 26 por ciento en 1975, al 69 por ciento en 1994 (NEI, *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, 2000, pág. 34).

económicas.

Al mismo tiempo, los precios internacionales del azúcar se caracterizan por una elevada volatilidad. Ello impulsó, desde hace tiempo, la adopción de acuerdos de carácter internacional con vistas a estabilizar los precios del azúcar vigentes en los mercados exteriores. Los principales factores que explican la variabilidad de los precios mundiales de este producto son las oscilaciones de la oferta debido a fenómenos meteorológicos, y la baja elasticidad de la demanda respecto al precio del azúcar. Además, se considera como un factor explicativo adicional, el hecho de que sólo un pequeño porcentaje (un 20 por ciento) de la producción global se comercializa en el mercado mundial libre. Sin embargo, dicha proporción es superior a la correspondiente a otros productos agrarios sometidos a barreras comerciales (especialmente, cereales).

Por otra parte, la inestabilidad en el precio mundial del azúcar ha disminuido desde finales de la década de los ochenta, debido a la mayor disponibilidad de productos sustitutivos del azúcar y el mayor peso de los PVD en las importaciones mundiales de azúcar. Asimismo, la cantidad de azúcar que se comercializa en el mercado libre internacional por parte de principales economías exportadoras es muy significativa, siendo notorio el volumen que Cuba destina actualmente a Rusia bajo las condiciones de libre mercado. Así pues, las transacciones comerciales mundiales sobre el azúcar bajo la regla de mercado han aumentado desde principios de la década de los noventa.

IV.4- La competitividad y los costes productivos de azúcar

La competitividad de las economías productoras y exportadoras de azúcar en el mundo puede medirse en base a los costes medios de producción soportados. Se utiliza esta variable de los costes, en vez de los precios bajo los que los países oferentes están dispuestos a vender azúcar, por dos motivos fundamentales.

Por una parte, como el azúcar se comercializa mayoritariamente en los mercados domésticos, esto conlleva a que los precios mundiales del azúcar no reflejen correctamente los costes medios de producción que soportan las economías exportadoras. Por otra parte, cobra especial relevancia la consideración de los efectos de las políticas sobre el sector del azúcar -que se resumen en el próximo apartado- ya que éstas pueden generar grandes distorsiones, incitando a producir y exportar en aquellos países que realmente no presentan ventajas comparativas. Por eso, se suelen comparar los costes medios productivos de azúcar entre sí mismos en aras a valorar la competitividad de las economías que producen y exportan azúcar.

El estudio más reciente disponible sobre costes medios productivos de azúcar es el realizado por Haley S.L. (2001). En dicho trabajo se presentan los costes para la producción de azúcar (en bruto o blanco, de caña o remolacha) por grupos de países (productores de bajos o altos costes, principales exportadores), en un período de cinco años desde 1994/95 a 1998/99 (presentados en el cuadro 14). Para ello, el autor utilizó los datos estadísticos proporcionados por la consultoría *LMC International*³³⁶.

Según la metodología utilizada por *LMC*, los costes se pueden dividir en tres estadios de acuerdo con las etapas del proceso de elaboración de azúcar. En un primer nivel, se consideran los costes de producción en el campo, esto es, desde la preparación del suelo hasta el transporte de la caña o la remolacha a los centros de procesamiento. El segundo estadio se refiere a la fase de fabricación del azúcar. Así, en el caso del azúcar de caña, éste abarca todos los costes desde la llegada de la caña a los patios hasta el almacenamiento del azúcar en bruto sin envasar. Para el azúcar de remolacha, estos costes incluyen todo el procesamiento hasta el almacenamiento del azúcar refinado sin envasar.

Esos dos primeros niveles de costes se pueden desglosar en los costes derivados de la mano de obra, el capital y todos los productos químicos, fertilizantes y combustibles, utilizados en cada etapa. Los ingresos derivados

³³⁶ A partir del estudio titulado: *The LMC Worldwide Survey of Sugar and HFCS Production Costs: The 2000 Report*.

de las ventas de melaza³³⁷ y la pulpa de remolacha se restan de los costes de fabricación. Por último, el tercer estadio son los costes de administración, que representan los costes fijos que no se pueden atribuir directamente ni a los costes de producción en el campo ni en la fábrica.

Así pues, el cálculo del segundo nivel de los costes varía en función de si se trata de fabricar azúcar de caña o de remolacha. La diferencia está en que normalmente la producción de azúcar de remolacha finaliza en el momento en que se obtiene azúcar blanco, mientras que en el caso del azúcar de caña, el proceso de fabricación suele acabar en la elaboración de azúcar en bruto o sin refinar. Ello es debido a que -como ya se ha explicado con anterioridad- los países productores y exportadores de azúcar de caña venden mayoritariamente el producto en términos brutos. En contraposición, el azúcar de remolacha se comercializa casi íntegramente de modo refinado.

Al no refinarse el azúcar en una gran parte de las economías especializadas en la producción y la exportación de azúcar de caña, no se pueden saber los verdaderos costes del refinado de azúcar en dichos países. Con vistas a posibilitar la comparación de los costes medios productivos de azúcar de caña y los correspondientes al azúcar de remolacha, *LMC International* opta por aproximar el valor del coste del refinado.

A partir de los costes medios de producción de azúcar de caña en bruto, éstos se multiplican por el factor de conversión de 1,087, al asumir que 1,087 tm. de azúcar en bruto equivalen a 1 tm. de azúcar refinado³³⁸. Después se añade una aproximación sobre el coste del refinado, de 65 dólares por tm. de azúcar blanco, que resulta de la estimación del coste medio de conversión de azúcar en bruto a blanco de acuerdo con el coste que incurren las principales refinerías del mundo.

³³⁷ Este subproducto se obtiene al finalizar la operación de centrifugación en el proceso de fabricación de azúcar tanto de caña como de remolacha -véase el anexo 2-.

³³⁸ O lo que es lo mismo, que 1 tm. de azúcar en bruto corresponde a 0,92 tm. de azúcar blanco.

Cuadro 14: Costes medios de producción de azúcar por grupos seleccionados de países productores y exportadores mundiales. Período 1994-1999.

(Las cifras están expresadas en dólares corrientes por tm., a coste de factores.)

Categorías	Grupos de países	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1994-99
Azúcar de caña en bruto							
Productores de bajo coste	Australia, Brasil (centro y sur), Guatemala, Zambia y Zimbabwe	163,8	178,6	180,3	171,5	167,1	172,3
Principales exportadores	Australia, Brasil, Colombia, Cuba, Guatemala, Sudáfrica y Tailandia	228,6	233,7	236,3	231,9	214,5	229,0
Azúcar de caña blanco equivalente							
Productores de bajo coste	Australia, Brasil, Guatemala, Zambia y Zimbabwe	242,9	259,0	261,0	251,5	246,7	252,3
Principales exportadores	Australia, Brasil, Colombia, Cuba, Guatemala, Sudáfrica y Tailandia	313,7	319,2	322,1	317,0	298,3	314,1
Azúcar de remolacha blanco							
Productores de bajo coste	Bélgica, Canadá, Chile, Francia, Turquía, Reino Unido y EE.UU.	469,8	510,6	509,0	467,6	499,8	491,4
Principales exportadores	Alemania, Bélgica, Francia y Turquía	561,5	592,4	571,0	519,4	545,6	558,0

Fuente: Haley S.L, 2001.

A partir de la metodología desarrollada por *LMC*, se aprecia claramente, en base al cuadro elaborado por Haley S.L. (2001), que en los años más recientes para los que se dispone de información (1994/95 - 1998/99)³³⁹, la producción de azúcar de remolacha soporta mayores costes medios que la de azúcar de caña. Esto ocurre tanto al referirse al grupo de economías productoras de bajo coste como a los principales Estados exportadores.

En concreto, en el período 1994-99, los costes medios productivos de azúcar blanco a partir de la remolacha son casi el doble de los referentes al azúcar de

³³⁹ No se han podido actualizar los datos estadísticos de este estudio para períodos más recientes porque el precio de dicha información, elaborada por *LMC International*, es muy elevado (39.000 euros).

caña blanco equivalente para el conjunto de economías productoras de bajo coste, a pesar de que el azúcar blanco derivado de la remolacha o la caña es químicamente idéntico. Respecto a la categoría de principales exportadores, los costes medios de obtención de azúcar de remolacha blanco se sitúan casi en un 80 por ciento por encima de los correspondientes al azúcar de caña blanco.

Otros estudios corroboran esos resultados. Así, en el anterior artículo de Haley S.L. (de 1998), se comparan los costes de producción por tm. de azúcar blanco derivado de caña y de remolacha para el período 1989/90-1994/95 (véase el cuadro 15)³⁴⁰. Este estudio muestra similitudes y diferencias respecto al trabajo de 2001. En este sentido, para las economías productoras de bajo coste, los costes medios de producción de azúcar de remolacha blanco fueron un 60 por ciento superiores a los derivados de la caña en el período promedio.

Por el contrario, para los principales países exportadores, la diferencia de costes fue igual que en el período posterior, es decir, del 80 por ciento. En este estudio el autor consideró, además, la categoría de productores de alto coste. Así que para ese grupo de países, sorprende el hecho de que, en promedio, los costes productivos por tm. de azúcar blanco a partir de la caña superaron a los vinculados con el azúcar de la remolacha (aunque sólo fue en un 14 por ciento).

³⁴⁰ El autor utiliza, también, la información estadística proporcionada por *LMC International*.

Cuadro 15: Costes medios de producción de azúcar por grupos seleccionados de países productores y exportadores mundiales. Período 1989-1995.

(Las cifras están expresadas en dólares corrientes por tm, a coste de factores.)

Categorías	Grupos de países	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994-95	1989-1995
<i>Azúcar de caña en bruto</i>								
Productores de bajo coste	Brasil, Colombia, Guatemala, Malawi y Zambia.	218,5	204,8	177,3	192,0	196,0	196,9	197,6
Principales exportadores	Australia, Brasil (centro y sur), Colombia, Cuba, Guatemala, Mauricio, Sudáfrica y Tailandia.	249,3	249,6	245,8	308,2	329,1	334,4	286,1
Productores de alto coste	Barbados, Congo, Guadalupe, Japón, Puerto Rico, Reunión y Sri Lanka.	949,8	974,9	996,7	962,1	1.079,8	1.141,6	1.017,5
<i>Azúcar de caña blanco equivalente</i>								
Productores de bajo coste	Brasil, Colombia, Guatemala, Malawi y Zambia.	302,7	287,7	257,7	273,6	278,0	279,1	279,8
Principales exportadores	Australia, Brasil (centro y sur), Colombia, Cuba, Guatemala, Mauricio, Sudáfrica y Tailandia.	336,0	336,2	332,2	399,9	422,8	428,6	376,0
Productores de alto coste	Barbados, Congo, Guadalupe, Japón, Puerto Rico, Reunión y Sri Lanka.	1.097,2	1.124,6	1.148,4	1.110,9	1.238,8	1.305,8	1.170,9
<i>Azúcar de remolacha blanco</i>								
Productores de bajo coste	Bélgica, Chile, Holanda, Turquía, Reino Unido y EE.UU.	444,2	474,0	479,3	446,2	434,1	449,7	454,6
Principales exportadores	CE, Turquía y Ucrania.	565,5	668,9	696,0	713,0	638,7	709,7	665,3
Productores de alto coste	Bulgaria, Japón, Kazajistán, Moldavia, Rumanía, Rusia y Ucrania.	790,8	939,8	1.056,5	1.104,1	1.050,7	1.220,5	1.027,1

Fuente: Haley S.L, 1998.

Los estudios que presentan los costes unitarios de producción de azúcar de remolacha y de caña para períodos anteriores, han alcanzado conclusiones similares. Según los estudios de Human y Spence (1996) (citado en NEI, 2000) y de Hazeleger (2001), el promedio de los costes de producción de azúcar de remolacha fue entre un 50 y un 70 por ciento más alto que el de los costes de azúcar de caña durante las campañas 1980/81 a 1991/92. Así que la marcada diferencia entre costes medios productivos de azúcar de remolacha y los de azúcar de caña no es una característica reciente, sino que se remonta a

períodos anteriores. Ello permite argumentar la dualidad del mercado del azúcar en función de la materia prima utilizada en su producción.

Varios motivos explican por qué, en general, los países productores de azúcar de remolacha soportan mayores costes productivos por tm. que los Estados productores de azúcar de caña. Un primer aspecto es el hecho de que el momento de la siembra y la temporada de la cosecha de la remolacha son distintos a los de la caña de azúcar -véase el anexo 1-. Así, una fábrica de azúcar de remolacha blanco funciona, en promedio, a lo largo de tres meses al año, mientras que una fábrica de azúcar de caña en bruto opera durante unos cinco meses, período que puede alargarse si se lleva a cabo posteriormente el proceso de refinado³⁴¹. Por consiguiente, los costes fijos asociados al capital físico, que tienen un gran peso sobre los costes totales, se reparten entre un mayor volumen de azúcar producido en el caso de las empresas fabricantes de azúcar de caña.

Por otra parte, la extensión de tierras dedicadas al cultivo de remolacha azucarera ha aumentado en una pequeña proporción en comparación con la expansión del área cultivada de caña de azúcar. Este hecho explica el menor aumento de la producción de azúcar de remolacha respecto al de caña, por lo que es un segundo factor explicativo de los menores costes medios productivos que soportan las industrias de azúcar de caña.

Ello explica que la producción total de azúcar de las principales economías con bajos costes productivos de azúcar de remolacha sólo haya crecido un 10 por ciento durante las décadas de los ochenta y los noventa, lo que ha supuesto un incremento total de la producción de menos de 2 millones de tm. de azúcar. En contraposición, los Estados con menores costes de producción de azúcar de caña han conseguido expandir su producción de azúcar en al menos un 10 por ciento cada año a lo largo del mismo período, lo que ha representado un aumento global de la producción de 17 millones de tm. de azúcar. Incluso si se excluye la economía brasileña del análisis, el crecimiento

³⁴¹ FAO Investment Centre, "Sugar Beets/White Sugar", *Agribusiness Handbooks*, 1999.

de la producción de azúcar en el conjunto de las otras economías ha alcanzado un 5 por ciento³⁴².

En ambos casos, los agricultores han posibilitado la expansión de la producción de azúcar a partir de la extensión del cultivo de caña o remolacha, más que sobre la base de mejorar el contenido de azúcar (sacarosa) de la materia prima, siendo más acusado este hecho con relación a la producción de caña. Claro está que las condiciones climáticas son un factor esencial que influye sobre el volumen total de la cosecha, de ahí que los mayores aumentos de producción de estas plantas se hayan localizado en países que acostumbran a tener un clima favorable.

Otra gran diferencia entre los costes productivos de azúcar de remolacha o de caña se refiere a la obtención de energía necesaria para realizar su fabricación. A pesar de que el proceso productivo de azúcar de ambos orígenes es similar, resulta que el bagazo, subproducto de la caña que se obtiene tras ser ésta machacada, se utiliza para obtener vapor y electricidad para llevar a cabo las restantes etapas del proceso productivo de azúcar de caña -véase el anexo 2-. En cambio, las fábricas de azúcar de remolacha no disponen de un subproducto que se pueda utilizar como combustible, por lo que necesitan adquirir combustible fósil, como carbón, gas o petróleo.

Asimismo, se debe enfatizar que los agricultores de caña de azúcar han llevado más actuaciones encaminadas a reducir costes que los productores de remolacha. Ha habido, en general, una tendencia a aumentar el número de cosechas de renuevos de la caña (para minimizar los costes de volver a plantar la caña) y a reducir el uso de fertilizantes en muchos de los principales países productores de caña³⁴³.

Por otra parte, la amplia diferencia de márgenes entre el azúcar de remolacha o de caña es resultado, parcialmente, de los niveles de protección concedidos a los productores de azúcar de remolacha, sobre todo en la CE, los cuales

³⁴² Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003.

³⁴³ LMC International, *The Competitive Position of Eight Leading Sugar Industries*, 1993.

fomentan la producción en áreas marginales contribuyendo a mayores costes medios. Además, la protección otorgada a los productores y los agricultores domésticos frente a la competencia externa reduce el incentivo a introducir mejoras tecnológicas en sus procesos de producción, e induce a prácticas de procesamiento y de cultivo ineficientes.

En el cuadro 16, se presenta la jerarquía de las economías que han producido azúcar de caña con costes bajos durante el período 1979/80 - 1998/99. Se constata que varios países africanos destacan entre los Estados caracterizados por los menores costes unitarios durante las dos décadas pasadas. En particular, Etiopía, Kenya, Malawi, Zambia y Zimbabwe se encuentran entre las quince primeras economías de menores costes a lo largo de los cuatro subperíodos en los que se desglosa el ámbito temporal. Sudáfrica³⁴⁴ y Swazilandia también se han situado, normalmente, en la jerarquía de los quince países con menores costes.

Cuadro 16: Jerarquía de los quince países con menores costes medios de producción de azúcar de caña.

Posición	Promedio 1979/80 - 1983/84	Promedio 1984/85 - 1988/89	Promedio 1989/90 - 1993/94	Promedio 1994/95 - 1998/99
1	Zimbabwe	Zimbabwe	Colombia	Zimbabwe
2	Fiji	Swazilandia	Guatemala	Brasil
3	Malawi	Fiji	Brasil	Guatemala
4	Sudáfrica	Malawi	Zambia	Zambia
5	Cuba	Sudáfrica	Malawi	Australia
6	Swazilandia	Zambia	Fiji	Malawi
7	Kenya	Cuba	Kenya	Etiopía
8	Madagascar	Brasil	Zimbabwe	Sudán
9	Etiopía	India	Swazilandia	Colombia
10	Rep. Dominicana	Etiopía	Australia	Fiji
11	Brasil	Sudán	India	El Salvador
12	Zambia	Australia	Ecuador	India
13	Honduras	Colombia	Etiopía	Kenya
14	India	Kenya	El Salvador	Nicaragua
15	Filipinas	Rep. Dominicana	Sudáfrica	Bolivia

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003.

³⁴⁴ La posición de esta economía en la jerarquía internacional se deterioró en la década de los noventa. Tres sequías consecutivas, entre 1992/93 y 1994/95, provocaron que esta economía se situara en el quinceavo puesto en la jerarquía mundial de los Estados con menores costes durante la primera mitad de la década de los noventa, y que quedara fuera de dicha jerarquía en la segunda mitad de la misma década. Sin embargo, en los últimos años, se ha ido recuperando la producción de caña y azúcar, y se han ido introduciendo cambios en aras a racionalizar la fabricación de azúcar, teniendo en cuenta la devaluación real de su moneda nacional respecto al dólar estadounidense. Es de esperar, pues, que todos estos nuevos elementos hayan ayudado a recuperar su competitividad en los años más recientes.

Varios factores han posibilitado que el sector azucarero de dichos países africanos haya funcionado relativamente bien. Un elevado grado de mecanización, tanto en el campo como en la industria, ha facilitado el rendimiento de la caña por terreno cultivado, una mejor extracción de la sacarosa contenida en la caña, además de una elevada tasa de recuperación del capital en fábrica. Estas economías se caracterizan, también, por alargar la temporada de producción de azúcar lo que permite hacer un uso extensivo de los recursos fijos. Por su parte, las bajas remuneraciones de la mano de obra son un factor clave a la hora de explicar los menores costes productivos de azúcar que soportan este grupo de economías africanas³⁴⁵.

A pesar de la consideración de ese conjunto de países africanos entre los principales Estados caracterizados por bajos costes medios productivos, la dimensión de sus industrias azucareras no es muy grande, ni tampoco sus volúmenes de operaciones tienen un peso fundamental en el mercado internacional. El acceso al agua para riego, factor primordial sobre la competitividad en términos de costes, ha limitado el nivel de producción de la industria azucarera africana. A excepción de Kenya, ninguna de estas industrias puede producir caña para comercializar sin contar con un sistema de riego. En consecuencia, su proceso de crecimiento se ha visto influenciado por la inversión en embalses y sistemas de riego. Por otra parte, una importante barrera a la que se han enfrentado estas economías son los altos costes de transporte desde el centro de producción hasta un puerto de salida hacia otros mercados, teniendo en cuenta que muchos de estos países no tienen salida al mar³⁴⁶.

Algunas de las principales economías productoras y exportadoras de azúcar de caña en el ámbito mundial se encuentran, también, en la jerarquía de los Estados más eficientes en la producción de azúcar. Los casos más evidentes son los de Brasil, donde la producción de caña aumentó en un 50 por ciento

³⁴⁵ LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report*, 1997.

³⁴⁶ Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003.

durante los años noventa, Australia, Colombia, Guatemala y la India. Estos países han tendido a disminuir sus costes y a incrementar su oferta, favoreciéndose de la explotación de mayores economías de escala. Los bajos costes medios productivos han sido resultado de un elevado nivel tecnológico tanto en el campo como en la industria, especialmente en Australia³⁴⁷. Aparte, en la India destacan los bajos salarios que reciben los trabajadores, como factor explicativo importante de su competitividad medida en costes. Solamente en la India, la expansión de la producción de azúcar se ha destinado a abastecer la creciente demanda interna. En los demás países, en cambio, el aumento de la producción se ha dirigido principalmente a satisfacer la demanda externa a través de exportaciones.

Otro gran país exportador de azúcar de caña, Tailandia, no aparece en la lista de Estados con bajos costes medios en la producción de azúcar de caña. Ello ha sido debido, sobre todo, al bajo rendimiento de azúcar (sacarosa) por hectárea cultivada de caña, ante la escasa inversión en mejoras del cultivo junto a una ineficiente actividad en el campo. Al mismo tiempo, largos períodos de sequía han perjudicado el nivel de costes.

Por su parte, el fuerte descenso en la producción y la exportación de azúcar de Cuba desde la desintegración de la Unión Soviética, explica los mayores costes medios productivos del sector azucarero cubano respecto a los años anteriores. En este sentido, se debe recordar el significativo peso que los costes fijos tienen sobre los costes totales al ser la industria del azúcar intensiva en factor capital. En consecuencia, el sector del azúcar cubano está sujeto a un plan de reestructuración desde los últimos años, con vistas a aumentar el nivel de eficiencia. Por eso, han disminuido notablemente las plantaciones y los molinos de azúcar y ha aumentado el uso de fertilizantes.

Por otra parte, en el cuadro 17, se recogen los países con menores costes medios de producción de azúcar de remolacha desde la campaña 1979/80 hasta la de 1998/99. Se observa que principales economías productoras y/o exportadoras de azúcar de remolacha figuran en la jerarquía de los Estados

³⁴⁷ Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003.

más eficientes en la obtención de este producto. Éste es el caso, sobre todo, de Chile y determinadas economías de la CE (Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido). Estos países se han situado entre las diez primeras economías productoras de azúcar a menor coste a lo largo de los subperíodos planteados. En particular, Reino Unido y Dinamarca sólo aparecen en la jerarquía internacional de los Estados más eficientes en algunos períodos, especialmente los más recientes.

Quadro 17: Jerarquía de los quince países con menores costes medios de producción de azúcar de remolacha.

Posición	Promedio 1979/80 - 1983/84	Promedio 1984/85 - 1988/89	Promedio 1989/90 - 1993/94	Promedio 1994/95 - 1998/99
1	Francia	Chile	Chile	Chile
2	Chile	Francia	EE.UU.	EE.UU.
3	Alemania Oriental	Holanda	Francia	Reino Unido
4	Austria	Alemania Oriental	Holanda	Canadá
5	Turquía	Bélgica	Reino Unido	Francia
6	Bélgica	Dinamarca	Bélgica	Turquía
7	Holanda	EE.UU.	Alemania Oriental	Bélgica
8	Suecia	Hungría	Turquía	Holanda
9	Alemania Occidental	Marruecos	Marruecos	Dinamarca
10	EE.UU.	Turquía	Canadá	Alemania

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003.

Los bajos costes medios de producción de azúcar de remolacha en Chile y en las seis economías europeas citadas en el párrafo anterior, son resultado, en gran parte, de los elevados rendimientos de azúcar (sacarosa) por hectárea cultivada de remolacha. En particular, Chile tiene mayor rendimiento de sacarosa, además de menores costes de mano de obra, en comparación con Europa, lo que le ha permitido situarse en la primera o la segunda posición en la jerarquía mundial a lo largo del tiempo.

Por otro lado, el elevado nivel tecnológico aplicado a la producción de azúcar en EE.UU. y Canadá les ha posibilitado tener, igualmente, bajos costes medios de producción. Por su lado, la industria azucarera de Turquía también se caracteriza por bajos costes productivos, en términos relativos. Ello es debido a los bajos niveles de sus salarios, los cuales se sitúan muy por debajo de los correspondientes a Europa Occidental y a EE.UU., más que a un elevado grado de eficiencia tecnológica.

No obstante, el conjunto de las economías de la CE se caracteriza por soportar costes medios de producción elevados. Así, en el estudio de Haley S.L. (1998), se considera a la CE como una región exportadora de azúcar de remolacha de acuerdo con costes claramente superiores a los que soportan el grupo de productores de bajo coste -cuadro 15-. Por eso, ante los bajos precios mundiales y las disparidades entre los niveles de costes de producción en las áreas productivas de azúcar en el territorio de la CE, la OCM del azúcar establece un mecanismo para que el azúcar europeo (dentro de cuotas) se beneficie de subvenciones a la exportación al mercado mundial.

Dicho mecanismo permite que las zonas europeas productoras de azúcar de bajo coste obtengan significativos ingresos de exportación, mientras que algunas áreas productivas ineficientes lleguen a exportar azúcar bajo precios claramente por debajo de sus costes de producción. Así pues, no cabe duda de que se pondría en peligro la producción de azúcar en las fábricas europeas ineficientes, si se pusiera fin al soporte de las subvenciones a la exportación, ya que éstas no podrían afrontar la competencia de oferentes extranjeros.

La gran diferencia en el nivel de costes productivos de azúcar de remolacha de esas diez economías situadas en la jerarquía reside en el componente de los costes de fabricación de azúcar a lo largo de la temporada de procesamiento de la remolacha, pues a mayor duración de la temporada es posible dividir los costes de producción entre una mayor cantidad de azúcar producida. Así, la temporada es más larga en aquellas zonas donde el clima es más suave, ya que no se ve acortada por las heladas, o bien, en aquellos otros lugares donde el clima es muy frío, de forma que la remolacha se congela naturalmente, lo que no impide que pueda ser procesada en ese estado.

Entre los países donde el clima es suave en ciertas épocas, destacan Chile y regiones cálidas de Estados Unidos (California), mientras que Canadá y las demás zonas productivas de EE.UU. se encuentran dentro del conjunto de países donde el clima es muy frío. En Chile y las regiones templadas de EE.UU., las industrias azucareras procesan la remolacha a lo largo de 150 a

180 días, en promedio. En las áreas de clima más frío de EE.UU.³⁴⁸ y Canadá, las fábricas pueden llegar a funcionar durante 200 días. En cambio, en Europa, el clima restringe, en general, la temporada productiva de remolacha a sólo 80 ó 100 días, con el riesgo de dañar la remolacha por heladas puntuales, según la zona. En el Reino Unido, sin embargo, existe un menor riesgo de heladas porque el clima es relativamente más suave, lo que permite una etapa de procesamiento de 120 a 150 días en la mayoría de años³⁴⁹.

Hasta aquí, los costes productivos de azúcar han sido calculados a coste de factores, lo que implica que no incluían los costes de transporte de azúcar al mercado mundial. Si ahora se quieren expresar dichos costes en términos FOB (*Free on Board Costs*), hay que añadir los llamados *fobbing costs*. Así, cuando el azúcar se transporta por mar, hay que tener en cuenta los costes de transporte hasta el puerto más cercano, más los costes de almacenamiento y de carga en el barco. En el caso de exportar azúcar de forma terrestre, los costes *fobbing* incluyen los costes de embalaje y de descarga en los vagones del tren, además del coste de transporte hasta la frontera. Se asume que el azúcar en bruto se transporta sin envasar mientras que el azúcar refinado está empaquetado.

El valor de los *fobbing costs* varía considerablemente entre las principales economías participantes en el mercado mundial del azúcar. Estas diferencias son mucho más marcadas entre los países productores y exportadores de azúcar de caña, de tal forma que la adición de los *fobbing costs* a los costes productivos de azúcar puede disminuir significativamente el nivel de competitividad internacional de dichas economías. Esto sucede en algunos países africanos líderes en la jerarquía de competitividad valorada en términos de costes, especialmente en Malawi, Swazilandia y Zimbabwe. En contraposición, algunos países sudamericanos consiguen los menores costes

³⁴⁸ Especialmente, la zona del valle del río Rojo.

³⁴⁹ LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report*, 1997. Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003.

productivos valorados en términos FOB, como es el caso de Guatemala, Colombia y Brasil (centro y sur del país)³⁵⁰.

En el pasado, esas tres economías africanas incurrieron en mayores *fobbing costs* debido al hecho de que no pudieron transportar el azúcar a través de Mozambique, que era el punto de contacto más cercano con el mercado mundial, como consecuencia de la guerra civil que estalló en dicho país a principios de los ochenta. Por consiguiente, tuvieron que buscar nuevas rutas más costosas, principalmente a través de Durban en Sudáfrica. Sin embargo, desde que la paz volvió a instaurarse en Mozambique a partir de 1992, esos países han mejorado su acceso al mercado mundial (a través de Maputo en Mozambique) provocando una clara bajada en los *fobbing costs*. Así que sus niveles de competitividad en el mercado internacional han mejorado significativamente en los últimos años, a pesar de que sus *fobbing costs* continúan siendo altos en comparación con otras economías exportadoras de azúcar³⁵¹.

En resumen, el análisis de los costes medios de producción es importante porque éstos son un factor determinante de la competitividad de cada economía que participa en el mercado mundial del azúcar. Sin embargo, este indicador de la oferta no ha servido siempre para decidir la cuota de mercado de los Estados participantes, debido a las políticas proteccionistas que aplican la mayoría de ellos -resumidas en el siguiente apartado-, las cuales distorsionan el funcionamiento del mercado.

Según los principales estudios que presentan los costes medios productivos de azúcar, se llega a la gran conclusión de que dichos costes son muy distintos según la materia prima utilizada (caña de azúcar o remolacha). Así, se detecta que los costes asociados al azúcar de caña son mucho menores que los de azúcar de remolacha, tanto para la categoría de principales economías exportadoras como para el conjunto de países productores de bajo coste. Este

³⁵⁰ LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report*, 1997.

³⁵¹ LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report*, 1997.

hecho es debido, principalmente, a que las empresas fabricantes de azúcar de caña consiguen procesar un mayor volumen de azúcar que las que se dedican a la obtención de azúcar de remolacha. Por consiguiente, estas empresas soportan menores costes medios de producción, pues los costes variables tienen poco peso relativo en la estructura de costes. Se debe tener en cuenta que la fabricación de azúcar (de ambos tipos) es intensiva en el uso del factor capital, por lo que son los costes fijos los que son elevados en estas empresas.

En la jerarquía de los Estados productores de azúcar de caña con costes bajos aparecen algunas de las economías principales en la producción y la exportación de dicho producto, como Brasil, Australia, Colombia, Guatemala y la India. Pero también se sitúan, entre las primeras posiciones, varios países de África Subsahariana: Etiopía, Kenya, Malawi, Zambia y Zimbabwe. Por otra parte, principales economías productoras y exportadoras de azúcar de remolacha se encuentran en la lista de países con menores costes de producción de dicho producto. Éste es el caso, especialmente, de Reino Unido y Francia. Pero la primera posición la ha ocupado, casi siempre, la economía de Chile, la cual no exporta grandes volúmenes de azúcar.

IV.5- Políticas azucareras en los principales países

El mercado mundial del azúcar es uno de los más distorsionados del mundo. Un amplio conjunto de políticas de protección y medidas de soporte a la producción interna se aplican en casi todos los países productores y consumidores del mundo. Estas políticas proteccionistas han sido resultado, principalmente, de la voluntad de los Estados por asegurar una producción interna de azúcar, ante la gran diferencia de costes productivos correspondientes al azúcar de remolacha y al azúcar de caña. En el apartado anterior, se ha constatado que las empresas productoras de azúcar de remolacha son, en general, menos competitivas que las que fabrican azúcar de caña, por la diferencia de costes entre ambos tipos de azúcar. La aplicación de estas políticas proteccionistas ha alimentado y sigue alimentando la continua caída y la inestabilidad de los precios del azúcar en el mercado mundial libre.

Las políticas azucareras se remontan al siglo XIX, cuando los países del hemisferio norte que producían azúcar de remolacha no pudieron competir con los países productores de azúcar de caña de bajo coste. La situación permanece igual hoy en día, pues ya se ha visto que los costes medios de producción de azúcar de remolacha llegan a ser casi el doble que los costes correspondientes al azúcar de caña. Así pues, la lucha por la distribución del mercado entre productores de azúcar de remolacha y de caña ha continuado a lo largo de 200 años, acompañada de políticas proteccionistas.

Hasta principios del siglo XIX, casi todo el azúcar se obtenía de la caña. En Europa, el azúcar no se producía dentro de sus fronteras sino que llegaba por mar desde las colonias situadas en el Caribe, principalmente. Pero la mayor demanda europea de azúcar, los elevados costes que suponía producir azúcar en tierras tan lejanas y transportarlo a Europa para refinarlo y venderlo, y las rebeliones en algunas colonias que desembocaron en interrupciones en el suministro de azúcar a los países europeos, fomentaron el desarrollo de una industria de azúcar en Europa.

Asimismo, un hecho histórico fue crucial en este sentido: el bloqueo continental en la época del imperio napoleónico. Como el ejército británico era muy poderoso, Napoleón decidió atacar a Gran Bretaña mediante un bloqueo comercial. Así que, durante 1803-1814, cerró todos los puertos europeos a los productos ingleses. Como resultado, la nueva industria productora de azúcar, basada en la obtención de azúcar de remolacha, se consolidó hacia 1815. Determinados países europeos, como Bélgica, Francia, Holanda y Gran Bretaña, establecieron sus propias industrias azucareras, y muchos de ellos ya empezaron a conceder subvenciones a la producción de azúcar de remolacha.

A partir de entonces, la producción de azúcar de caña en las colonias no pudo competir con dichas subvenciones y la buena marcha de la industria empezó a tambalearse. En consecuencia, a lo largo del siglo XIX, la producción de azúcar de remolacha surgió y creció hasta representar el 60 por ciento de la producción mundial. En cambio, desde principios del siglo XX, la producción de azúcar de caña ha ido ganando terreno en términos agregados. La caída de los costes de transporte, junto a los menores costes medios de producción del

azúcar de caña, significó una pérdida constante de mercado para el azúcar de remolacha. Así que, actualmente, el volumen de azúcar de remolacha producido en el ámbito internacional se sitúa casi en el 30 por ciento de la producción total de azúcar, teniendo en cuenta que la mayor parte de ese volumen se produce en Europa, EE.UU. y Japón.

Por ello, las políticas azucareras diseñadas en la CE -explicada en el capítulo III de esta investigación-, EE.UU. y Japón -resumidas en el anexo 3- crean importantes distorsiones en el mercado mundial. En dichas economías se conceden determinadas medidas de soporte y protección a los productores de azúcar con el ánimo de mantener la producción de azúcar de remolacha³⁵². En conjunto, la ayuda gubernamental dirigida al sector representa el 40 por ciento de los ingresos de los productores de azúcar, en el caso de la CE y EE.UU., y dicha ayuda alcanza el 60 por ciento de la renta de los productores japoneses de azúcar³⁵³.

Entre las principales medidas, esos países garantizan a los productores azucareros un precio interno que equivale, como mínimo, al doble del precio mundial. Pero, al definir un precio tan elevado para sus mercados domésticos se desincentiva el consumo, siendo los consumidores finales quienes soportan la mayor parte del coste de la aplicación de las políticas de azúcar, y se motiva la producción de edulcorantes alternativos (a excepción de la CE al estar controlada su producción por pequeñas cuotas). Estos Estados protegen a sus industrias azucareras de los bajos precios mundiales mediante considerables barreras comerciales a la importación (en base a elevados aranceles y/o contingentes arancelarios), y además, en el caso de la CE, se utilizan las subvenciones a la exportación.

En consecuencia, el impacto de las políticas aplicadas en la CE, EE.UU. y Japón ha sido el de deprimir los precios mundiales en alrededor de una tercera parte, de acuerdo con varias estimaciones. Además, la elevada protección del

³⁵² La producción de azúcar de remolacha representa casi la totalidad de la producción en la CE, el 80 por ciento de la producción en Japón y la mitad del volumen de azúcar producido en Estados Unidos (Mitchell D., 2004).

³⁵³ Sheales T. y otros, 1999.

mercado interno aplicada en estos países explica que hayan dejado de ser importadores netos de la mitad del volumen total de azúcar comercializado en el ámbito mundial y que se hayan convertido en exportadores netos a lo largo de los últimos veinte años³⁵⁴.

Además de las políticas proteccionistas sobre el azúcar de las tres grandes potencias económicas, hoy en día, existe una gran variedad y complejidad de medidas gubernamentales aplicadas al sector del azúcar en la mayoría de países, que distorsionan el funcionamiento del mercado mundial del azúcar. Entre otros países de la OCDE caracterizados por una gran protección de sus mercados domésticos del azúcar, destacan Méjico, Polonia y Turquía. Este último país dispone de una mayor protección para sus productores de azúcar que la ofrecida por la CE, lo que ha llevado a una tendencia expansiva de su producción y a notables exportaciones de forma periódica. Entre los países en transición, Rusia, el mayor importador neto de azúcar, fija elevados aranceles para proteger a sus productores de azúcar de remolacha y salvaguardar los intereses de las refinerías locales.

Respecto a los países en desarrollo, se pueden destacar las políticas proteccionistas que se aplican en China, la India, Méjico y Kenya. China aplica restricciones a la importación para mantener precios domésticos por encima de los precios vigentes en el mercado mundial. La India, el principal país productor de azúcar de caña, tiene un mercado doméstico del azúcar fuertemente regulado, con altos aranceles a la importación en aras a proteger a sus productores locales. En Méjico, los elevados precios domésticos han estimulado la producción de cara a beneficiarse del acceso, libre de aranceles y de cuotas al mercado estadounidense a partir de 2008, bajo el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA). Por su parte, Kenya establece elevados aranceles y cuotas a la importación con vistas a preservar los intereses de sus productores domésticos.

A continuación, se presenta en el cuadro 18, una síntesis de los instrumentos de política azucarera más utilizados por los países productores, consumidores

³⁵⁴ Mitchell D., 2004.

y comercializadores de azúcar, aunque exista un amplio abanico de instrumentos específicos para cada país.

Cuadro 18: Principales instrumentos de política azucarera en el mundo.

Región/país	Arancel aplicado a la importación	Arancel consolidado ⁽¹⁾	Barreras no arancelarias ⁽²⁾	Cuotas en el mercado interno	Fijación oficial del precio	Canal único de comercialización		Subvenciones a la exportación
						Interno	Externo	

América del Norte, Europa y Oceanía

EE.UU.	Sí	151	No	No	Sí	No	No	No
Canadá	Sí	8,24	No	No	No	No	No	No
Méjico	Sí	96	No	No	No	No	No	Sí
CE	Sí	176	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Rusia	Sí	15	No	No	No	No	n.d.	No
Australia	No	21,6	No	Sí	No	Sí	Sí	No

América del Centro y del Sur

Argentina	Sí	35	No	No	No	No	No	No
Brasil	Sí	35	No	No	No	No	No	No
Chile	Sí	n.d.	No	No	No	No	No	No
Colombia	Sí	117	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Cuba	Sí	40	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Guatemala	Sí	100	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Asia y África

China	Sí	78	No	No	No	No	No	No
India	Sí	150	Sí	No	Sí	No	No	No
Indonesia	Sí	95	No	No	Sí	No	No	No
Japón	Sí	287	No	No	Sí	No	n.d.	No
Sudáfrica	Sí	105	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Swazilandia	Sí	105	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Tailandia	Sí	99	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí

n.d.: no disponible

⁽¹⁾ Aranceles *ad valorem* equivalentes sobre la importación de azúcar en bruto comprometidos en la OMC para el año 2000. Están expresados en porcentaje.

⁽²⁾ Éstas incluyen medidas como agencias de retención de importaciones y requerimientos de licencias para importar.

Fuentes: Borrell B. y Pearce D., 1999. Larson D. F. y Borrell B., 1999. Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003. Elaboración propia.

En definitiva, existe un entramado de políticas proteccionistas en muchos países que conforma un círculo vicioso de difícil solución, porque esas políticas van en contra del libre movimiento del producto en el mercado internacional, por lo que pueden deprimir y hacer oscilar los precios mundiales en mayor consideración.

No obstante, en los últimos años, se observan esfuerzos a favor de liberalizar parcialmente algunos de los mercados más relevantes, como es el correspondiente a Brasil -véase el anexo 4-, siendo también significativo el mercado australiano de azúcar, caracterizado por una reducción sustancial de las regulaciones que afectan a dicha industria³⁵⁵. Por su parte, en la CE se ha abierto un debate en el seno de las instituciones comunitarias sobre la posible reforma de la OCM del azúcar. En consecuencia, se ha iniciado una nueva tendencia, lenta pero progresiva, hacia la liberalización comercial.

IV.6- Estudios sobre los efectos de la liberalización del comercio de azúcar en el mercado mundial

Como las políticas azucareras aplicadas en una gran mayoría de países generan múltiples distorsiones sobre el mercado mundial, en los últimos años, se han realizado diversos estudios centrados en valorar el efecto que tendría la liberalización de los flujos comerciales de azúcar sobre los precios, la producción, el consumo y el comercio, en los ámbitos internacional y nacional en diversos países.

A continuación, se resumen los resultados de los principales estudios realizados sobre eliminación de barreras al comercio de azúcar. Todos ellos muestran que la liberalización multilateral del comercio de azúcar fomentaría las transacciones internacionales de dicho producto junto a un aumento de su precio en el mercado mundial. La producción de azúcar se expansionaría en

³⁵⁵ Son de especial importancia las medidas más flexibles sobre el control de asignación de las tierras cultivadas de caña de azúcar, la supresión de los aranceles a la importación de azúcar, y la eliminación de los precios de soporte y las subvenciones a la exportación dirigidos a la industria azucarera australiana.

las economías más eficientes en contra de las menos eficientes, consiguiéndose un mejor uso de los recursos productivos a escala mundial. En términos de ganancias potenciales de bienestar, serían los consumidores de países con previas políticas proteccionistas los más beneficiados. En conjunto, los siguientes estudios van a mostrar que la reforma mundial del mercado del azúcar podría generar significativas ganancias netas de bienestar en el mundo. Además, cuanto más profunda y coordinada sea la reforma de liberalización, se esperan mayores beneficios netos globales.

IV.6.A- Borrell B. y Pearce D., 1999 (*Centre for International Economics, CIE, Australia*)

En este trabajo, los autores calculan los cambios derivados de la liberalización multilateral comercial sobre la producción, el consumo, el comercio, el precio y el bienestar. Para ello, los autores utilizaron un modelo sobre el funcionamiento del mercado mundial del azúcar, conocido por *Global Sweetener Market Model*, que fue desarrollado por el CIE. Dicho modelo simula el comportamiento económico referente a la producción, el consumo y el comercio, para 24 regiones y siete clases distintas de edulcorantes. El período de proyección utilizado es del año 2000 al 2008.

Se presentan dos posibles escenarios: el primero es el escenario de base, en el que se asume que los niveles de protección se mantienen, aunque se considera que el tamaño del mercado mundial sigue en expansión debido a los mayores ingresos y niveles de población. También se asumen mejoras de productividad de acuerdo con las tasas alcanzadas en la década anterior. En contraposición, en el segundo escenario se supone que todas las barreras al comercio se eliminan para el conjunto de países en el año 2000, de modo que todos los ajustes a las nuevas condiciones de mercado se habrán realizado para el año 2008. Respecto al crecimiento de los ingresos, la población y la productividad, se establece la misma hipótesis que en el primer escenario.

Según las simulaciones realizadas, la liberalización comercial en el mercado mundial del azúcar implicaría una subida del precio mundial, con el consiguiente incremento del volumen de azúcar comercializado en el mercado

internacional. El modelo estima un aumento en el precio mundial del azúcar en bruto del 38 por ciento, pasando de 8,52 centavos de dólar por libra en el año 2000 a 11,74 centavos de dólar por libra en el año 2008. El precio del azúcar blanco también aumentaría, pero no tanto como en términos brutos.

No obstante, la variación de los precios domésticos del azúcar sería distinta en función del nivel de protección comercial aplicado hasta el momento. En aquellos países con políticas proteccionistas en el sector del azúcar, los precios internos disminuirían, aumentando el consumo y reduciendo la producción, con lo cual sus importaciones se incrementarían. Éste es el caso de Europa Occidental y Oriental, EE.UU., Méjico, Japón, China, Filipinas e Indonesia. Por otro lado, los países con bajos costes de producción y que aplican políticas liberalizadoras (protección baja o nula) en el sector del azúcar, responderían a mayores precios, aumentando la producción y disminuyendo el consumo y, por consiguiente, incrementando la oferta exportadora. Entre estas economías destacan Brasil, Cuba, otros países americanos, Tailandia, Australia y Sudáfrica.

La subida del precio internacional del azúcar haría aumentar los precios domésticos de las economías de Australia, Brasil y Cuba, en el mismo porcentaje, es decir, alrededor de un 38 por ciento. En el norte de África, los países de la Federación Rusa, Tailandia, India, Oriente Medio y algunos Estados americanos, los precios subirían entre un 15 y un 20 por ciento. Y en las economías del sur de África y el resto del mundo, los precios permanecerían prácticamente invariables. En contraposición, se estima que la eliminación de la protección comercial se traduciría en una reducción de los precios internos alrededor de un 65 por ciento en Japón, un 40 por ciento en Europa Occidental, un 25 por ciento en los EE.UU., Méjico, Indonesia y Europa del Este, y un 10 por ciento en China, Ucrania y Filipinas.

Es de esperar que la liberalización comercial conlleve a que la producción de azúcar se mueva desde los Estados menos eficientes a los más eficientes. En conjunto, la participación de los países productores con altos costes (Japón, Europa Occidental, Méjico, Indonesia, Europa del Este, China, Ucrania y Filipinas) se reduciría en un 14 por ciento. Serían los países productores de

bajo coste los que absorberían la anterior participación. En particular, Japón reduciría su producción en un 44 por ciento, Europa Occidental en un 21 por ciento, Indonesia en un 17 por ciento, y Europa Oriental en un 14 por ciento. Australia y Tailandia incrementarían su producción alrededor de un 25 por ciento, y Brasil, Cuba y otros países americanos cerca de un 15 por ciento. Se considera, pues, que las economías caracterizadas por altos costes productivos de azúcar dirigirían los recursos productivos absorbidos por dicho sector, cada vez más, a actividades alternativas de mayores beneficios. Por otra parte, el consumo de azúcar sólo incrementaría en un 4 por ciento, colectivamente.

En términos de ganancias de bienestar, los productores de Brasil tendrían importantes ganancias debido al aumento esperado de producción como respuesta a los mayores precios. Sin embargo, los consumidores perderían ganancias al pagar más por la adquisición del azúcar. De forma similar, el aumento de los ingresos del productor superaría las pérdidas del excedente del consumidor en las grandes economías exportadoras de bajo coste. Éste es el caso, especialmente de Australia y Tailandia, aunque esta última economía se beneficiaría menos debido al nivel de protección que todavía existe. También, los productores de Cuba ganarían más que las pérdidas experimentadas por los consumidores ante la elevada proporción de producción exportada.

Se predice que India será importador neto de azúcar porque, a pesar del significativo incremento de la producción, la expansión del consumo se espera que siga un ritmo más rápido teniendo en cuenta el destacado crecimiento de la población y la renta. Así que el modelo calcula que la pérdida de ganancias de los consumidores sobrepasaría ligeramente el aumento de los beneficios de los productores en la India.

Respecto a las economías importadoras de azúcar con un nivel leve de protección (Oriente Medio, el norte de África, la Federación rusa, Canadá, Corea, Malasia y Singapur), los mayores precios mundiales afectarían más sobre los consumidores que sobre los productores. Por ello, en términos netos, estos países tenderían a perder bienestar tras un proceso de liberalización comercial en el azúcar. Por lo que respecta a los países altamente protegidos

(sobre todo, Europa Occidental, EE.UU., Japón e Indonesia) los mayores precios mundiales conllevarían una bajada de los precios domésticos y, en consecuencia, un aumento del bienestar del consumidor mayor que la caída de las ganancias del productor.

En definitiva, los países más beneficiados serían las economías exportadoras eficientes con un bajo nivel de protección y, por otra parte, los países importadores altamente protegidos. Con la excepción de Australia, los mayores Estados exportadores beneficiarios serían países en desarrollo, y con la excepción de Indonesia, las economías importadoras más beneficiadas serían países desarrollados. Aparte, los mayores países importadores de azúcar con un bajo nivel de protección resultarían ser los principales perdedores, aunque sus pérdidas serían pequeñas con relación a las ganancias relativas. Estos países serían principalmente PVD.

Los autores consideran que la protección en el mercado mundial del azúcar se impone desde los países desarrollados, con un alto coste para ellos mismos (para sus consumidores) y para los países en desarrollo con potencial económico en aras a expansionar sus exportaciones. A pesar de que la protección de los países desarrollados disminuye el precio mundial beneficiando a algunos PVD importadores de azúcar, las ganancias de estos últimos son inferiores a las pérdidas impuestas a los PVD exportadores.

Por último, los autores concluyen con un ejercicio de simulación en diferentes escenarios parciales de liberalización, en aras a comparar el aumento del precio mundial que se conseguiría en cada uno de ellos, con el que se logró bajo el anterior escenario de completa liberalización comercial multilateral. Así, en primer lugar, se plantea una política de libre comercio en EE.UU. y Europa Occidental. En este caso, se lograría que el precio mundial aumentase en un 19,76 por ciento, lo que representa un 52 por ciento respecto a la subida del mismo en un escenario de liberalización multilateral del comercio de azúcar.

En segundo lugar, se supone una reducción a la mitad del valor de los aranceles aplicados por encima del contingente arancelario en EE.UU. y Europa

Occidental. En este escenario, la subida del precio mundial sólo sería de un 9,5 por ciento, el cual equivale a un 25 por ciento con relación al efecto sobre el mismo en la situación de liberalización comercial global. Finalmente, se propone un aumento del 50 por ciento de las cuotas de importación de EE.UU. y Europa Occidental. De esta manera, se alcanzaría un incremento del precio mundial de sólo un 3,8 por ciento, de modo que dicho impacto corresponde a un 10 por ciento de la variación esperada del precio internacional bajo la liberalización global del comercio.

Cuadro 19: Subida del precio mundial del azúcar como resultado de un determinado proceso de liberalización del mercado. Estudio de Borrell B. y Pearce D.. Período de proyección: 2000-08.

Escenario de base:

Mantenimiento del actual nivel de protección.

Escenarios de liberalización:	Subida del precio mundial (%) (en relación al escenario de base)
Eliminación total de las barreras comerciales.	38
Liberalización del comercio en EE.UU. y Europa Occidental.	19,76
Reducción a la mitad de los aranceles aplicados por encima del contingente en EE.UU. y Europa Occidental.	9,5
Aumento del 50% de los contingentes en EE.UU. y Europa Occidental.	3,8

IV.6.B- Sheales T. y otros, 1999 (*Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, ABARE, Australia*)

En esta investigación, se simula la eliminación de políticas gubernamentales intervencionistas, de forma conjunta, con vistas a valorar los efectos potenciales sobre el funcionamiento del mercado mundial. Para ello, se utiliza el modelo econométrico SUGABARE y se consideran dos escenarios de un proceso de liberalización global del comercio de azúcar desde 1999 a 2005,

aparte del escenario de base en el que no se produce ningún cambio de política.

En el primer escenario de liberalización se asume, en primer lugar, que el precio de intervención del azúcar blanco en la CE se reduce gradualmente hasta acercarse al valor del precio mundial. Además, se supone que se eliminan todas las medidas de apoyo y de protección al sector azucarero estadounidense. Por último, se suprimen los aranceles a la importación en Japón, China, Méjico, Corea del Sur y Canadá.

En el segundo escenario, las hipótesis anteriores se mantienen y se añade una más sobre las continuas reformas de la política brasileña sobre el uso del alcohol como combustible. Así, se asume que la proporción de etanol mezclado con gasolina disminuye, lo que conlleva una caída en el consumo de etanol de 1.600 millones de litros en el período 1999-2005. Por eso, se espera que la producción de etanol se reduzca en dicha cantidad y que la caña de azúcar, utilizada previamente en su producción, se destine a la obtención de azúcar.

Bajo el primer escenario de reducción simultánea de la intervención gubernamental en los mercados del azúcar de la CE, EE.UU., Japón, China, Méjico, Corea del Sur y Canadá, se conseguiría un aumento del precio mundial del azúcar en bruto de un 41 por ciento en el 2005. Pero si se supone, además, que cambia la proporción de alcohol de combustión en la gasolina en Brasil, se estima que el precio mundial del azúcar en bruto crecería en un 28 por ciento. La diferencia de ambos resultados refleja el efecto de un incremento esperado de la producción y la exportación de azúcar de Brasil en el segundo escenario.

Los significativos cambios esperados por parte de la CE y EE.UU. en el comercio de azúcar son los principales factores que contribuyen a favor de los mayores precios mundiales. Bajo la primera opción asumida, se estima que las importaciones estadounidenses de azúcar incrementarían en un 44 por ciento y que las exportaciones europeas de azúcar caerían en un 34 por ciento. En ambas economías se prevé que la producción disminuya ante la finalización de medidas gubernamentales de apoyo y, al mismo tiempo, que el consumo

aumente ya que los precios serían inferiores a los precedentes antes de la liberalización.

Los países productores de azúcar de bajo coste fomentarían sus exportaciones ante el destacable aumento del precio mundial del azúcar en bruto, especialmente bajo el primer escenario. Así, se demuestra que el volumen de azúcar vendido al resto del mundo crecería en un 23 por ciento en Brasil, un 16 por ciento en Australia, y un 22 por ciento en Tailandia, respecto al escenario de base. Asimismo, la producción en dichos países aumentaría y el consumo disminuiría ligeramente debido a los mayores precios.

En el caso de incorporar la política brasileña de reducción en la producción y el consumo de alcohol, las exportaciones de azúcar de Brasil aumentarían en un 43 por ciento, mientras que la exportación de azúcar de otros principales países productores disminuiría ante la mayor presencia brasileña en el mercado mundial. Así, las exportaciones australianas y tailandesas sólo crecerían en un 10 y un 14 por ciento, respectivamente, con relación al escenario de base.

Aparte de la liberalización global, en el mismo estudio se analizan los efectos sobre el mercado mundial del azúcar de la eliminación de las medidas de soporte y protección en la CE, EE.UU. y Japón, de forma separada, -tal y como anteriormente dichas medidas han sido definidas a la hora de cuantificar los resultados de la opción de reforma multilateral del mercado-. En este sentido, en 2005, se conseguiría un aumento del precio mundial, del 19 por ciento con el recorte del precio de intervención del azúcar en la CE, del 17 por ciento en base a la liberalización en EE.UU., y del 5 por ciento al eliminar los aranceles a la importación de azúcar en Japón.

Según la opción europea de reducir gradualmente el precio de intervención del azúcar blanco, el incremento del precio mundial sería consecuencia de una estimada disminución en un 36 por ciento de las exportaciones por parte de la CE, debido a la combinación de una subida del consumo doméstico y una bajada de la producción interna, por los menores precios en el interior de la Comunidad.

Bajo la liberalización del mercado estadounidense del azúcar, el aumento esperado del precio mundial sería debido a un estimado 72 por ciento de incremento de las importaciones de azúcar por parte de EE.UU.. Las elevadas importaciones americanas serían resultado de un incremento del consumo doméstico y de una reducción de la producción interna, ante los menores precios internos.

Respecto a la gradual eliminación de los derechos de aduana sobre la importación de azúcar en la economía japonesa, la subida del precio internacional del azúcar sería causada por un incremento estimado de un 33 por ciento de las importaciones japonesas de azúcar, ante la menor producción y el mayor consumo en Japón.

En la CE y EE.UU., las medidas de liberalización del mercado doméstico conllevarían a una ganancia neta de bienestar para la economía, ya que las ganancias previstas para los consumidores superarían a las pérdidas esperadas sobre los productores de azúcar. Por lo que respecta a Japón, el cálculo de las ganancias globales para la economía no se realiza en el estudio, ante la dificultad de aislar los efectos sobre los productores de isoglucosa y los refinadores de azúcar.

En conclusión, el estudio demuestra que las supresiones individual y multilateral de las políticas azucareras que distorsionan el mercado mundial implicarían una subida del precio mundial del azúcar entre un 5 y un 41 por ciento, dependiendo de la extensión de la liberalización del mercado. La acción global coordinada de reducción de las intervenciones gubernamentales en el mercado mundial del azúcar conseguiría el mayor incremento del precio mundial (en un 41 por ciento) y, en consecuencia, las mayores ganancias de bienestar para el conjunto de los países a través del comercio.

En las distintas opciones de liberalización del mercado mundial del azúcar, se muestra que los principales beneficiarios serían los productores situados en países productores de bajo coste, ya que recibirían mejores precios además de la posibilidad de aumentar la producción. Muchos de esos países serían PVD

que, actualmente, venden una gran parte de su producción a precios artificialmente bajos debido a las distorsiones existentes en el mercado mundial. También serían muy significativas las ganancias esperadas para los consumidores finales y las industrias utilizadoras de azúcar de países con una alta protección y elevado precio en el mercado doméstico del azúcar, como es el caso de la CE, EE.UU. y Japón.

Cuadro 20: Subida del precio mundial del azúcar como resultado de un determinado proceso de liberalización del mercado. Estudio de Sheales T. y otros. Período de proyección: 1999-2005.

Escenario de base:

Mantenimiento de las actuales políticas azucareras.

Escenarios de liberalización:	Subida del precio mundial (%) (en relación al escenario de base)
Acercamiento del precio europeo de intervención al precio mundial. Supresión de medidas de apoyo y protección en EE.UU.. Eliminación de los aranceles en Japón, China, Méjico Corea del Sur y Canadá.	41
(+) Disminución del consumo de etanol de 1.600 litros.	28
Acercamiento del precio europeo de intervención al precio mundial.	19
Supresión de medidas de apoyo y protección en EE.UU..	17
Eliminación de los aranceles en Japón.	5

IV.6.C- Wohlgenant M.K., 1999 (FAO)

El propósito de este estudio es también el de analizar los efectos previstos derivados de un proceso de liberalización comercial en el mercado mundial del azúcar. En concreto, el autor enfoca el análisis en la valoración de los cambios en el precio mundial, la producción, el consumo y el comercio neto, en 42 países y regiones. Para ello, se utiliza un modelo económico multirregional de

equilibrio, consistente en ecuaciones para la producción, el consumo y las existencias en cada uno de los países o regiones.

En el estudio, se consideran varios escenarios de liberalización, a lo largo del período comprendido entre 2000 y 2005, en aras a evaluar los efectos de: la continuación de los acuerdos alcanzados en la Ronda de Uruguay hasta 2005 (escenario de base); la liberalización total del comercio del azúcar; la liberalización parcial del comercio (consistente en una reducción de un 20 por ciento de los aranceles a la importación); la liberalización total del comercio de azúcar por parte de principales países industrializados (Australia, CE, Canadá, EE.UU., Israel, Japón, Nueva Zelanda, otros países de Europa Occidental y Sudáfrica); la liberalización parcial del comercio de azúcar en los mencionados países industrializados; la liberalización total del comercio de azúcar por parte de determinados países en desarrollo (Brasil, China, Indonesia y Corea del Sur); y la liberalización parcial del comercio de azúcar por parte de los anteriores PVD.

En cualquiera de los escenarios planteados, el precio mundial del azúcar aumentaría. Bajo el escenario de completa liberalización del comercio del azúcar se conseguiría el máximo incremento del precio, que correspondería a un 43 por ciento con relación al escenario de base. Se alcanzarían beneficios elevados para el conjunto de países de la muestra. Éstos serían especialmente significativos para muchos países latinoamericanos y caribeños, asumiendo el mantenimiento de las transferencias implícitas del Protocolo del Azúcar CE-ACP. En esos países, se detectaría un importante aumento de la producción y la exportación de azúcar, además de una disminución en el consumo, como resultado del incremento del precio. En cambio, EE.UU., Japón y la India experimentarían las mayores subidas en las importaciones.

Por otra parte, en la situación de liberalización parcial del comercio, el precio mundial subiría alrededor de un 6 por ciento respecto al precio del escenario de base. Las pautas de cambio sobre la producción, el consumo y el comercio neto serían similares en comparación a las del escenario de liberalización completa del comercio de azúcar.

En el escenario de liberalización total, o parcial, del comercio por parte de países desarrollados, el precio mundial crecería cerca de un 10 por ciento o se mantendría prácticamente inalterado, respectivamente, con relación al escenario de base. Con pocas excepciones, la producción disminuiría, el consumo aumentaría y el comercio neto se reduciría en los países desarrollados, mientras que ocurriría lo contrario en la gran mayoría de países en desarrollo.

Por último, bajo total y parcial liberalización comercial en determinados PVD, el precio mundial del azúcar crecería en un 17 por ciento y un 1 por ciento, respectivamente, con relación al precio del escenario de base. A excepción de Brasil, China, India e Indonesia, la producción subiría, el consumo bajaría y el comercio neto aumentaría en todos los PVD considerados. Por su parte, la CE, EE.UU., México, otros países latinoamericanos y la Federación Rusa obtendrían las mayores ganancias en términos de aumento de producción y comercio neto.

Finalmente, el estudio analiza, en particular, los efectos de cualquiera de los escenarios planteados de liberalización comercial sobre los países ACP signatarios del Protocolo del Azúcar CE-ACP (los resultados se recogen en el cuadro 21). Para ello, se asume que las transferencias implícitas derivadas del Protocolo se mantendrán, o bien, disminuirán en función de la revisión del mismo Protocolo.

En esa línea, bajo la hipótesis de que no se produzca ningún cambio en las condiciones del Protocolo ni en la cuota tarifaria estadounidense, los productores de azúcar ACP se beneficiarían de mayores ingresos de exportación en los escenarios de global liberalización comercial total y parcial, y de liberalización total y parcial del comercio de azúcar en determinados PVD seleccionados, en comparación con los obtenidos en el escenario de base. En cambio, los oferentes ACP obtendrían pérdidas bajo cualquier proceso de liberalización planteado sólo en principales países desarrollados (debido a los menores precios internos en la CE y EE.UU.).

Cuadro 21: Proyecciones sobre la producción, el consumo, el comercio neto, el precio garantizado, el precio mundial y los ingresos de exportación, en las economías ACP participantes del Protocolo del azúcar CE-ACP.

Escenario de base	Producción	Consumo	Comercio neto	Precio garantiz.	Precio mundial	Ingresos de exportación
 tm. \$/tm. miles \$
Ronda de Uruguay hasta 2005	3.369.969	1.809.337	1.560.631	467	262	729.433

Escenarios de liberalización	Producción	Consumo	Comercio neto	Precio garantiz.	Precio mundial	Ingresos de exportación
 tm. \$/tm. miles \$

Se mantienen las transferencias.

Liberalización completa del comercio	3.410.283	1.797.471	1.612.811	506	386	816.985
Liberalización parcial del comercio	3.378.032	1.806.964	1.571.067	475	287	746.616
Liberalización completa del comercio en PI	3.311.288	1.783.130	1.528.158	340	296	520.289
Liberalización parcial del comercio en PI	3.359.845	1.803.514	1.556.331	443	270	690.081
Liberalización completa del comercio en PVD	3.482.227	1.768.778	1.713.448	564	315	967.011
Liberalización parcial del comercio en PVD	3.392.421	1.801.226	1.591.195	486	272	774.578

Se reducen las transferencias.

<i>Caída del 20%</i> Liberalización parcial del comercio	3.381.159	1.806.964	1.574.194	436	287	686.804
<i>Caída del 100%</i> Liberalización completa del comercio	3.536.727	1.797.471	1.739.256	386	386	672.465

PI: países industrializados.

PVD: países en desarrollo.

Fuente: Wohlgenant M.K., 1999.

Bajo la hipótesis de que las transferencias que reciben los países ACP disminuyeran un 20 por ciento, los ingresos de exportación de dichos países ACP caerían en un 6 por ciento en el escenario de liberalización parcial del comercio mundial respecto al escenario de base. En el caso de plantearse la eliminación completa de las transferencias hacia los ACP, los ingresos de

exportación disminuirían en un 8 por ciento en una situación de completa liberalización comercial, con relación al escenario de base.

A partir de cualquier hipótesis aquí planteada, el volumen total de azúcar ACP producido y exportado aumentaría con relación al nivel correspondiente al escenario de base, excepto cuando la liberalización comercial se llevase a cabo únicamente en los países desarrollados. El consumo doméstico de azúcar en el conjunto de países ACP beneficiarios del Protocolo tendría un comportamiento ligeramente descendente, en cualquier caso.

Cuadro 22: Subida del precio mundial del azúcar como resultado de un determinado proceso de liberalización del mercado. Estudio de Wohlgenant M.K.. Período de proyección: 2000-05.

Escenario de base:

Continuación del Acuerdo Agrícola alcanzado en la Ronda de Uruguay.

Escenarios de liberalización:	Subida del precio mundial (%) (en relación al escenario de base)
Liberalización total del comercio.	43
Liberalización parcial del comercio.	6
Liberalización total del comercio por parte de países industrializados.	10
Liberalización parcial del comercio por parte de países industrializados.	0
Liberalización total del comercio por parte de países en desarrollo.	17
Liberalización parcial del comercio por parte de países en desarrollo.	1

En definitiva, todos los estudios resumidos en este apartado concluyen que ante un entorno de mayor liberalización comercial, el precio mundial aumentaría y que incluso sería menos inestable. Por consiguiente, surgirían beneficios económicos derivados del uso más eficiente de los recursos en la producción de azúcar en países competitivos, y de un mayor excedente del consumidor en Estados actualmente protegidos. Los recursos ahorrados por la producción caracterizada por menores costes productivos podrían ser utilizados en otras actividades económicas para generar ingreso adicional. Los

consumidores que actualmente pagan elevados precios domésticos, podrían comprar más cantidad de azúcar y, a la vez, disponer de una mayor renta real que podrían gastar en la adquisición de otros productos.

Además, cuanto más amplias, completas y coordinadas fuesen las reformas emprendidas, mayores serían dichas ganancias. De ahí que se incida en la importancia de las actuales negociaciones en la OMC sobre la liberalización del comercio agrícola, ya que podrían desembocar en una aproximación global de reforma de las políticas azucareras aplicadas en los países miembros.

IV.7- Actuación de los países ACP beneficiarios del Protocolo en el mercado mundial

Tras analizar las principales características del mercado internacional del azúcar, se muestra, en este apartado, el nivel de participación de las economías ACP beneficiarias de los compromisos CE-ACP en los mercados exteriores. Así, se estudia la relevancia de la actuación de dichos países ACP en los ámbitos de la producción, el consumo, los flujos comerciales y la competitividad, a nivel mundial.

IV.7.A- Producción y consumo de azúcar en los países ACP

Los países ACP beneficiarios del Protocolo no tienen un peso significativo ni en la producción ni en el consumo mundial de azúcar, dadas la dimensión económica y la demografía de dichos Estados. Según las estadísticas de la Organización Internacional del Azúcar, el total de producción de azúcar de estas 16 economías ACP representa casi un 3 por ciento de la producción mundial, y el consumo doméstico de azúcar en dichos Estados se sitúa en un poco más de un 1 por ciento del consumo global, a partir de datos promedio del período 1994-2001 (véase el cuadro 23).

Cuadro 23: Producción y consumo de azúcar en los países ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar. Período promedio 1994-2001.

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto.)

Países	Producción	Consumo	Consumo per cápita (kg./persona)
AFRICA	2.398.026	1.189.637	
Congo, Rep.	39.893	31.000	11,03
Costa de Marfil	148.552	162.888	10,90
Madagascar	83.570	91.610	6,36
Malawi	213.608	153.228	15,68
Mauricio	591.892	41.431	35,88
Swazilandia	504.584	103.489	105,93
Tanzania	111.660	173.438	5,48
Zambia	176.607	116.584	
Zimbabwe	527.661	315.969	26,24
CARIBE	800.097	246.432	
Barbados	54.445	14.896	56,10
Belice	119.496	14.219	64,14
Guyana	281.172	24.188	32,18
Jamaica	214.426	115.319	44,98
St. Kitts y Nevis	23.593	2.088	50,36
Trin. y Tob.	106.965	75.724	59,15
PACÍFICO	397.240	44.872	
Fiji	397.240	44.872	56,84
Total ACP	3.595.363	1.480.941	
Total mercado mundial	124.992.750	122.403.000	
%	2,9%	1,2%	

Nota 1 : No se incluye a Kenya, Uganda ni Suriname porque ya no son Estados beneficiarios del Protocolo del Azúcar CE-ACP.

Nota 2 : Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001* .

La mayoría de las economías ACP son excedentarias en la producción de azúcar, especialmente Belice, Fiji, Guyana, Mauricio, Saint Kitts y Nevis y Swazilandia. Sólo Costa de Marfil, Madagascar y Tanzania no producen suficiente volumen de azúcar para satisfacer todo el consumo interno y, en consecuencia, se identifican como economías importadoras netas de azúcar en el mercado mundial.

La mayor producción de azúcar está en la zona de África, especialmente en Mauricio, Swazilandia y Zimbabwe. También son significativos los volúmenes obtenidos en Belice, Guyana y Jamaica, en el Caribe, y en Fiji, en el Pacífico.

Respecto al consumo per cápita, es la economía de Swazilandia donde se consume la mayor cantidad de azúcar por persona. Se trata de un consumo intermedio al ser las industrias alimentarias las que adquieren una gran parte de este producto. Asimismo, las economías ACP pertenecientes a la región del Caribe y Fiji se caracterizan por consumir importantes cantidades de azúcar por habitante. En estos países, el azúcar se destina, principalmente, para producir ron.

IV.7.B- Flujos comerciales de azúcar de los Estados ACP

Es destacable la actuación de los países ACP beneficiarios del Protocolo en el comercio internacional del azúcar. Así, el volumen exportado de azúcar procedente de dichas economías ha representado un 6,5 por ciento sobre el total de las exportaciones mundiales de azúcar (en bruto y blanco), como promedio del período 1995-2001 (véase el cuadro 24). Esta participación de las economías ACP en las exportaciones mundiales de azúcar es muy superior a la proporción que representa el conjunto de las exportaciones de productos ACP sobre el total de las exportaciones mundiales (que se sitúa alrededor de un 2 por ciento).

La significativa actuación de dichos Estados ACP en el comercio mundial de azúcar viene explicada por la aplicación de las condiciones preferentes de acceso al mercado europeo. Alrededor de un 70 por ciento de las exportaciones de azúcar procedente de los países ACP beneficiarios del Protocolo se dirige a la CE en base al trato favorable recogido en el Protocolo nº 3 del azúcar y el Acuerdo del "azúcar preferente especial" (ya que estos acuerdos posibilitan la exportación de casi un 1.600.000 tm. de azúcar blanco equivalente).

Por eso, aquellos países ACP que se benefician de las mayores cuotas de entrega a la CE, como Mauricio, Swazilandia, Fiji, Belice y Guyana son claramente exportadores netos de azúcar, mientras que aquéllos que tienen asignada una pequeña cantidad, como Costa de Marfil, Madagascar y Tanzania, son economías importadoras netas de azúcar. Ya se ha comentado -

en la sección anterior- que estos últimos países producen una menor cantidad de azúcar de la que consumen.

Todos los Estados ACP participantes del Protocolo del Azúcar CE-ACP exportan azúcar en bruto, en cambio, no todos ellos, especialmente las islas caribeñas, venden azúcar blanco en mercados exteriores. Esto es resultado de que, en general, no se ha desarrollado la capacidad de refinado del azúcar en las economías ACP en aras a producir y exportar azúcar blanco.

Cuadro 24: Exportaciones e importaciones de azúcar de los países ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar en el mercado mundial. Período promedio 1995-2001.

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto.)

Países	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones netas
ÁFRICA	1.413.796	247.423	1.166.373
Congo, Rep.	39.950	30.248	9.702
Costa de Marfil	25.593	59.813	-34.220
Madagascar	14.777	21.372	-6.594
Malawi	60.673	3.063	57.610
Mauricio	586.396	34.321	552.074
Swazilandia	395.486	-	395.485
Tanzanía	14.842	88.781	-73.939
Zambia	67.912	1.442	66.470
Zimbabwe	208.167	8.383	199.784
CARIBE	669.467	143.852	525.615
Barbados	51.574	11.038	40.537
Belice	105.604	2	105.602
Guyana	257.417	7.612	249.806
Jamaica	166.885	77.891	88.994
St. Kitts y Nevis	20.303	424	19.879
Trin. y Tob.	67.683	46.885	20.798
PACÍFICO	368.352	7.448	360.904
Fiji	368.352	7.448	360.904
Total ACP	2.451.615	398.723	2.052.892
Total mercado mundial	37.246.728	34.632.948	2.613.780
%	6,5%	1,1%	

Nota 1: No se incluye a Kenya, Uganda ni Suriname porque ya no son Estados beneficiarios del Protocolo del Azúcar.

Nota 2: Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Nota 3: En algunas de las campañas analizadas, Malawi, Swazilandia, Zimbabwe, Belice y Saint Kitts y Nevis no han importado azúcar. Por eso, las cifras en promedio son muy pequeñas en algunos de esos Estados.

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001*.

Según la información estadística de Eurostat (*Comext Database*), sólo Costa de Marfil, Madagascar, Malawi y Mauricio han exportado normalmente cantidades de azúcar refinado al mercado comunitario desde principios de la aplicación del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP, aunque dichas cantidades sólo han sido significativas en algunos años³⁵⁶. En conjunto, en cada campaña comercial, un 2 por ciento, como máximo, de las exportaciones totales de azúcar ACP a la CE corresponde a azúcar blanco o refinado. En contraposición, la CE ha exportado regularmente, desde 1978, azúcar blanco a Costa de Marfil, Guyana, Jamaica, Rep. del Congo y Tanzania, como también a los países ACP importadores netos de azúcar que dejaron de beneficiarse de la provisión del Protocolo (Kenya, Suriname y Uganda).

Es importante destacar que aunque la propiedad estatal de las fábricas y la tierra es todavía común en los PVD, ha habido un proceso de privatización destacado en los últimos años³⁵⁷. En este sentido, la compañía *Tate and Lyle*, que adquiere una gran parte de azúcar ACP para refinar, participa en la propiedad de las empresas productoras de azúcar de caña en Belice, Jamaica, Kenya, Swazilandia y Tanzania³⁵⁸. Por su parte, la industria azucarera de Barbados está administrada, desde principios de los años noventa, por la compañía inglesa *Booker Tate Limited*³⁵⁹. Por lo que respecta a las industrias fabricantes de azúcar de Guyana y Trinidad y Tobago, éstas se encuentran bajo el control de *Tate and Lyle* y *Booker Tate Ltd.*³⁶⁰.

³⁵⁶ Por otra parte, son pocos los países ACP beneficiarios del Protocolo los que han participado en la exportación hacia la CE de melaza, subproducto del refinado del azúcar. En las campañas 1999/2000 y 2000/01, solamente Costa de Marfil, Guyana, Mauricio y Saint Kitts y Nevis han vendido algunos volúmenes de melaza en el mercado europeo (F.O. Licht, *World Sugar Statistics 2003*).

³⁵⁷ Mitchell D., 2004.

³⁵⁸ Koch T., 1989.

³⁵⁹ Empresa internacional en el ámbito de la producción y la comercialización de azúcar. La propiedad de su capital está compartida entre *Tate and Lyle* y *Murray and Roberts Ltd.*. Esta última es una empresa sudafricana de contratación y de ingeniería especializada en el diseño industrial que opera en países de África del Sur, Oriente Medio y Renio Unido.

³⁶⁰ Goddard R., 2001.

En el mercado mundial, las exportaciones de azúcar en bruto originario de este grupo de países ACP alcanzan el 10,8 por ciento de la cantidad mundial exportada de azúcar en bruto. En cambio, si se calcula el mismo porcentaje para el azúcar blanco, la proporción se reduce a un 1,6 por ciento (véase el cuadro 25). Se observa que Mauricio, Fiji, Swazilandia, Guyana y Jamaica, las principales economías ACP exportadoras de azúcar en bruto, venden significativos volúmenes en los mercados exteriores, mientras que únicamente Swazilandia, Zambia y Zimbabwe exportan una cantidad destacable de azúcar blanco.

Cuadro 25: Exportaciones de azúcar originario de cada Estado ACP participante del Protocolo. Período promedio 1995-2001.

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto.)

Países	Exportaciones de azúcar en bruto	Exportaciones de azúcar blanco
ÁFRICA	<i>1.133.931</i>	<i>275.973</i>
Congo, Rep.	29.904	10.045
Costa de Marfil	9.577	15.982
Madagascar	8.133	6.644
Malawi	52.904	7.769
Mauricio	573.156	13.240
Swazilandia	265.950	129.535
Tanzanía	12.935	1.908
Zambia	21.200	46.712
Zimbabwe	160.172	44.138
CARIBE	<i>666.625</i>	<i>2.842</i>
Barbados	51.574	-
Belice	105.601	3
Guyana	257.417	-
Jamaica	166.885	-
St. Kitts y Nevis	20.303	-
Trin. y Tob.	64.844	2.839
PACÍFICO	<i>346.987</i>	<i>-</i>
Fiji	346.987	-
Total ACP	<i>2.147.542</i>	<i>278.815</i>
Total mercado mundial	<i>19.865.131</i>	<i>17.381.598</i>
%	<i>10,8%</i>	<i>1,6%</i>

Nota 1: En algunas de las campañas analizadas, Congo, Tanzania, Belice y Trinidad y Tobago no han exportado ninguna cantidad de azúcar blanco.

Nota 2: Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Nota 3: La OIA no tiene constancia de que se hayan efectuado operaciones de exportación de azúcar blanco en Fiji ni en la mayoría de los países ACP caribeños.

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001*.

En realidad, todas las economías africanas aquí presentadas han exportado pequeñas cantidades de azúcar blanco en la mayoría de las campañas comerciales, a excepción de la República del Congo y Tanzania que sólo han vendido azúcar blanco puntualmente. En cambio, no hay constancia de que las islas del Caribe y Fiji hayan vendido azúcar refinado en los mercados externos en ninguna de las campañas desde 1995 a 2001. Así pues, en definitiva, los Estados ACP estudiados en esta investigación exportan mayoritariamente azúcar en términos brutos, a diferencia de otras economías productoras y exportadoras de azúcar de caña que comercializan tanto azúcar en bruto como blanco.

Los países ACP participantes del Protocolo importan azúcar aunque en cantidades pequeñas. En el cuadro 24, se puede observar que la proporción que suponen las importaciones ACP sobre las importaciones mundiales es de un 1,1 por ciento. Estas economías ACP adquieren mayores volúmenes de azúcar blanco que de azúcar en bruto. Dichas cantidades representan un 1,6 y un 0,8 por ciento sobre las importaciones totales de azúcar blanco y en bruto, respectivamente (véase el cuadro 26).

Todas las economías ACP participantes del Protocolo del Azúcar CE-ACP han importado azúcar blanco de forma constante a lo largo de las últimas campañas, con la excepción de Belice, Malawi y Saint Kitts y Nevis, mientras que son pocos los países ACP analizados que compran normalmente azúcar en bruto en mercados exteriores (Tanzania, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago). En concreto, Costa de Marfil se sitúa entre los primeros países ACP importadores de azúcar blanco, en cambio, Trinidad y Tobago se encuentra entre los principales Estados ACP importadores de azúcar en bruto. Por su parte, Jamaica y Tanzania se posicionan entre las principales economías ACP analizadas importadoras tanto de azúcar blanco como en bruto.

En conjunto, los países ACP beneficiarios del Protocolo son exportadores netos de azúcar en bruto y, al mismo tiempo, son importadores netos de azúcar blanco. Pero, como excepción, Costa de Marfil y Zambia han exportado una mayor cantidad de azúcar blanco que en términos brutos y, por otro lado,

Malawi y Trinidad y Tobago han importado una mayor cantidad de azúcar en bruto que refinado, en el período analizado (cuadros 25 y 26).

Cuadro 26: Importaciones de azúcar de cada Estado ACP participante del Protocolo. Período promedio 1995-2001.

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto.)

Países	Importaciones de azúcar en bruto	Importaciones de azúcar blanco
ÁFRICA	<i>84.692</i>	<i>161.302</i>
Congo, Rep.	5.796	23.023
Costa de Marfil	8.820	50.993
Madagascar	6.367	15.005
Malawi	2.164	898
Mauricio	8.455	25.866
Swazilandia	-	-
Tanzanía	44.320	44.461
Zambia	387	1.054
Zimbabwe	8.383	-
CARIBE	<i>68.024</i>	<i>75.827</i>
Barbados	3.751	7.287
Belice	-	2
Guyana	622	6.990
Jamaica	23.556	54.335
St. Kitts y Nevis	-	424
Trin. y Tob.	40.096	6.789
PACÍFICO	-	<i>7.448</i>
Fiji	-	7.448
Total ACP	<i>152.716</i>	<i>244.577</i>
Total mercado mundial	<i>19.621.283</i>	<i>15.011.666</i>
%	<i>0,8%</i>	<i>1,6%</i>

Nota 1 : Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Nota 2: La OIA no tiene constancia de que se hayan efectuado importaciones de azúcar en bruto por parte de Swazilandia, Belice, Saint Kitts y Nevis y Fiji. Tampoco la Organización ha registrado importaciones de azúcar blanco en Swazilandia ni en Zimbabwe.

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001* .

Respecto a los países de destino de las exportaciones de azúcar ACP (en bruto y blanco), la CE es el principal comprador de azúcar originario de los Estados ACP debido a la aplicación del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP y del Acuerdo del APE (cuadro 27). Así, la Comunidad Europea compra cantidades significativas de azúcar originario de Mauricio, Fiji, Guyana, Jamaica y Swazilandia. Todos los países ACP han destinado las mayores cantidades de azúcar a la CE a lo largo del período 1995-2000, con la única excepción de Zambia, aunque este país sólo se ha beneficiado del Acuerdo del "azúcar preferente especial"³⁶¹. En particular, Mauricio ha destinado casi toda su producción a satisfacer la cuota permitida de acceso al mercado europeo (compárense los cuadros 23 y 27).

La economía de EE.UU. es la segunda mayor importadora de azúcar ACP, debido al establecimiento de su contingente arancelario del que se favorecen dichas economías, excepto Zambia. Sin embargo, en algunas campañas, los países ACP africanos y Fiji exportan mayores cantidades a otros mercados que al estadounidense. Así, Fiji vende mayores volúmenes de azúcar a países del sudeste asiático que a EE.UU., de la misma forma que Malawi, Swazilandia y Zimbabwe dirigen más toneladas de azúcar a países africanos vecinos que a Estados Unidos en algunas campañas.

La isla de Fiji exporta volúmenes significativos de azúcar a Malasia, Japón y Corea del Sur de modo más o menos regular en las campañas analizadas. Por su parte, Swazilandia vende cantidades destacadas de azúcar en los mercados de Sudáfrica y Mozambique a lo largo del mismo período. Asimismo, Zimbabwe destina una gran parte de su azúcar a Namibia, Mozambique y Egipto, como también Malawi vende azúcar en Tanzania, Mozambique y Kenya, aunque de forma más irregular en el tiempo. Por consiguiente, Malawi, Swazilandia y Zimbabwe han conseguido penetrar de modo destacable en otros mercados del mismo continente, principalmente en países vecinos, y en algunos países asiáticos, a pesar de que lo hayan hecho de forma temporal.

³⁶¹ Hay que recordar que Zambia es un país beneficiario del Protocolo del Azúcar CE-ACP desde el 1 de enero de 1995, pero sin cuota, de modo que sólo suministra azúcar a la CE bajo el Acuerdo del APE.

Por lo que respecta a la isla de Mauricio, ésta establece claros vínculos comerciales con Suiza, Israel, Nueva Zelanda y países asiáticos (como Hong Kong y Singapur), aunque las cantidades de azúcar vendidas a dichos países son inferiores a las dirigidas a EE.UU. y, por supuesto, a la CE. Por su parte, Zambia exporta azúcar a sus países vecinos de forma interrumpida en el tiempo, siendo dichos volúmenes superiores a los dirigidos a la CE en la mayoría de campañas. Este país no ha dirigido ninguna cantidad de azúcar a Estados Unidos a lo largo del período analizado (véase el cuadro 27).

Cuadro 27: Exportaciones de azúcar por países de destino para cada Estado ACP participante del Protocolo del Azúcar CE-ACP. Período desde 1995 a 2001.

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto.)

ÁFRICA

CONGO, REP.

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Camerún	0	0	0	0	0	10.000	6.500
CE	18.228	13.442	13.835	21.221	19.679	15.939	2.050
Congo, Rep. Dem.	45	2.390	0	0	0	0	0
EE.UU.	0	5.463	23.478	0	6.947	7.013	0
Gabón	15	0	0	0	0	0	0
Rep. Centroafricana	3.024	378	0	0	0	0	0
Otros países	0	0	10.000	20.000	20.000	20.000	40.000
<i>Total</i>	21.312	21.673	47.313	41.221	46.626	52.952	48.550

COSTA DE MARFIL

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Benín	0	0	0	0	0	0	3
Burkina Faso	0	0	0	0	240	0	0
CE	11.072	26.685	23.810	11.048	18.017	20.024	10.400
EE.UU.	0	0	7.051	0	0	7.000	0
Ghana	0	0	0	0	3.800	0	0
Rumanía	0	0	0	0	0	0	1
Otros países	0	0	0	0	0	0	40.000
<i>Total</i>	11.072	26.685	30.861	11.048	22.057	27.024	50.404

MADAGASCAR

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CE	7.691	1.341	7.424	9.149	16.954	17.761	15731
Comoras	0	5	0	0	0	0	0
EE.UU.	7.100	0	0	0	7.032	7.004	6.250
<i>Total</i>	14.791	1.346	7.424	9.149	23.986	24.765	21.981

MALAWI

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Burundi	2.634	0	0	0	0	0	0
Comoras	0	0	0	0	0	223	0
Congo, Rep. Dem.	925	1.139	276	0	0	207	0
Chipre	0	0	0	0	0	0	15
CE	39.974	19.886	21.695	67.224	36.807	39.285	39.051
EE.UU.	13812	0	0	0	10588	10496	20350
Kenya	0	0	0	0	0	6.184	12.520
Mozambique	565	0	85	0	0	2.814	0
Rumanía	0	0	0	0	0	0	1
Rwanda	22	0	1848	0	0	0	0
Sudáfrica	183	91	0	0	0	1625	0
Tanzanía	2.456	2.478	568	0	0	3.612	0
Uganda	2891	0	0	0	0	444	0
Zambia	65	191	0	0	0	0	0
Otros países	1202	33342	26934	0	0	0	0
<i>Total</i>	64.729	57.127	51.406	67.224	47.395	64.890	71.937

MAURICIO

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Antillas holandesas	0	0	0	0	0	0	22
Arabia Saudita	0	0	2	0	0	0	0
Argentina	0	0	0	0	0	22	0
Australia	353	554	64	107	213	192	170
Canadá	22	154	33	133	109	107	117
CE	545.795	619.024	579.866	615.178	554.970	439.935	609.177
Comoras	122	0	0	0	0	0	0
Chile	0	0	0	44	44	0	0
Chipre	0	45	22	44	44	22	22
EE.UU.	3.321	25.209	24.660	18.583	6.079	5.402	20.795
Egipto	0	0	0	0	0	34	0
Golfo Pérsico	44	44	90	92	143	117	176
Hong Kong	66	177	245	199	332	288	465
Israel	223	264	380	578	600	1.111	1.134
Japón	0	0	0	0	0	8	0
Malasia	0	0	0	0	0	12	0
Nueva Zelanda	198	245	333	379	310	355	380
Noruega	0	66	88	22	44	22	44
Polonia	0	0	0	0	0	0	22
Rep. Checa	0	0	0	0	0	0	22
Rumanía	0	0	0	0	0	0	22
Singapur	0	0	88	66	25	30	110
Suiza	3.317	3.401	4.373	3.069	2.955	2.135	3.134
Uruguay	0	45	0	134	44	0	0
Otros países de América	0	25	45	22	66	0	0
Otros países de África	1.225	0	0	44	0	44	22
Otros países	201	0	0	0	0	0	0
<i>Total</i>	554.887	649.253	610.289	638.694	565.978	449.836	635.834

SWAZILANDIA

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Arabia Saudita	0	0	0	0	0	23.195	0
CE	195.340	183.921	178.706	216.519	169.493	181.637	266.488
EE.UU.	18.597	38.126	27.641	6.350	17.655	34.022	16.640
Indonesia	0	0	0	0	20.031	0	0
Irán	0	0	0	0	0	21.086	0
Malasia	0	0	0	0	0	24.354	0
Mozambique	26.632	19.259	22.927	26.383	7.903	9.356	36.888
Namibia	0	0	0	2.516	0	0	0
Pakistán	0	0	0	0	0	0	22.667
Rusia	0	0	0	0	0	45.648	0
Rwanda	0	0	0	0	527	0	0
Sudáfrica	15.832	0	87.069	140.730	162.819	157.055	175.589
Otros países de África	18.803	0	0	0	0	0	0
Otros países	70.000	80.000	0	0	0	0	0
<i>Total</i>	345.204	321.306	316.343	392.498	378.428	496.353	518.272

ZAMBIA

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Angola	0	299	1.472	1.508	0	0	0
Botswana	0	0	160	160	84	0	1.616
Burundi	11.498	450	1.850	1.500	0	0	1.953
CE	0	12.300	12.826	12.826	3.195	46.946	21.150
Congo, Rep.	0	0	45.567	56.160	0	0	48.883
Congo, Rep. Dem.	30.172	45.313	0	0	0	0	0
Kenya	0	0	0	0	0	0	35.555
Malawi	0	0	116	8.116	0	0	0
Mozambique	281	45	0	0	0	0	0
Namibia	844	871	0	0	0	0	720
Noruega	0	0	0	0	216	245	0
Rwanda	2.286	3.120	620	1.420	0	0	17.493
Sudáfrica	471	100	0	0	0	0	0
Tanzanía	8.267	9.606	60	610	0	0	1.187
Uganda	1.200	0	0	4.500	0	0	3.568
Zimbabwe	0	2.468	0	0	0	0	0
Otros países de Europa	13.512	0	0	0	0	0	0
<i>Total</i>	68.531	74.572	62.671	86.800	3.495	47.191	132.125

ZIMBABWE

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Angola	0	0	0	0	0	9.297	0
Botswana	20.150	17.769	15.188	32.159	13.710	31.205	24.093
Burundi	3.000	0	0	0	0	0	0
CE	75.688	62.985	62.870	62.533	72.225	46.300	80.173
Congo, Rep. Dem.	0	0	0	0	0	669	0
China	0	15.000	0	0	0	0	0
EE.UU.	16100	36228	17642	17029	0	12210	26386
Egipto	30.735	0	15.750	0	0	48.500	0
Kenya	0	0	0	0	0	7.501	0
Malasia	0	0	49.200	38.000	0	0	0
Mozambique	8.365	100	0	32.468	20.646	736	0
Namibia	0	27.229	33.897	42.838	36.144	36.299	44.968
Rusia	0	20.000	17.500	0	0	20.000	0
Sudáfrica	0	0	0	10296	0	0	0
Tanzanía	0	0	10000	4801	0	0	0
Zambia	0	0	0	2517	0	4438	0
Otros países de África	14189	0	0	0	0	0	109446
<i>Total</i>	168.227	179.311	222.047	242.641	142.725	217.155	285.066

CARIBE**BELICE**

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Canadá	25.108	17.846	25.108	14.693	20.933	24.083	105
CE	44.871	53.231	53.591	54.155	60.865	58.159	47.321
EE.UU.	15.013	24.606	22.209	16.831	14.552	11.678	41.139
Guyana	0	0	0	4.383	2.400	0	0
Jamaica	0	0	0	8.301	11.480	8.493	0
Méjico	0	4.198	0	0	0	0	0
Rusia	0	0	0	0	0	11.661	0
Trinidad y Tobago	0	0	0	8.407	0	0	6.366
Otros países	12.952	0	14.468	21	0	0	0
<i>Total</i>	97.944	99.881	115.376	106.791	110.230	114.074	94.931

GUYANA

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Barbados	6.097	0	0	0	0	0	0
Canadá	24.006	0	0	0	0	0	0
CE	174.599	226.403	208.424	209.150	238.605	210.979	195.554
EE.UU.	5.590	22.325	23.850	18.124	13.154	24.253	12.094
Suriname	5.688	0	0	0	0	0	0
Otros países	13.131	13.113	20.937	18.025	31.101	42.038	44.681
<i>Total</i>	229.111	261.841	253.211	245.299	282.860	277.270	252.329

JAMAICA

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CE	141.325	156.980	150.037	151.254	166.154	168.858	156.862
EE.UU.	3.642	24.450	20.897	16.237	11.345	0	0
Otros países de América	4	0	13	26	24	40	50
<i>Total</i>	144.971	181.430	170.947	167.517	177.523	168.898	156.912

ST. KITTS Y NEVIS

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CE	20.431	15.701	23.098	11.652	0	0	0
EE.UU.	0	3.937	6.900	6.900	0	0	0
Otros países	0	0	0	0	18.000	18.000	17.500
<i>Total</i>	20.431	19.638	29.998	18.552	18.000	18.000	17.500

TRIN. Y TOB.

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Antillas holandesas	0	0	8711	0	0	0	0
Bahamas	383	0	0	0	0	0	0
CE	60.461	57.908	35.741	48.723	58.976	78.538	52.325
EE.UU.	9.195	15.694	12.567	10.985	7.275	7.337	8.920
Jamaica	0	0	0	0	0	22	0
Otros países de América	0	0	0	0	0	20	0
<i>Total</i>	70.039	73.602	57.019	59.708	66.251	85.917	61.245

PACÍFICO**FIJI**

Países de destino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Canadá	18.980	0	0	0	0	0	0
CE	229.103	235.408	199.034	226.664	207.633	217.283	203.416
China	16.329	20.773	0	0	0	0	0
EE.UU.	10.755	21.141	19.978	0	19.470	9.560	9.582
Indonesia	0	0	0	0	0	21.141	0
Japón	32.658	80.235	46.740	0	69.142	15.580	36.353
Corea del Sur	32.326	15.580	0	0	46.739	15.164	0
Malasia	97.979	93.478	45.701	166.178	0	22.850	0
Singapur	0	21.141	0	0	0	0	0
Taiwán	0	0	0	0	0	28.718	0
Otros países de Europa	0	0	0	0	25.654	0	0
<i>Total</i>	438.130	487.756	311.453	392.842	368.638	330.296	249.351

Nota : La OIA desconoce el destino de las exportaciones de azúcar procedentes de Barbados y Tanzania.

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001*.

Respecto a las importaciones de azúcar por países de origen que efectúan los Estados ACP participantes del Protocolo, se debe afirmar que existe una diversidad de economías suministradoras de azúcar hacia dichos Estados (véase el cuadro 28). En general, Brasil es la economía que establece vínculos comerciales con la mayor parte de los Estados ACP estudiados, tanto pertenecientes a la región del Caribe como la africana. La economía brasileña vende azúcar a Costa de Marfil, Madagascar, Tanzania, Jamaica y Trinidad y Tobago, de forma regular a lo largo de las campañas.

En la misma línea, Sudáfrica vende cantidades significativas de azúcar a Madagascar, Mauricio y Tanzania durante el período analizado, lo que posibilita, sobre todo a la isla de Mauricio, satisfacer gran parte de su consumo doméstico y así, facilitar que su producción doméstica cubra la cuota entera de azúcar en bruto a exportar a la CE con carácter preferente (compárense los cuadros 23 y 28). Por su parte, Colombia proporciona azúcar a islas del Caribe, como Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, casi permanentemente, mientras que sólo se orienta hacia la región ACP africana en algunas campañas, en particular, a Costa de Marfil, Kenya y la República del Congo.

A pesar de que la CE no se encuentra entre los principales suministradores de azúcar al conjunto de los países ACP beneficiarios de las condiciones del Protocolo, sobresale el hecho de que la Comunidad venda azúcar blanco a dichos Estados ACP, los cuales se caracterizan por ser economías tradicionales de exportación de azúcar en bruto a la CE. En particular, Costa de Marfil, Guyana, Jamaica y Madagascar suelen recibir las mayores cantidades de azúcar procedente de la CE a lo largo de las campañas y, en general, todas las economías ACP compran azúcar europeo en alguna campaña comercial, con la única excepción de Zimbabwe. En cambio, los países africanos ACP no adquieren azúcar procedente de EE.UU. durante el mismo período analizado, sino que sólo los países ACP de la región del Caribe importan azúcar originario de los EE.UU., siendo Jamaica el mayor importador.

Cuadro 28: Importaciones de azúcar por países de origen de cada Estado ACP participante del Protocolo del Azúcar CE-ACP. Período desde 1995 a 2001.

(Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto.)

**ÁFRICA
CONGO, REP.**

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Brasil	0	0	5.500	6.750	0	322	0
CE	0	0	140	536	642	333	3.846
Colombia	0	0	0	0	0	14.261	0
Indonesia	0	0	0	0	0	0	35
Sudáfrica	0	0	0	0	1.354	0	6.601
Tailandia	0	0	0	0	0	10.804	0
Zambia	0	0	45.567	56.160	0	0	48.883
Otros países	0	0	10.000	0	0	0	0
<i>Total</i>	0	0	61.207	63.446	1.996	25.720	59.365

COSTA DE MARFIL

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Brasil	15.217	30.979	13.522	15.600	37.457	0	76.483
CE	11.347	4.293	23.163	0	53.079	0	40.123
Colombia	0	14.913	0	0	0	0	0
China	1	0	0	0	0	0	0
Guatemala	12.164	0	0	12.000	0	0	0
Méjico	0	12.804	31.409	0	0	0	0
Tailandia	0	14.137	0	0	0	0	0
<i>Total</i>	38.729	77.126	68.094	27.600	90.536	0	116.606

MADAGASCAR

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Brasil	14.000	7.000	0	0	0	4.000	14.000
Canadá	1	0	0	0	0	0	0
CE	6.461	1.581	515	9.200	251	236	5.508
Hong Kong	4	0	0	0	0	0	0
Kenya	0	0	1	0	0	0	0
Mauricio	0	4	0	0	0	0	0
Singapur	0	0	0	0	0	0	86
Sudáfrica	104	14.199	4.956	11.825	8.170	4.215	33.609
Swazilandia	105	0	0	0	0	0	0
Tailandia	0	0	0	4.172	0	0	5.400
<i>Total</i>	20.675	22.784	5.472	25.197	8.421	8.451	58.603

MAURICIO

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CE	5.411	10.840	0	0	0	0	0
Sudáfrica	16.225	22.810	41.210	41.434	38.814	41.743	21.763
<i>Total</i>	21.636	33.650	41.210	41.434	38.814	41.743	21.763

TANZANÍA

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Brasil	0	9234	39219	41080	23304	0	14487
CE	5582	3	1236	2627	896	902	318
Colombia	0	0	14913	0	0	18457	0
Guatemala	0	0	0	0	7330	14000	0
India	0	0	0	0	0	0	2003
Kenya	4615	4172	11801	0	0	0	0
Malawi	2.456	0	568	3.261	0	3.612	0
Méjico	0	0	13.871	7.406	0	0	0
Pakistán	5.490	0	0	140	71	0	0
Sudáfrica	0	0	0	21.093	18.259	13.155	30.552
Sudán	0	0	3.246	0	0	0	0
Tailandia	21.525	47.811	32.593	47.789	6.480	38.690	52.692
Zambia	8.267	9.606	60	610	0	0	1.187
Zimbabwe	0	0	10.000	4.801	0	0	0
<i>Total</i>	47.935	70.826	127.507	128.807	56.340	88.816	101.239

ZIMBABWE

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Botswana	0	0	0	11	0	0	0
Brasil	23.920	0	31.500	0	0	0	0
Malawi	780	0	0	0	0	0	0
Zambia	0	2.468	0	0	0	0	0
<i>Total</i>	24.700	2.468	31.500	11	0	0	0

**CARIBE
BARBADOS**

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Brasil	0	0	0	0	0	22	0
Canadá	0	0	0	0	32	4	0
CE	53	0	0	0	9.034	3.994	7.306
Colombia	1.026	3.000	3.360	0	106	672	0
Chile	0	0	0	0	0	22	0
EE.UU.	5.622	8.816	8.647	14.115	817	818	180
Guyana	6.097	0	0	0	963	2.540	0
Trinidad y Tobago	0	0	0	0	16	0	0
Venezuela	0	0	0	0	1	0	0
<i>Total</i>	12.798	11.816	12.007	14.115	10.969	8.072	7.486

GUYANA

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belice	0	0	0	4.351	0	0	0
CE	2.738	5.852	7.064	7.662	7.776	7.779	7.000
EE.UU.	248	2.812	0	0	0	0	0
<i>Total</i>	2.986	8.664	7.064	12.013	7.776	7.779	7.000

JAMAICA

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina	0	0	0	114	0	0	0
Belice	0	0	0	7.955	11.480	7.378	0
Brasil	9.785	3.386	303	3.926	2.960	271	1.011
Canadá	0	0	654	443	0	0	0
CE	410	0	117	2.546	2.431	9.182	8.307
Colombia	0	65	18.000	16.544	30.476	9.082	26.898
Costa Rica	0	0	0	21	0	0	0
Cuba	0	0	0	0	0	326	0
EE.UU.	33.868	45.596	39.066	36.297	27.029	40.524	36.392
Guatemala	0	24.800	990	11.072	11.433	5.120	5.349
Guyana	0	0	0	0	0	15.826	5.000
Méjico	0	420	4.178	9.095	718	7.631	366
Nicaragua	0	0	0	8.000	0	0	0
Suriname	0	0	0	274	0	0	0
Trinidad y Tobago	0	0	0	0	0	148	150
Otros países	0	0	0	0	0	743	1.084
<i>Total</i>	44.063	74.267	63.308	96.287	86.527	96.231	84.557

TRIN. Y TOB.

Países de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belice	0	0	0	8.298	0	0	6.283
Brasil	25.829	13.055	14.000	15.412	9.949	0	0
CE	0	0	373	0	0	0	0
Colombia	0	0	4.700	6.180	19.324	24.720	10.970
Costa Rica	0	8.240	0	0	0	0	0
EE.UU.	2.183	0	9.960	8.144	10.561	0	1.213
El Salvador	0	0	0	0	10.223	0	0
Guatemala	5.983	6.180	5.121	0	0	0	0
Guyana	0	0	0	0	10.274	6.180	16.460
Honduras	0	0	0	0	0	20.562	10.277
Méjico	0	0	0	15.441	0	0	0
Nicaragua	0	0	0	3.561	0	6.180	12.360
<i>Total</i>	33.995	27.475	34.154	57.036	60.331	57.642	57.563

Nota: La OIA desconoce el origen de las importaciones de azúcar de Fiji. Tampoco recoge información estadística referente a Belice, Saint Kitts y Nevis, Swazilandia y Zambia, si bien estas economías sólo importan azúcar en pequeñas cantidades y de forma puntual.

Fuente: OIA, *Sugar Yearbook 2001*.

Finalmente, se puede resaltar que los flujos comerciales de azúcar dentro del área de los Estados ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar CE-ACP son esporádicos y, en general, poco significativos. Estos países ACP, tanto de la región africana como caribeña, sólo adquieren cantidades de azúcar producidas en otros Estados de su misma región en determinadas campañas.

IV.7.C- Competitividad de los países ACP en la producción de azúcar

En el apartado dedicado al análisis de la competitividad de los Estados productores y exportadores de azúcar, ya se ha comentado que las economías de Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, de la región africana ACP, se han situado en la jerarquía de países con los menores costes de producción de azúcar de caña durante las dos últimas décadas. También Fiji aparece entre las quince primeras economías caracterizadas por los menores costes productivos. En cambio, ninguna economía ACP de la región del Caribe se ha situado en la jerarquía internacional de economías con bajos costes -véase, de nuevo, el cuadro 16-. De hecho, los países ACP caribeños productores de azúcar han soportado elevados costes medios de producción.

Respecto a la isla de Mauricio, principal país exportador de azúcar del conjunto de países ACP participantes del Protocolo, los costes correspondientes a su sector azucarero son elevados en términos relativos. En realidad, sus costes medios de producción de azúcar son mucho mayores que los que conciernen a los países ACP más eficientes (Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe). Según el cuadro 29, los costes productivos por tonelada de azúcar en Mauricio se han situado en un 30-40 por ciento por encima de los costes correspondientes a dichas economías ACP, caracterizadas por los menores costes, durante la primera mitad de la década de los noventa. En el Informe del Tribunal de Cuentas de la UE (2000), se mencionan como motivos principales de esta realidad, los altos costes de la mano de obra y el hecho de que el terreno es montañoso y rocoso lo que reduce las posibilidades de regadío y mecanización, en dicha isla.

A partir de la información del cuadro 29, referida al primer quinquenio de los años noventa, se observa que las primeras posiciones en la jerarquía de países con bajos costes se concentran en la región africana. Fiji, en el área del Pacífico, se sitúa, también, en un buen nivel en dicha jerarquía. Por lo que respecta a los países ACP de la región del Caribe, todos ellos se encuentran en posiciones claramente posteriores en la jerarquía, como resultado de que sus costes medios de producción en los tres niveles (campo, fabricación y administración) han sido superiores a los soportados por las demás regiones ACP, sobre todo, los referentes a los costes en el campo.

Cuadro 29: Los costes medios de producción de azúcar de caña en los países ACP beneficiarios del Protocolo. Promedio de las campañas 1989/90-1994/95.

(Las cifras están expresadas en dólares corrientes por tm. de azúcar en bruto.)

	Campo	Costes de producción		Total (a coste de factores)	Jerarquía (sobre estos países ACP)	Jerarquía (sobre 62 países exportadores de azúcar de caña en bruto)
		Fabricación	Administración			
ÁFRICA (media)	184,9	138,8	48,6	372,3		
Congo, Rep.	280	336,1	92,4	708,5	15	57
Costa de Marfil	245,9	160,9	61	467,8	11	42
Madagascar	218,3	222,3	66,1	506,7	13	49
Malawi	103,3	58,7	24,3	186,3	1	1
Mauricio	174,5	120	44,2	338,7	6	20
Swazilandia	146,7	60,5	31,1	238,3	4	8
Tanzania	246,7	168,7	62,3	477,7	12	44
Zambia	128,3	49,1	26,6	204,0	2	4
Zimbabwe	120,7	72,7	29	222,4	3	6
CARIBE (media)	256,0	166,9	63,4	486,3		
Barbados	307,4	324,7	94,8	726,9	16	58
Belice	320,7	60,1	57,1	437,9	10	38
Guyana	197,5	148,2	51,9	397,6	7	32
Jamaica	216,9	142,1	53,9	412,9	8	35
St. Kitts y Nevis	185	181	54,9	420,9	9	37
Trin. y Tob.	308,3	145	68	521,3	14	52
PACÍFICO						
Fiji	176	51,9	34,2	262,1	5	11

Fuente: LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report*, 1997.

Los países caribeños, junto a algunos países africanos (Costa de Marfil, Madagascar, República del Congo y Tanzania), beneficiarios del Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP, se han caracterizado por producir azúcar bajo elevados costes. Varios motivos que explican este hecho son: la falta de aumento de la producción y la productividad, la ausencia de economías de escala, los

problemas relacionados con la mano de obra, y los bajos niveles de tecnología y mecanización incorporados en los sistemas productivos.

En las tres regiones ACP, queda claro que, en término medio, los costes de producción en el campo superan a los de fabricación del azúcar en bruto, especialmente en la región del Caribe. En el ámbito de cada país ACP y por tipo de costes, se observa que Malawi, Zambia y Zimbabwe se caracterizan por los menores costes medios de producción en el campo. Zambia, Fiji y Malawi disponen de los menores costes unitarios de elaboración del azúcar en bruto, y Zimbabwe, Swazilandia y Fiji soportan los menores costes de administración por tm. de azúcar.

Para valorar los costes medios de producción de azúcar refinado en el grupo de economías ACP beneficiarias de las condiciones del Protocolo, se puede aplicar la solución propuesta por *LMC International* basada en utilizar los costes promedios en el ámbito mundial que soportan las refinerías a la hora de convertir el azúcar en bruto en azúcar blanco. Así pues, se tienen que añadir unos costes fijos de 65 dólares por tm. a los costes medios productivos de azúcar en bruto. Como resultado, los costes del refinado suponen un aumento de entorno a un 20 por ciento sobre los costes medios productivos de azúcar en bruto para el conjunto de estas economías ACP (véase el cuadro 30).

Cuadro 30: Los costes medios de producción de azúcar de caña en bruto y blanco en los países ACP beneficiarios del Protocolo. Promedio de las campañas 1989/90-1994/95.

(Las cifras están expresadas en dólares corrientes por tm. de azúcar.)

	Costes de producción de azúcar en bruto (cf, en azúcar en bruto)	Costes de producción⁽¹⁾ de azúcar en bruto (cf, en azúcar blanco equivalente)	Costes del refinado por tm. de azúcar en blanco (expresados en azúcar blanco)	Costes de producción de azúcar blanco (cf, en azúcar blanco)
AFRICA (media)	372,3	404,7	65	469,7
Congo, Rep.	708,5	770,1	65	835,1
Costa de Marfil	467,8	508,5	65	573,5
Madagascar	506,7	550,8	65	615,8
Malawi	186,3	202,5	65	267,5
Mauricio	338,7	368,2	65	433,2
Swazilandia	238,3	259,0	65	324,0
Tanzanía	477,7	519,3	65	584,3
Zambia	204,0	221,7	65	286,7
Zimbabwe	222,4	241,7	65	306,7
CARIBE (media)	486,3	528,6	65	593,6
Barbados	726,9	790,1	65	855,1
Belice	437,9	476,0	65	541,0
Guyana	397,6	432,2	65	497,2
Jamaica	412,9	448,8	65	513,8
St. Kitts y Nevis	420,9	457,5	65	522,5
Trin. y Tob.	521,3	566,7	65	631,7
PACÍFICO				
Fiji	262,1	284,9	65	349,9

cf: valoración a coste de factores.

⁽¹⁾ El factor de conversión es de 1,087, al asumir que 1,087 tm. de azúcar en bruto es equivalente a 1 tm. de azúcar refinado.

Fuente: LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report*, 1997.

Según los datos del cuadro 30, se puede constatar que algunas economías ACP, especialmente africanas, se caracterizan por unos costes de producción de azúcar blanco de caña claramente inferiores respecto a los costes medios de producción de azúcar blanco de remolacha que soporta el grupo de productores de bajo coste -recogidos en el cuadro 15- para ese mismo período. Así pues, Malawi, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe y Fiji son mucho más competitivas, en términos de costes, que el grupo formado por Bélgica, Chile, Holanda, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

IV.8- Conclusiones sobre la actuación de las economías ACP beneficiarias del Protocolo en el mercado internacional del azúcar

Los países ACP participantes del Protocolo del Azúcar CE-ACP no son grandes productores ni consumidores de azúcar. Sin embargo, se sitúan en la jerarquía de las principales economías exportadoras de azúcar en bruto, aquellos Estados ACP que se caracterizan por disponer de las mayores cuotas de entrega de azúcar a la CE sobre la base de la provisión del Protocolo nº 3. Este es el caso de Mauricio, Fiji, Swazilandia, Guyana y Jamaica. Por consiguiente, el destacado peso que representan las ventas de azúcar ACP sobre las exportaciones mundiales de azúcar en bruto es debido, sobre todo, a su consideración dentro del régimen europeo de importaciones con carácter preferente. Por eso, la primera región destinataria del azúcar ACP es la CE y, en menor medida, EE.UU.. Sólo algunos países africanos dirigen cantidades de azúcar a países vecinos, y Fiji exporta azúcar a determinados países asiáticos.

A pesar de que los Estados ACP beneficiarios del Protocolo son economías tradicionalmente exportadoras de azúcar en bruto, destaca que, a la vez, la mayoría de ellos sean importadores de azúcar, principalmente refinado, en aras a satisfacer parte de su consumo doméstico. Ello resulta, en muchos casos, de la orientación principal de la producción doméstica hacia la exportación al mercado europeo, cubriendo así, la cuota total establecida en el Protocolo del Azúcar CE-ACP. Entre los países vendedores de azúcar blanco en dichas economías ACP se encuentra, en particular, la CE, la cual les suministra cantidades de azúcar en algunas campañas, aunque inferiores a las que son vendidas por otros Estados (como Brasil o Sudáfrica).

En realidad, la CE, que es la principal región exportadora de azúcar blanco en el ámbito mundial, coloca sus excedentes productivos en un amplio conjunto de mercados exteriores. Ello es posible gracias al sistema de subvenciones a la exportación de azúcar blanco, el cual permite que la Comunidad exporte al precio mundial que no cubre sus costes totales medios de producción - compárese el cuadro 10 con los correspondientes al 14 y 15-. Así que, verdaderamente, la CE comete *dumping* en sus ventas de azúcar en terceros

mercados, aunque no lo reconozca insistiendo que el sistema europeo del azúcar cumple con las reglas de la OMC³⁶².

Ello conlleva, en particular, que las economías ACP participantes del Protocolo del Azúcar CE-ACP obtengan reducidos beneficios por la exportación de azúcar a mercados exteriores ante los deprimidos precios mundiales vigentes. Al mismo tiempo, estos países ACP, especialmente los de la región africana, no consiguen penetrar en principales mercados africanos potenciales, como Argelia, Egipto, Libia y Nigeria, para comercializar su azúcar, donde la CE vende destacados volúmenes de azúcar -cuadro 9-. De hecho, las economías ACP de la región de África Subsahariana no logran establecer lazos comerciales permanentes respecto al azúcar con los demás Estados del continente, a pesar de que la gran mayoría de ellos son importadores netos de azúcar³⁶³.

Las relaciones comerciales CE-ACP sobre el azúcar se llevan a cabo en el mercado internacional protegido, ya que se basan en un acuerdo preferente a largo plazo que pretende aislarse del libre juego del mercado, caracterizado por bajos y volátiles precios mundiales del azúcar. De ahí que la aplicación de unos precios europeos garantizados muy superiores para unas cantidades fijas de azúcar haya supuesto un mercado muy atractivo, desembocando en una fuerte dependencia comercial por parte de dichas economías ACP respecto a la CE sobre el producto del azúcar.

Este hecho no viene influenciado por la falta de competitividad en el sector del azúcar ACP por lo que respecta a determinadas economías ACP africanas y a Fiji. En concreto, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, algunos de los cuales se benefician de pequeñas cuotas en el Protocolo, soportan muy bajos costes productivos de azúcar de caña, ante los bajos salarios de la mano de obra y un mayor grado de mecanización introducido en el campo y en la fábrica que favorece una mejor extracción de sacarosa contenida en la caña. Los costes medios de producción (valorados a coste de factores) que soportan

³⁶² Tal y como se afirma en Oxfam, 2002, y Vaughan A., 2000.

³⁶³ De acuerdo con las estadísticas *Sugar Yearbook 2001* de la Organización Internacional del Azúcar.

dichas economías son inferiores al bajo nivel del precio mundial del azúcar en bruto -compárense los cuadros 10 y 29-.

Sin embargo, dichas economías tienen dos claras limitaciones para desempeñar un papel destacado en el mercado mundial. Por un lado, se debe tener presente el escaso desarrollo de redes de comercialización y los elevados costes de transporte hasta alcanzar un mercado internacional principal. Por otro lado, no se debe olvidar que la mayoría de esas economías necesitan contar con un sistema de riego para cultivar la caña, lo que limita el nivel de producción de azúcar.

A pesar de que no se den las condiciones óptimas para el cultivo de la caña y la distribución del azúcar producido, dichos Estados africanos se sitúan en muy buena posición en la jerarquía de las economías más competitivas medida en términos de costes productivos -cuadro 16-. Por consiguiente, sería de esperar que dichos países pudieran movilizar y tener una mayor cantidad y diversidad de flujos comerciales de azúcar de caña en bruto en el exterior respecto a los que realmente realizan en la actualidad. Incluso podría aumentar, también, la actuación de estos países en el ámbito de la exportación de azúcar refinado, pues se estima que los costes del refinado pueden incrementar los costes totales productivos en un pequeño porcentaje para algunas economías ACP - de acuerdo con el cuadro 30-.

En consecuencia, el criterio de la competitividad medida en términos de costes productivos de azúcar no es un factor causante de la escasa participación de algunas economías ACP beneficiarias del Protocolo en el mercado mundial. En cambio, sí que es muy relevante en este sentido el diseño de las políticas proteccionistas de muchos países, pues dificulta la comercialización del azúcar ACP en otros mercados externos (dejando de lado el europeo).

Se reconoce que el mercado mundial del azúcar está fuertemente distorsionado por las políticas proteccionistas y de soporte a la producción interna que aplican la gran mayoría de países productores y consumidores de azúcar. En particular, las políticas azucareras que conllevan grandes distorsiones en el mercado mundial son, ante todo, la que se aplica en la CE,

además de las de Estados Unidos y Japón. Todo ello explica, sin duda alguna, la gran dificultad con la que se enfrenta el azúcar ACP a la hora de intentar penetrar en mercados exteriores.

Ante esta realidad del mercado internacional del azúcar, en los últimos años, se han elaborado estudios cuantitativos sobre los efectos que la liberalización del comercio mundial de azúcar supondría para el conjunto de la economía mundial y para cada una de las economías domésticas. Todos esos trabajos muestran que la eliminación parcial o global de las barreras comerciales fomentaría, en el mercado mundial, las operaciones comerciales de dicho producto junto a un aumento de su precio, en menor o mayor magnitud, en función del grado de liberalización.

A partir de los diversos escenarios de liberalización parcial y global del comercio planteados, se concluye, en general, que los países eficientes en la producción de azúcar aumentarían la producción y la exportación de azúcar, junto a una ligera caída en el consumo, como resultado del incremento del precio. En particular, y sobre la base del estudio de Wohlgenant M. K. (1999), si no se mantienen las transferencias implícitas que reciben los países ACP participantes del Protocolo del Azúcar CE-ACP ante un escenario de liberalización comercial completa, se conseguiría un destacado aumento de la producción y la exportación de azúcar y un ligero descenso del consumo, en el conjunto de dichas economías. Pero como el precio mundial seguiría estando en un nivel por debajo del actual precio europeo garantizado para el azúcar ACP, sus ingresos de exportación disminuirían, aunque modestamente -en un 8 por ciento respecto al escenario de base, tal y como se muestra en el cuadro 21-.

Anexo del capítulo IV

Anexo 1: Algunas características sobre el cultivo de la caña de azúcar y de remolacha.

La finalidad de este anexo es presentar las principales características de los cultivos de la caña de azúcar y la remolacha azucarera, y así mostrar las coincidencias y las diferencias entre ambos. Esto es importante en la medida en que dichos productos agrícolas son la materia prima para la fabricación de azúcar.

La caña de azúcar es una planta (gramínea perenne) que se adapta muy fácilmente en terrenos de clima tropical con unas temperaturas medias anuales superiores a los 20 grados. Las tierras de cultivo están ubicadas casi exclusivamente entre los 30 grados de latitud sur y los 30 grados de latitud norte. Según la variedad y las condiciones locales, la planta forma entre 4 y 12 tallos que pueden crecer hasta 3 y 5 metros de altura. Sus tallos se recolectan después de 12 a 14 meses, y los rebrotes tras 10 a 12 meses. Su duración útil total no sobrepasa el tiempo correspondiente a 6 cortes de los tallos de la caña, es decir, 6 cosechas a partir de una sola siembra.

Se trata de un monocultivo duradero que necesita de una radiación solar intensiva y de unas precipitaciones anuales de 1.200 litros, o sino, de riego adicional. La frecuencia de los riegos, con gran cantidad de agua, unida al clima cálido son esenciales para su desarrollo y la obtención de buenos rendimientos de sacarosa. Los rendimientos de las cosechas se sitúan entre 60 y 120 tm. por hectárea. El contenido medio de sacarosa oscila entre un 8 y un 14 por ciento por tm. de caña, según la zona. En cualquier caso, la cantidad de sacarosa va disminuyendo con la edad de las plantaciones.

La remolacha azucarera es un cultivo anual que se adapta a regiones de clima templado y que requiere de unas precipitaciones mínimas de 500 litros, de modo que si no se alcanzan tiene que ser regado. Las principales zonas de cultivo de la remolacha azucarera están en las regiones de clima templado de Europa y Norteamérica, con unas precipitaciones anuales de al menos 600 litros. En las regiones subtropicales, el cultivo tiene lugar en los meses invernales. El período de vegetación es, en general, de 5 a 6 meses.

Como cultivo intensivo, la remolacha necesita de un nivel adecuado de fertilizantes. Para mantener sano el cultivo, la remolacha sólo puede cultivarse cada 3 ó 4 años en el mismo suelo. En las zonas de clima templado, los rendimientos del cultivo oscilan entre 40 y 60 tm. por hectárea, mientras que en las regiones subtropicales son, por término medio, de 30 a 40 tm. por hectárea. El contenido medio de sacarosa que presenta la remolacha varía entre el 11 y el 18 por ciento por tm. de remolacha, según la zona.

El cultivo de ambas plantas requiere preparar los suelos, sembrar, aplicar pesticidas, regar el cultivo, arrancar o sulfatar las malas hierbas y recolectar la cosecha. Teóricamente, la siembra del cultivo de la caña puede realizarse durante todo el año siempre que se disponga de semilla en condiciones adecuadas. En cambio, la siembra del cultivo de la remolacha se realiza en la época primaveral, de modo que su época de recolección ideal es en otoño. A partir de esa época, las condiciones para una recolección eficiente se pueden deteriorar debido, especialmente, al riesgo de heladas serias en invierno.

La recolección de la remolacha azucarera se realiza mecánicamente en casi todos los países productores de dicha planta. En cambio, la recolección de la caña se ha mecanizado en determinados países, como es el caso Australia. Actualmente, hay economías productoras de azúcar de caña donde, todo, o una parte de la siega de los tallos se realiza manualmente, ante la abundante y barata mano de obra.

Fuentes: Villarías J.L., 2000. Fernández Álvarez J.M., 2002. Tocagni H., 1981. Comisión Europea, *Sugar: International Analysis - Production Structures within the EU*, 2003.

Anexo 2: Etapas del proceso de fabricación de azúcar blanco de remolacha y de caña.

A continuación, se describen de forma resumida las distintas fases que configuran el proceso de producción de azúcar blanco derivado de la remolacha y la caña, con vistas a mostrar que existen pocas diferencias en dicho proceso según la materia prima. También se muestra que, en cualquier caso, se requieren elevadas inversiones en activo fijo.

1ª etapa: Almacenamiento y purificación de la materia prima.

La remolacha puede almacenarse durante varios días, dependiendo de la temperatura y el método de almacenamiento. En cambio, la caña de azúcar no soporta almacenamiento. Ésta debe procesarse casi directamente después de la siega, sino son posibles las pérdidas de azúcar de hasta un 2 por ciento cada día.

Se lava la remolacha con el ánimo de separarla de cualquier restante impureza, antes de iniciar el proceso de su transformación. En el caso de la caña de azúcar, sólo suele someterse a esta operación si se cosecha de forma mecanizada.

2ª etapa: Trituración de la materia prima.

La remolacha, una vez pesada y lavada, se lleva a los aparatos de cortarraíces, donde se procede a cortarla en finas rodajas, llamadas "cosetas". A continuación, comienza la etapa de extracción, con el transporte de las "cosetas" a las baterías de difusión, formadas por varios depósitos cilíndricos terminados en un casquete tronco-cónico y unidos a unos calentadores para calentar el jugo.

La separación de la pulpa y el jugo se efectúa en las "despulpadoras", situadas entre las baterías de difusión y los calentadores. Las pulpas agotadas en la difusión se trasladan a las prensas, donde, una vez desecadas, se preparan como pienso para el ganado.

Respecto a la caña de azúcar, ésta se transporta a los molinos utilizando diversos transportadores. La molienda tiene por objeto conseguir la mejor separación posible entre la fibra y el jugo de la caña, y comprende dos fases. La primera de ellas se efectúa por medio de cuchillas cortacañas desfibradoras, desmenuzadoras o por combinación de ambos métodos. La segunda operación se realiza en los molinos. Los molinos azucareros constan de tres mazas: la maza cañera (por donde entra la caña), la maza bagacera (por donde sale) y la maza mayor (colocada entre las otras dos y girando en sentido contrario).

El residuo de la caña que se obtiene después de la última molienda es el bagazo. Éste se suele conducir a las calderas para que se utilice como combustible para producir vapor de alta presión que se emplea, principalmente, en las turbinas de los molinos para lograr su movimiento, o bien, se destina a los turbogeneradores para producir energía eléctrica. El bagazo puede utilizarse, por otro lado, en las fábricas de papel o de tableros aglomerados y, en ocasiones, como abono y elaboración de piensos.

3ª etapa: Purificación del extracto.

Tras la obtención del jugo, el proceso de elaboración de azúcar es muy similar tanto si se refiere al proceso iniciado con la remolacha como a partir de la caña. La purificación del jugo se realiza por procedimientos mecánicos y químicos. En primer lugar, se separan mecánicamente las partículas de fibras y células vegetales. La purificación química del jugo tiene lugar por precipitación de una parte de las sustancias no glucósidas disueltas y dispersas.

En la industria del azúcar de remolacha, se ha demostrado la eficacia del proceso de purificación química basada en la carbonatación cálcica en varias fases, que consiste en un procedimiento de purificación del jugo en el que se añade cal y dióxido de carbono, al mismo tiempo. Por otra parte, en la industria del azúcar de caña, se aplica usualmente el tratamiento simple con caliza (defecación) en aras a neutralizar los ácidos y precipitar los residuos de

caña, barro, polvo, etc.. En menos casos, se utiliza el método que consiste en cal y dióxido sulfuroso (sulfodefecación) y, raramente, se aplica el tratamiento con cal y dióxido de carbono como método de purificación del extracto, los cuales precipitan, además, el exceso de cal.

Una vez depurado el jugo, hay que dejarlo decantar para separar los precipitados, sobre la base de decantadores o clarificadores de diversos tipos. Después de clarificado, el jugo se conduce a los evaporadores.

4ª etapa: Evaporación.

El jugo purificado ya está preparado para la producción de azúcar excepto que, en este estadio, se encuentra muy diluido. Por eso, se concentra el jugo a partir de un proceso de evaporación de varias fases hasta conseguir un contenido de materia seca del 60 al 70 por ciento. En este proceso, el jugo atraviesa distintas etapas de modo que en cada fase subsiguiente es calentado con los vahos de la etapa anterior (estos vahos son aire saturado de vapor de agua que escapa durante la evaporación del jugo purificado).

5ª etapa: Cristalización.

El jugo concentrado (espeso) se somete a una nueva extracción de agua en aparatos de cocción. Éste puede hervirse a una temperatura reducida gracias a la escasa presión que impera en los aparatos. Una vez alcanzada una determinada relación entre el azúcar y el agua (grado de sobresaturación), se forman cristales. Al seguir añadiendo jugo concentrado y al progresar la evaporación del agua, se fomenta y se regula la formación de cristales hasta que éstos alcanzan el tamaño y la cantidad deseados.

El material resultante contiene líquido y cristales (azúcar) que se suele denominar masa cocida o de relleno.

6ª etapa: La centrifugación.

Los cristales se separan del líquido mediante fuerza centrífuga en tambores rotatorios que contienen mallas interiores. El producto cristalizado que resulta de la masa es el azúcar en bruto o sin refinar, de color amarillo-marrón.

La miel separada por centrifugación se vuelve a hervir hasta conseguir de nuevo masa de relleno, para someterla a una segunda, e incluso a una tercera evaporación y cristalización, y finalmente, volver a obtener producto cristalizado tras la actividad de las centrifugadoras. Los cristales obtenidos se limpian con una ducha de agua caliente, y así, se obtiene finalmente el azúcar blanco o refinado de la remolacha o de la caña.

El jarabe finalmente separado del producto cristalizado es la melaza, que se comercializa para la alimentación del ganado y como materia prima para la obtención de alcoholes.

7ª etapa: Enfriamiento y secado.

El azúcar producido se enfría y se seca antes de su almacenamiento o envasado. Puede almacenarse a granel, empaquetado (p.e., bolsas de 1 kg.) o ensacado (p.e., sacos de 50 ó 100 kg.).

Fuentes: FAO Investment Centre, "Sugar Beets / White Sugar", 1999. Ingenio del Cauca S.A., "Descripción del proceso de elaboración del azúcar de caña". LAMECA, "La fabrication du sucre", 2001.

Anexo 3: Las políticas azucareras de Estados Unidos y Japón.

En este anexo se describen los rasgos característicos principales de las políticas del sector del azúcar establecidas en EE.UU. y Japón.

1- La política azucarera de Estados Unidos.

El mercado del azúcar de EE.UU. está regulado por el *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002, que estará en vigor hasta el 2007. Esta normativa se compone de varios elementos básicos. Destaca, especialmente, la provisión de un precio básico de soporte a los productores de azúcar. Éste recibe el nombre formal de tasa de préstamo (*loan rate*), pues es el precio sobre el cual el gobierno estadounidense otorga préstamos a los productores de azúcar para constituir existencias, y así, asegurar la oferta de azúcar a lo largo de cada campaña de comercialización. El precio de soporte para el azúcar de caña en bruto es de 18 centavos de dólar por libra y el precio del azúcar de remolacha refinado es de 22,9 centavos de dólar por libra. Los préstamos se obtienen del *Commodity Credit Corporation*, donde los productores de azúcar deben reembolsar su valor en un período de hasta nueve meses, concretamente en el momento en que el azúcar es vendido en el mercado.

No obstante, en el pasado, cuando el precio de mercado era inferior o similar al precio de soporte, los productores podían optar por no devolver el préstamo perdiendo el derecho a las existencias. Por consiguiente, el precio de soporte tendió a situarse en un nivel inferior al del precio doméstico. Esto supuso que dicho precio se convirtiera en el precio mínimo garantizado a los productores de azúcar, estableciéndose también, un precio mínimo de compra de la caña de azúcar y de la remolacha. Actualmente, la posibilidad de no devolver el préstamo sólo es posible si el contingente arancelario en un año excede de 1,36 millones de tm.. En el caso de cumplirse la condición anterior y de que los productores decidan no devolver el préstamo, entonces la actual normativa establece que éstos deben pagar una penalización, que no existía en la regulación anterior, en función de las existencias que entregaron al organismo gubernamental para obtener el préstamo.

La legislación de 2002 restauró el programa de asignaciones comerciales (*marketing allotments program*) a los productores domésticos de azúcar, el cual se aplicó durante la normativa agrícola de 1990, de cara a equilibrar el funcionamiento del mercado interno y, al mismo tiempo, cumplir con los compromisos de importación bajo la OMC y el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA). Las asignaciones son automáticas a lo largo de las campañas de 2002 a 2007, a no ser que se suspendan. La suspensión de las mismas puede ocurrir si la Secretaría de Agricultura prevé un nivel de importación de 1,532 millones de tm. de azúcar en bruto, o más, y considera que las importaciones podrían reducir las cantidades comerciales a asignar.

En el momento en que se aplican las cantidades asignadas entre los productores en una determinada campaña, ningún productor de azúcar de caña o de remolacha puede comercializar un volumen superior al que le corresponde. Las asignaciones entre las empresas se efectúan de acuerdo con una fórmula que tiene en cuenta las cantidades vendidas en campañas anteriores, entre otros factores. Si se da la situación en la que una empresa no puede cumplir con la cantidad asignada, el volumen incumplido se distribuye entre las demás empresas productoras del mismo tipo de azúcar (de remolacha o caña).

Otro elemento básico del régimen azucarero en EE.UU. es el sistema de contingentes y aranceles a la importación. El contingente arancelario es el principal instrumento de protección de la industria azucarera estadounidense al limitar la oferta de azúcar en el mercado doméstico y, así, prevenir que el precio doméstico del azúcar caiga por debajo del precio de soporte. La cuota arancelaria se establece anualmente por la Secretaría de Agricultura, y está sujeta al cumplimiento del compromiso en la OMC en materia de acceso al mercado. La cuota se fija tomando en consideración la producción y la demanda de azúcar domésticas, como también, las existencias requeridas para mantener el precio doméstico por encima del *loan rate*.

Respecto al compromiso de EE.UU. en la OMC sobre acceso al mercado, se acordó un contingente arancelario de, como mínimo, 1.139.000 tm. de azúcar por año, que se desglosó en 1.117.000 tm. de azúcar en bruto y 22.000 tm.

de azúcar blanco (expresados en términos brutos). Además de determinar la cantidad total de azúcar que puede acceder al mercado estadounidense, se asignaron los volúmenes a importar entre los países suministradores, de forma que la mayoría de azúcar que entra en el mercado estadounidense tiene su origen en los países del Caribe y América Central.

La distribución de la cuota entre los países oferentes se efectuó en función de la cantidad de azúcar que esas economías suministraron a EE.UU. durante el período promedio 1975-81³⁶⁴, despreciando los años de mayor y menor cantidad importada. Pero la participación de determinadas economías en el mercado mundial del azúcar ha cambiado desde ese período, que sirvió de base para asignar el contingente entre los países suministradores. Por eso, economías como Haití, Barbados y Gabón no han exportado azúcar a EE.UU. en los últimos años. Otros exportadores, como Australia, Brasil y Tailandia, serían capaces de suministrar una cuota mucho mayor que la que tienen asignada. Esto sugiere que se necesita una revisión sobre las proporciones utilizadas para la distribución del contingente.

Las cantidades de azúcar definidas dentro del contingente arancelario entran al mercado estadounidense libre de aranceles, con la excepción de los volúmenes asignados a Argentina, Australia, Brasil, Gabón y Taiwán, los cuales están sometidos a un arancel reducido (de 0,625 centavos de dólar por libra). Las cantidades de azúcar importadas fuera del contingente están afectadas por un arancel mucho mayor. Respecto al azúcar en bruto, se fijó un arancel de 17,62 centavos de dólar por libra a principios de 1995, y éste se ha tenido que reducir en 0,45 centavos de dólar por libra cada año, a lo largo de seis períodos, hasta alcanzar 15,36 centavos de dólar por libra en 2000, de acuerdo con los compromisos adoptados en la OMC. Por lo que respecta al azúcar refinado, se acordó un arancel de 18,62 centavos de dólar por libra en 1995 y se redujo en 0,48 cada año hasta situarse en 16,21 centavos por libra en 2000.

³⁶⁴ En ese ámbito temporal, las importaciones estadounidenses de azúcar estuvieron relativamente poco restringidas.

Además de los aranceles que se utilizan dentro y fuera de la cuota tarifaria, se puede aplicar un tercer arancel como salvaguardia en contra de las importaciones de azúcar. Dicho arancel se aplica para desincentivar la entrada de azúcar cuando el precio mundial es bajo. Este derecho de aduana adicional no se aplica a Méjico ni Canadá.

El Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) entró en vigor el 1 de enero de 1994. Según dicho Acuerdo, la mayor parte de las barreras comerciales entre Canadá, Méjico y Estados Unidos se eliminarán a lo largo de los 15 años desde su entrada en vigor. Por lo que respecta al comercio de azúcar entre las Partes, se ha acordado que, entre las campañas de 2001 y 2007, Méjico tenga un acceso libre de aranceles al mercado estadounidense por una cantidad correspondiente a su excedente, hasta un máximo de 250.000 tm. de azúcar en bruto. Pero, desde inicios de 2008, Méjico se beneficiará de una entrada sin aranceles y sin límite cuantitativo. Estos flujos comerciales podrán forzar cambios futuros en el programa estadounidense del azúcar. Por ejemplo, Méjico podría incrementar las importaciones de isoglucosa para utilizarlas en su industria de bebidas refrescantes, y así, dispondría de mayores cantidades de azúcar para exportarlas hacia EE.UU..

2- La política azucarera de Japón.

La industria azucarera de Japón está afectada por un complejo conjunto de medidas gubernamentales, entre las que destacan un precio de soporte a los productores y elevadas sobretasas y aranceles a las importaciones. La finalidad de estas medidas es la de garantizar una renta a los agricultores e industriales del sector del azúcar y proteger el mercado doméstico frente a la competencia de las importaciones.

El precio del azúcar en Japón es uno de los más elevados en el ámbito mundial, de forma que una gran parte de los ingresos que obtienen los productores de azúcar corresponde a transferencias de los consumidores de azúcar, al estar forzados a pagar un precio muy por encima al vigente en el mercado mundial. Por eso, se afirma que la política azucarera de Japón ha

estimulado el incremento de la producción de azúcar pero ha deprimido su consumo doméstico.

Todo el azúcar importado o producido en el interior del país es vendido a la Corporación de Industrias de Agricultura y Ganado, organismo prácticamente gubernamental. Así, cada importador debe vender todo el azúcar importado a dicho organismo sobre la base del precio promedio de importación en el momento de entrada del producto al país. Simultáneamente, la Corporación vende el mismo azúcar al importador bajo un precio más elevado al incluir aranceles y sobretasas. El valor de las sobretasas ingresadas se utiliza como subvenciones a los productores para estimular la producción doméstica. En cambio, el azúcar producido domésticamente es vendido por la Corporación a los procesadores de azúcar a un precio menor, lo que se traduce en una subvención directa a la industria.

El compromiso clave que Japón adoptó en materia de liberalización en el sector del azúcar tras el alcance del Acuerdo de Agricultura de la OMC fue el de reducir en un 15 por ciento la combinación total de aranceles y sobretasas a las importaciones a lo largo del período 1995-2000. Aunque dicha reducción ha sido considerable, el impacto esperado sobre la caída de los precios domésticos ha sido mitigado mediante cambios sobre otras sobretasas o recargos al azúcar importado. En consecuencia, los elevados precios internos se han mantenido relativamente invariables.

A pesar del elevado soporte gubernamental ofrecido a los productores nacionales de azúcar, la producción doméstica de azúcar (de remolacha y de caña) sólo cubre alrededor de una tercera parte del consumo anual de azúcar. Ello explica que las importaciones de azúcar en bruto sean elevadas, dirigiéndose a las refinerías del país. En realidad, Japón es la segunda economía importadora de azúcar en Asia y la cuarta en todo el mundo después de Rusia, la CE y Corea del Sur. En los años más recientes, sólo el 30 por ciento del total de azúcar en bruto procesado en las 26 refinerías existentes en Japón ha sido de origen nacional³⁶⁵. Pero, actualmente, la industria del refinado de azúcar en Japón se caracteriza por una significativa infrautilización

³⁶⁵ Sheales T. y otros, 1999.

de su capacidad, ya que las importaciones de azúcar en bruto han disminuido ante la contracción de la demanda doméstica de azúcar.

Las políticas azucareras de EE.UU. y Japón han estimulado el desarrollo de productos sustitutivos de azúcar, entre ellos la isoglucosa y edulcorantes artificiales, ante los elevados precios internos del azúcar. La isoglucosa ha sido el sustituto principal de azúcar cuando ha sido técnicamente factible - especialmente en la fabricación de refrescos-, ya que su precio se ha situado muy por debajo del precio del azúcar, lo que ha supuesto un claro incentivo para utilizarla.

Fuentes: Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003. Sheales T. y otros, 1999.

Anexo 4: La política azucarera de Brasil.

Ante la relevancia de la actuación de Brasil en el mercado mundial del azúcar, se analizan aquí los elementos principales de la política azucarera diseñada en este país. Ya se ha explicado que la economía brasileña es la primera exportadora de azúcar, teniendo presente la suma de las cantidades de azúcar en bruto y refinado. Al mismo tiempo, se encuentra entre los tres primeros Estados productores y consumidores de azúcar. Además, es en Brasil donde la política del sector del azúcar está claramente vinculada con la política del uso de alcohol como combustible (etanol, principalmente), y ambas ha seguido un proceso de reforma con el fin de desregular y liberalizar el sector.

Alrededor de un 55 por ciento de la producción anual de caña de azúcar se utiliza para producir alcohol, y el restante 45 por ciento se dirige a la producción de azúcar para consumir y exportar. El hecho de que el cultivo de caña de azúcar sea la base para ambas industrias significa que Brasil tiene el potencial para expandir las exportaciones de azúcar más rápidamente que otros principales países exportadores, a partir de desviar caña hacia la obtención de azúcar. Sin embargo, dicho potencial se ve restringido por las destacables necesidades domésticas tanto de azúcar como de alcohol.

El primer momento en que la política azucarera se vio sustancialmente influenciada por la industria de producción y uso de alcohol fue a principios de los años setenta, ante el elevado aumento del valor de las importaciones brasileñas de petróleo por la subida del precio mundial de dicha fuente de energía. A partir de ahí, se introdujeron políticas orientadas a promover el uso de la caña de azúcar para la obtención de alcohol de combustible a consumir en el interior del país, introduciéndose, en 1975, el Programa Nacional de Alcohol (*Proálcool*). Este Programa implicó significativos efectos sobre la producción tanto de la caña de azúcar como del azúcar.

Así, en una primera fase, dicho Programa pretendió recortar la factura de importación de petróleo a partir de fomentar la mezcla de alcohol con gasolina como carburante para los automóviles. En una segunda etapa, la finalidad fue promover el uso de alcohol como sustituto de la gasolina. El gobierno estimuló

la compra de coches que consumían el nuevo carburante sobre la base de incentivos fiscales y un precio subvencionado de adquisición del carburante. No obstante, ante la bajada del precio del petróleo a finales de los años ochenta, el gobierno brasileño empezó a reducir las subvenciones, desmotivando la producción de alcohol.

Tradicionalmente, la política azucarera brasileña se caracterizó por una considerable intervención gubernamental en el mercado. Se establecieron cuotas de producción, subvenciones a la producción, regulaciones de precios en varios puntos de la cadena de comercialización, controles en las terminales de exportación e impuestos sobre las exportaciones de azúcar para mantener los precios domésticos del azúcar bajos. En contraste con la sustancial regulación anterior, a partir de la década de los noventa, el sector del azúcar funciona en un mercado cada vez más liberalizado.

Las cuotas de producción de azúcar se han eliminado, los precios oscilan libremente en el mercado, y los controles y los impuestos sobre la exportación se han suprimido. A principios de 1995, se establecieron contratos de futuros domésticos de azúcar, y se eliminaron los impuestos de valor añadido sobre las exportaciones de la materia prima de productos agrícolas lo que favoreció las exportaciones de azúcar blanco sobre las de azúcar en bruto. En 1999, se suprimió el decreto de precios para la caña de azúcar. Actualmente, el precio doméstico del azúcar es similar al vigente en el mercado mundial, por lo que hay poco incentivo a utilizar edulcorantes alternativos como la isoglucosa.

El proceso de liberalización en el mercado de alcohol como carburante sigue un ritmo más lento. El monopolio sobre el refinado de petróleo en Brasil, en manos de la empresa pública *Petrobras*, se eliminó en 1997. Los precios fijados para el alcohol anhídrico (que se mezcla con gasolina) y para el alcohol hídrico (que no se mezcla con gasolina) se suprimieron en 1997 y 1999, respectivamente. Pero todavía existen algunas subvenciones gubernamentales dirigidas a la rama de producción de alcohol como carburante.

En definitiva, además del esfuerzo liberalizador del sector del azúcar, el principal determinante de la expansión de la producción y la exportación de

azúcar brasileño continúa siendo la política gubernamental sobre la producción y el uso de alcohol de combustión. Se debe tener presente que dicha política, a la vez, está influenciada por la tendencia de los precios mundiales del petróleo. Al mismo tiempo, es importante la política brasileña de protección medioambiental al ser el etanol una fuente de energía más limpia que la gasolina.

Fuentes: Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, 2003. Sheales T., Gordon S., Hafi A. y Toyne C., 1999.