Cuestiones importantes del comercio y la estabilización del azúcar en los años ochenta

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La economía mundial del azúcar se caracteriza por una combinación de problemas complejos que afectan tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados, pues tiene que afrontar desequilibrios recurrentes entre la oferta y la demanda que se reflejan en los cambios que los precios registran constantemente en los mercados libres. En los países en que gran parte de sus ingresos por exportaciones dependen del azúcar, todo eso ha repercutido desfavorablemente, tanto en los ingresos de las empresas como en las exportaciones de los productos. Se ha intensificado la competencia entre los exportadores, tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados. Las políticas nacionales también tienen notables repercusiones en el campo internacional y el azúcar tiene que hacer frente a la mayor competencia de otros edulcorantes. En el Convenio Internacional del Azúcar de 1977 se tomaron algunas medidas para estabilizar el mercado libre, pero le falta una composición internacional y sus mecanismos no han sido capaces de evitar bruscas fluctuaciones de los precios del azúcar. En la Conferencia de la FAO de 1979, en la Resolución 2/79, se instó a que el actual Convenio Internacional del Azúcar funcione eficazmente. En fecha reciente se han comenzado las negociaciones para un nuevo convenio, universal y más eficaz, y el Comité desea que tengan éxito.

El examen a largo plazo que se resume en este documento[1] de hecho se comenzó en 1982, antes de que se decidiera convocar una Conferencia de Negociación sobre el nuevo convenio, un año antes de lo previsto. Durante toda su preparación, la Secretaría de la FAO se ha mantenido en estrecho contacto con el Director Ejecutivo del Convenio Internacional del Azúcar. Dado lo complejo de las cuestiones implicadas, parece ser que los trabajos de negociación van a ser largos, por lo que se ha considerado

Texto del documento CCP:83/16, de julio de 1983, preparado por la Secretaría de la FAO para el LIV período de sesiones del Comité de Problemas de Productos Básicos (Tema 4 [b] del programa provisional), celebrado en Roma del 3 al 7 de octubre de 1982. En este documento se resume un estudio más amplio que la propia FAO publicará próximamente. La Redacción de *Comercio Exterior* hizo pequeños cambios editoriales.

1. El estudio completo se publicará como Boletín de Productos Básicos de la FAO.

útil continuar este informe. Aunque el Comité no desea prejuzgar ni discutir cuestiones detalladas sujetas a negociación, se piensa que un examen analítico y técnico de los principales problemas que debe afrontar la economía mundial del azúcar en el próximo decenio puede facilitar y ayudar a examinar en otros foros posibles soluciones en el campo nacional e internacional para estabilizar el mercado.

De ese análisis se desprenden los siguientes puntos que pueden servir de base para los debates del Comité:

i) La economía mundial del azúcar raras veces se halla en equilibrio, si es que alguna vez lo está. En la mayoría de los años es más lo que se produce que lo que se consume, lo cual hace bajar el precio del mercado libre muy por debajo del promedio a largo plazo, pero cada cinco o siete años se registra un marcado déficit de la oferta, lo que hace que el precio suba vertiginosamente, para volver a bajar, con igual rapidez, cuando la producción se recupera. Estos desequilibrios se ven acentuados por el carácter residual del mercado "libre", que representa menos de un cuarto del consumo mundial y por las políticas de sustentación de precios y medidas proteccionistas que funcionan en casi todos los principales países productores.

ii) Desde mediados de los años setenta el mercado mundial del azúcar ha experimentado un cambio estructural fundamental debido en parte al cambio de los hábitos alimentarios que se han registrado en los países desarrollados con economía de mercado; en parte al aumento más lento de los ingresos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, y en parte al desarrollo de un sucedáneo del azúcar, el jarabe de maíz, con gran contenido de fructosa, que se utiliza en las industrias panadera, confitera, y de bebidas no alcohólicas, en directa competencia con el azúcar líquido.

iii) Pese a la reducción del aumento del consumo, la producción mundial de azúcar continuó aumentando al mismo ritmo, sobre todo en los países desarrollados con economía de mercado y en aquellos países en desarrollo que perseguían una mayor autosuficiencia o que querían aumentar sus disponibilidades de exportación.

iv) Después de 1975 se registró un incremento del mercado internacional del azúcar, como consecuencia de mayores importaciones de los países en desarrollo y de los países con economías de planificación centralizada; empero, en las exportaciones se obtuvieron solamente incrementos notables en los países de la CEE y, entre los países en desarrollo, en Cuba y Brasil. El mercado de todos los demás países en desarrollo exportadores registró una disminución en mayor o menor grado. Todo ello, junto con los bajos precios predominantes en los mercados mundiales durante la mayor parte de ese período desde 1975, hizo que aumentaran aún más los graves problemas financieros a los que se enfrentaban los países en desarrollo exportadores de azúcar, especialmente los que dependían del mercado libre.

v) Los intentos de regularizar el mercado mundial con una serie de convenios internacionales sobre el azúcar han tenido un éxito limitado, debido no sólo a que su cobertura no es universal y a que su instrumentación económica es insuficiente, sino también a que en muchos casos las políticas y programas nacionales sobre el azúcar y los edulcorantes contradicen las medidas internacionales de estabilización.

vi) Si los planes nacionales de expansión se cumplen plenamente, la producción de azúcar seguirá aumentando más rápidamente que lo que el mercado pueda absorber a un precio remunerativo para los productores eficientes. Según indicaciones actuales, la escala de muchos de esos planes está reduciéndose debido a los bajos precios y, tal vez, la racha de buen clima que ha habido recientemente cese en 1983. Sin embargo, lo cierto es que en 1982 la producción de azúcar alcanzó ya el nivel de consumo mundial que se había previsto para 1985 (98 millones de toneladas), lo que ha provocado un aumento de excedentes en el mercado mundial. Por otro lado, el volumen de consumo previsto para 1990 se podría producir fácilmente bastante antes de esa fecha.

Al examinar las medidas que se han tomado en el campo nacional e internacional para conseguir un comercio ordenado del azúcar a precios razonables y estables, es posible que el Comité desee examinar los principios y objetivos de política siguientes:

a] El objetivo primordial debe ser restablecer y mantener la estabilidad del comercio mundial del azúcar a un precio remunerativo para los productores eficientes, pero no tan alto que fomente ulteriores sustituciones del azúcar con otros edulcorantes. Esto exigiría, en primer lugar, ajustar los suministros de exportación a las cantidades que los países importadores pueden absorber a esos precios, y también asegurar que haya suministros suficientes para estabilizar los precios cuando crezca el mercado.

b] Con ese fin hay que hacer todo lo posible para armonizar las políticas y programas nacionales sobre el azúcar y los edulcorantes de los distintos países y evitar que surjan conflictos entre los objetivos perseguidos por las medidas nacionales e internacionales de estabilización. Esos conflictos surgen más frecuentemente cuando aumenta la producción como resultado de precios de sustentación relativamente altos, los cuales a menudo suelen aumentar los suministros de exportación y restringir las necesidades de importación.

c] Las medidas de política que se tomen tienen que beneficiar tanto a los productores como a los consumidores, teniendo presente los intereses de los países exportadores e importadores así como la aportación especial que la industria azucarera supone para el progreso económico de los países en desarrollo.

d] Hay que estudiar con especial atención los intereses de los países en desarrollo, especialmente de aquellos cuyas economías dependen mucho de las exportaciones de azúcar.

e] Hay que reducir al mínimo la interferencia con el intercambio comercial normal y no hay que restringir la posibilidad de que los importadores puedan elegir las fuentes de suministro. En este contexto, hay que reducir al mínimo el recurso de los subsidios, los pagos o rembolsos para exportación de azúcar.

f] En el ámbito de una mayor colaboración económica entre los países en desarrollo, y visto que es probable que en los próximos años la mayor parte del incremento de la demanda de azúcar se lleve a cabo en los países en desarrollo, los gobiernos interesados deberán poner especial empeño en promover la expansión del mercado entre los países en desarrollo.

g] Con el fin de reducir al mínimo el ulterior desplazamiento del mercado del azúcar, las políticas nacionales e internaciona-

les de producción y comercio no deberán favorecer los otros edulcorantes, especialmente el jarabe de maíz con elevado contenido de fructosa, a expensas del azúcar. Para eso haría falta tener un buen control sobre los adelantos que se registren en el comercio de los otros edulcorantes y averiguar especialmente si existen discriminaciones contra el azúcar en el tratamiento otorgado a esos productos.

Por último, es posible que el Comité desee recomendar que convendría que esos principios y objetivos se tuviesen en cuenta al arbitrar soluciones internacionales para la estabilización de los mercados del azúcar, incluido un nuevo Convenio Internacional del Azúcar que comprenda el mayor número posible de exportadores e importadores, e incorpore medidas económicas flexibles e ingeniosas.

EXAMEN DE LAS TENDENCIAS Y POLÍTICAS DEL MERCADO

La economía mundial del azúcar rara vez se encuentra en equilibrio, si es que alguna vez lo está. La mayoría de los años, es más lo que se produce que lo que se consume, lo cual hace que el precio del mercado libre baje mucho más del promedio a largo plazo; pero cada cinco o siete años el precio sube vertiginosamente, hasta alcanzar una cota máxima, para volver a bajar con igual rapidez. Desde 1960, el precio mundial del azúcar crudo, expresado en términos reales,[2] ha sido en promedio de 16.3 centavos de dólar por libra, pero durante 14 años, de los 23 que van hasta 1982, se ha mantenido por debajo de ese nivel. Esos desequilibrios resultan acentuados por el carácter residual del mercado libre, que representa menos de un cuarto del consumo mundial, así como por las políticas de sustentación de precios y medidas proteccionistas que funcionan en la mayoría de los principales países productores, lo cual afecta a las estructuras de producción y consumo del azúcar. Las medidas que se han adoptado para regular el mercado mundial a través de una serie de convenios internacionales del azúcar sólo han tenido un éxito limitado.

Desde 1960 hasta mediados de los años setenta, el consumo mundial de azúcar aumentó a un ritmo de 1.8 millones de toneladas, (3.0% anual), reflejo de la marcada expansión que tuvo en los países en desarrollo, en los que tanto la población como los ingresos del consumidor aumentaron rápidamente, aunque los niveles de consumo per cápita fueron bajísimos. La producción mundial aumentó a un ritmo de 2 millones de toneladas —es decir, 2.9%— por año. Esa producción adicional se debió casi totalmente al aumento de siembras de los países con economías de mercado desarrolladas y de los países en desarrollo. Durante los años sesenta, el volumen del mercado mundial registró un aumento pequeño, pues el consumo de los países en desarrollo exportadores registró una fuerte subida, al tiempo que algunos países importadores hacían todo lo posible por alcanzar una autosuficiencia mayor. Por otro lado, a principios de los años setenta, el mercado mundial se expandió rápidamente, pues la demanda de importación subió en los países con economía de planificación centralizada y en los países en desarrollo, pero la mayor parte de este incremento fue a parar a los países desarrollados exportadores, cuya proporción en el mercado mundial aumentó de 18% en 1959/61 a 24% en 1974/76. Desde 1960 hasta 1970 los precios mundiales del azúcar, que ya eran bajos a principios del decenio, bajaron tanto en términos corrientes como reales. Eso se debió principalmente a que la producción mundial creció con más rapidez que la demanda. Sin embargo, los niveles bajísimos que registraron los precios en 1965-1970, junto con los efectos del mal tiempo, provocaron una serie de déficit de producción, por lo que hubo que disminuir notablemente las existencias, lo cual, a su vez, en 1974 y 1975 estimuló fuertes aumentos, tanto de los precios corrientes como de los reales.

Esos precios sin precedentes no sólo hicieron bajar el consumo de azúcar sino que estimularon también el avance comercial de un sucedáneo: el jarabe de maíz con elevado contenido de fructosa, que se emplea en las industrias de la panadería, la confitería y de bebidas no alcohólicas, en directa competencia con el azúcar líquido. Sin embargo, al mismo tiempo que el aumento del consumo iba más lento, la producción de azúcar respondió a los precios favorables que se registraron en los mercados mundiales en 1974/75 y al aumento sucesivo de precios en fincas y fábricas, de suerte que, para finales de 1977, vino a crearse otro excedente de azúcar, por lo que de nuevo ocurrió una brusca caída de precios en términos reales. Fue entonces cuando se abandonaron o modificaron radicalmente algunos programas de aumento de la producción, pero al verse las cosechas reducidas por el mal tiempo en 1979 y 1980, los precios volvieron a subir una vez más, alcanzando otra cota máxima en 1980. Al año siguiente, la demanda se contrajo y los precios disminuyeron, hasta que en 1982 el precio real ha vuelto a los niveles bajísimos de fines de los años sesenta.

De 1976 a 1982, el consumo mundial de azúcar aumentó solamente en 2.3% al año y el consumo por habitante osciló alrededor de 20 kg. En las economías de mercado desarrolladas, el consumo de azúcar per cápita disminuyó al cambiar las costumbres alimentarias y por la competencia del jarabe de maíz con alto contenido de fructosa, de suerte que el consumo total se estabilizó. En Europa Oriental y la URSS, donde el jarabe de maíz con alto contenido de fructosa no se introdujo hasta 1980, tanto el consumo de azúcar per cápita como el consumo total aumentaron hasta 1979. En 1980-1982, debido a algunos obstáculos en el suministro, el consumo total de este grupo de países se estabilizó. En los países en desarrollo, donde el consumo de azúcar per cápita subió bruscamente de 1976 a 1979, alrededor de la mitad de ese aumento se debió a importaciones adicionales, principalmente por países exportadores de petróleo, y el resto a la producción interna excedentaria. Sin embargo, con el comienzo de la recesión y la disminución de los precios del petróleo, la demanda de importación se frenó. Por tal motivo, el consumo total de azúcar de ese grupo de países, después de haber registrado un aumento de 10 millones de toneladas de 1976 a 1979, aumentó sólo en un millón de toneladas más, hasta llegar a los 43 millones de toneladas que se han calculado para 1982.

Aunque el ritmo de aumento del consumo disminuyó, la producción mundial de azúcar continuó ascendiendo en 2.9% al año durante 1976-1982. La producción de azúcar bajó en los países desarrollados de planificación centralizada, pero aumentó rápidamente en los países con economías de mercado desarrolladas. Los países en desarrollo aumentaron su producción en casi 13% al año, reflejo de la exigencia de lograr una mayor autosuficiencia, en algunos casos, y del empeño por aumentar las disponibilidades de exportación, en otros.

Después de 1975, el incremento del comercio internacional del azúcar registró una aceleración como consecuencia de las ma-

2. En dólares de Estados Unidos de 1982.

yores importaciones de los países en desarrollo y de los países con economías de planificación centralizada. Las importaciones de los países con economías de mercado desarrolladas bajaron: la CEE paso de importador neto a exportador neto. Los incrementos más importantes en las exportaciones fueron los que obtuvo la CEE, cuyas exportaciones pasaron de 1.9 millones de toneladas en 1976 a 5.3 millones de toneladas en 1981. Las exportaciones de Australia registraron ligeras variaciones; en cambio, las de la República Sudafricana disminuyeron. Entre los países en desarrollo exportadores, sólo Cuba y Brasil alcanzaron un aumento importante en sus exportaciones, y algunos países exportadores más pequeños, con cupos regulados con la Convención de Lomé, lograron modestos aumentos o pasaron a ser exportadores después de 1975. La República de Corea (un importador neto con un mercado nacional muy controlado) aumentó sus exportaciones de azúcar refinado; en cambio, todos los demás países en desarrollo experimentaron una disminución en mayor o menor grado.

Al escaso aumento de sus exportaciones y, a la vez, a los precios bajos que se registraron en los mercados mundiales durante la mayor parte de ese período a partir de 1975, se debió que surgieran problemas financieros cada vez más graves para los países en desarrollo exportadores, especialmente los que dependían del mercado libre. Sin embargo, la acumulación de excedentes, tanto en los países con economías de mercado desarrolladas como en los países en desarrollo exportadores, junto con la presión descendiente registrada en los precios, ha creado un interés común entre los dos grupos, empeñados en estabilizar el mercado común a precios más económicos.

MEDIDAS INTERNACIONALES DE ESTABILIZACIÓN

Ha habido varios intentos de regular la inestabilidad del mercado libre mundial del azúcar, la más reciente de las cuales ha tomado la forma del actual Convenio Internacional del Azúcar, vigente desde el 1 de enero de 1978 y que habría caducado el 31 de diciembre de 1982 si en el Consejo Internacional del Azúcar de noviembre de 1981 no se hubiesen aprobado dos años más de prórroga. El objetivo de ese Convenio consistía en mantener los precios del mercado mundial del azúcar dentro de márgenes determinados, gracias a la puesta en función de un mecanismo de cupos de exportación, complementado con medidas especiales para las existencias. Al principio, las repercusiones del Convenio no se hicieron notar mucho, debido en gran parte a las grandes ventas de los países exportadores —previniendo su entrada en vigor— y a la situación imprevista por la que estaba atravesando la CEE —que no era miembro— como importante exportador de azúcar. Además hubo retrasos en la ratificación del Convenio por parte de Estados Unidos, lo cual hizo difícil que se aplicase la cláusula sobre subvención para existencias destinada a ayudar a los países productores a mantener existencias especiales. En 1978 y 1979 se registraron grandes excedentes y los precios mundiales

CUADRO 1

Producción, consumo, comercio, existencias y precios del azúcar, 1960-1982
(Miles de toneladas)

				Comercio total		Mercado libre mundial		
Año	*Producción*	*Consumo*	*Existencias al cierre*	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Exportaciones netas*	*Importaciones netas*	*Precio real*[1]
1960	52 300	49 218	21 400	19 324	19 121	11 500	11 200	10.92
1961	54 714	53 247	21 300	22 355	21 985	12 000	11 800	9.52
1962	51 227	53 455	23 900	20 979	20 768	11 671	11 517	9.54
1963	51 894	54 343	20 900	18 823	19 411	11 727	11 487	28.33
1964	59 319	54 158	24 600	18 843	18 322	11 379	11 018	19.32
1965	63 790	57 962	28 200	20 515	19 952	12 208	11 835	6.62
1966	62 741	59 754	29 400	20 330	20 044	12 811	12 340	5.80
1967	65 026	61 602	31 400	19 934	21 522	13 761	13 143	6.07
1968	65 411	64 744	31 000	20 346	19 211	14 306	12 987	6.41
1969	68 140	66 847	32 300	18 270	18 740	12 989	13 295	10.72
1970	71 142	70 480	31 600	21 513	21 272	14 035	13 656	11.16
1971	71 975	72 457	30 600	20 956	20 644	14 534	14 250	12.59
1972	73 735	73 660	30 100	21 785	21 213	16 657	15 999	18.52
1973	75 789	76 330	29 300	22 420	22 499	16 544	16 622	20.14
1974	76 397	77 303	27 900	21 934	21 552	16 155	15 711	51.08
1975	78 842	74 440	32 100	20 598	20 495	13 351	13 496	30.62
1976	82 403	79 322	34 300	22 756	21 951	15 550	14 879	17.09
1977	90 356	82 634	40 800	28 422	26 998	20 748	19 565	11.07
1978	90 605	86 184	44 800	25 038	24 913	17 442	17 429	9.02
1979	89 208	89 848	43 100	25 935	25 051	18 270	17 728	10.01
1980	84 638	87 921	39 800	26 676	26 486	19 417	19 394	27.43
1981	92 237	87 928	44 300	28 953	28 044	20 480	19 695	17.04
1982[a]	*90 000*	*91 000*	*53 100*	*28 750*	*28 500*	*26 600*	*20 000*	*8.62*

1. Centavos de dólar de 1982 por libra.
a. Estimada.
Fuente: Organización Internacional del Azúcar.

continuaron muy por debajo del margen mínimo de precios, pese a la aplicación de los cupos de exportación.

La notable reducción de la producción mundial de azúcar, debida principalmente a los efectos del mal tiempo, y en parte también al efecto de las cláusulas del convenio sobre cupos, junto con una reactivación de la demanda de importación, hizo que se registrara un aumento espectacular en los precios del azúcar en 1980, que pudo detenerse sólo temporalmente dando salida a existencias especiales acumuladas en virtud del convenio. A mediados de octubre los precios habían alcanzado un punto límite muy superior al nivel más elevado de la escala, lo cual hizo que disminuyera inmediatamente el consumo, afectado ya por la recesión económica, y que frenó prácticamente las compras especulativas. Al mismo tiempo, la producción se vio muy estimulada y las perspectivas de nuevos excedentes provocaron una caída vertiginosa de los precios. En mayo de 1981 volvieron a introducirse los cupos de exportación, que en septiembre de 1981 se redujeron al nivel más bajo previsto por el convenio; se solicitó también a los estados miembros que acumulasen reservas especiales, que debían alcanzar un millón de toneladas al 30 de junio de 1982 y 2.5 millones de toneladas al 31 de diciembre de 1983. En septiembre de 1982 se volvió a solicitar a los estados miembros exportadores que acumulasen voluntariamente existencias especiales, hasta por 50% más de sus obligaciones. Sin embargo, la caída del precio siguió sin disminuir durante 1981 y 1982, registrándose sólo recuperaciones temporales después de las compras esporádicas en gran escala que hicieron la URSS, China y otros países en desarrollo importadores.

Debido a la fórmula adoptada para determinar el tonelaje básico de exportación de los distintos países, las repentinas reducciones de exportación fueron menores que las previstas cuando se concluyó el convenio. La eficacia de las medidas del Convenio Internacional del Azúcar sobre los cupos se vio ulteriormente reducida por el aumento de los excedentes de exportación de la CEE, que abandonó el convenio, y por la reimposición de los cupos de importación en Estados Unidos, en mayo de 1982. Al mismo tiempo, los arreglos sobre las existencias contribuyeron poco a mantener los precios dentro de los límites convenidos. En 1980, mientras por una parte las existencias disponibles eran insuficientes para darles salida, por otra las medidas tomadas para la acumulación de existencias previstas para 1981-1982 encontraron dificultad en su aplicación ante las elevadas tasas de interés y los insuficientes recursos financieros de la mayoría de los países productores.

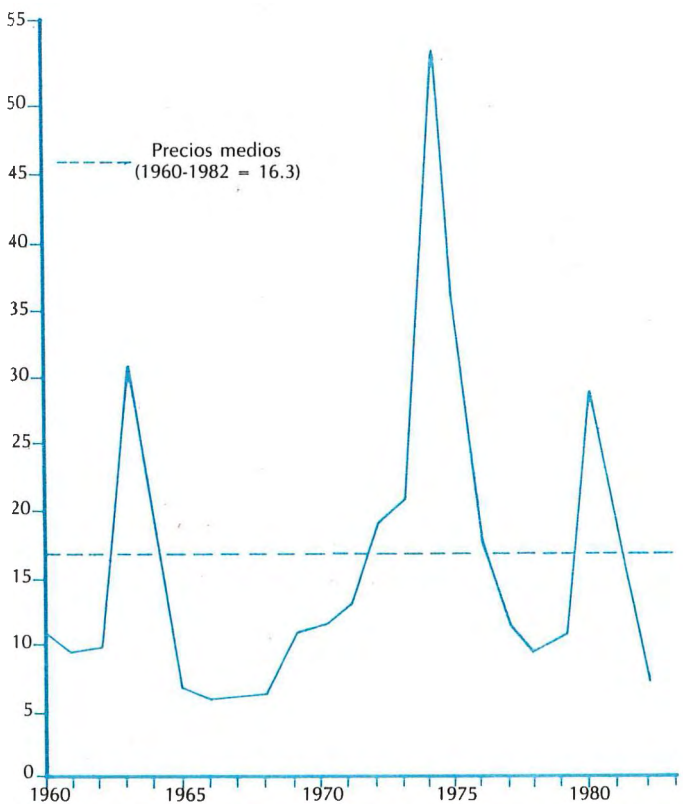
En noviembre de 1982, en el Consejo Internacional del Azúcar se convino en que había que hacer todo lo posible por negociar un nuevo Convenio Internacional del Azúcar, que se esperaba entrase en vigor el 1 de enero de 1984. A ese fin, se convino en que había que comenzar inmediatamente los trabajos preparatorios para que, en mayo de 1983, pudiera convocarse una Conferencia de Negociación de las Naciones Unidas. La CEE, que asistía en calidad de observador, convino en colaborar plenamente en los trabajos preparatorios y en la Conferencia de Negociación, con la esperanza de poder ingresar en un nuevo convenio. La CEE señaló que los dos millones de toneladas de excedentes de azúcar retenidos del mercado libre de 1981/82 pudieran arrastrarse otro año, al tiempo que un millón de toneladas pudiera desviarse para usos distintos del consumo humano.

Del 2 al 20 de mayo de 1983 se celebró en Ginebra una Conferencia de Negociación bajo los auspicios de la UNCTAD. En esa conferencia no se logró alcanzar consenso, pero se convino en crear un Grupo Consultivo de países exportadores e importadores representativos para concentrar la atención sobre el problema central, que era el mecanismo regulador para la estabilización de los precios. La CEE propuso que fueran las existencias y no los cupos los que constituyeran el método principal adoptado para reducir los excedentes en el mercado mundial, y de esa forma los precios de sustentación; en cambio, los demás exportadores importantes siguieron apoyando la combinacion de las dos medidas. Sin embargo, parecía haberse logrado un consenso bastante amplio, según el cual, prescindiendo de que el convenio final se basase principalmente en las existencias, los cupos o la combinación de los dos, el nuevo convenio debería quitar del mercado una cantidad de suministros mucho mayor que los 2.5 millones de toneladas de "existencias especiales" previstas por el Convenio de 1977. Otras cuestiones que están aún en examen incluían los problemas vitales de financiamiento de las existencias y un precio indicativo viable, así como la mejor forma de tener en cuenta la competencia derivada del jarabe de maíz con alto contenido de fructosa y de otros edulcorantes.

La reunión del Grupo Consultivo quedó fijada para julio y posiblemente en el otoño de 1983 se celebre la Segunda Conferencia de Negociación.

GRÁFICA 1

Azúcar sin refinar: precios del mercado libre mundial, 1960-1982
(Centavos de dólar de 1982 por libra)



PERSPECTIVAS PARA LOS AÑOS OCHENTA

Dado el actual exceso de oferta, las tendencias observadas hasta aquí sugerirían que, con el incentivo de los bajos precios, el ritmo de incremento del consumo de azúcar aumentaría en los dos o tres años próximos, dando un mayor equilibrio tanto a la oferta como a la demanda. Si bien el precio mundial es bajo en este momento, y es posible que continúe siéndolo, al menos en el futuro próximo, el ritmo de crecimiento del consumo pudiera tal vez ir más lento que lo que fue en la misma fase de los precedentes ciclos del azúcar. Esto se debe en parte al pesado crecimiento previsto en la economía mundial y a los problemas financieros que tienen que afrontar muchos países en desarrollo (incluidos los exportadores de petróleo) y en parte a la rápida irrupción que el jarabe de maíz con alto contenido de fructosa y otros edulcorantes han hecho en los mercados del azúcar en los países con economías de mercado desarrolladas. Es posible que después de 1985 la recuperación económica general registre una aceleración que conduzca a un aumento más rápido de los ingresos, y por ende de la demanda de edulcorantes, durante la segunda mitad de este decenio. Sin embargo, dada la saturación virtual de los mercados de edulcorantes en los países industrializados y el desplazamiento ininterrumpido del azúcar por otros edulcorantes, es posible que el incremento de la demanda de azúcar sólo se dé en los países en desarrollo.

En 1974-1976, el consumo mundial de jarabe de maíz con elevado contenido de fructosa fue equivalente a 700 000 ton de azúcar sin refinar, lo cual representaba menos de 1.0% del consumo mundial de azúcar, pero en 1979-1981 ese consumo ascendió a un equivalente de tres millones de toneladas de azúcar sin refinar o sea 3.4% del consumo de azúcar. En 1982, el empleo del jarabe de maíz con elevado contenido de fructosa había alcanzado el equivalente de más de cuatro millones de toneladas de azúcar sin refinar, que representaba de 4.5 a 5 por ciento de todo el azúcar consumido en el mundo. Según indicaciones actuales, se prevé que para 1985 el jarabe de maíz con elevado contenido de fructosa desplace de 5.50 a 5.75 millones de toneladas de azúcar aproximadamente y de 7 a 7.5 millones de toneladas aproximadamente para 1990, sobre todo en Estados Unidos y Japón; empero, parece ser que ese ritmo de desplazamiento va a ser inferior al que se ha registrado hasta ahora. En la CEE se prevé un ligero aumento mientras continúen las restricciones de la producción del jarabe de maíz con elevado contenido de fructosa. En otros países, en algunos de los cuales se han instalado recientemente fábricas para la producción de dicho jarabe, es posible que el aumento de la capacidad productiva se vea retrasado a causa de dificultades técnicas y financieras y también de los insuficientes incentivos a la producción, por el continuo bajo nivel de los precios del azúcar en el mundo.

A la luz de estas estimaciones y de las perspectivas de crecimiento de la población y de los ingresos, es probable que el consumo de azúcar en los países desarrollados se estabilice en 47 millones de toneladas al año aproximadamente, con un consumo más elevado en la URSS y en Europa Oriental, que se verá contrarrestado por las marcadas disminuciones de América del Norte y Japón, y algo menos por las de Europa Occidental.

Es posible que entre 1980 y 1985 el consumo de los países en desarrollo siga aumentando notablemente, en 24%, y en otro 24% hasta 1990. Por consiguiente, el consumo global en este grupo de países puede alcanzar los 51 millones de toneladas para 1985 y 63 millones de toneladas para 1990; los mayores incrementos se registrarán en los países asiáticos con planificación centralizada, Asia oriental y África del sur. Sin embargo, hay que notar que de 1975 a 1980 el consumo de azúcar de los países en desarrollo ascendió 35%, por lo que el aumento del consumo en este grupo también será más lento.

Los aumentos del consumo mundial de azúcar, aunque se limiten a los países en desarrollo, seguirán siendo considerables tanto en términos absolutos como relativos, ascendiendo a 9.7 millones de toneladas (11%) en 1980-1985, y a 12.2 millones de toneladas (12%) en 1985-1990. Pero si continúan las recientes tendencias y políticas de producción, no conseguirán mantenerse al paso con los aumentos de los suministros mundiales. Es posible que el volumen total de azúcar que se consumirá en 1985 (98 millones de toneladas) se haya producido ya en 1982, provocando un aumento de excedentes en el mercado mundial; por otra parte, el volumen que, según las proyecciones, se consumirá para 1990 (110 millones de toneladas) podría fácilmente producirse mucho antes de esa fecha.

CUADRO 2

Consumo de azúcar centrifugada: promedios de 1974-1976 y 1979-1981 y proyecciones para 1985 y 1990
(Millones de toneladas de azúcar crudo equivalente)

	1974-1976[a]	*1979-1981*[a]	*1985*	*1990*
Países desarrollados	46.5	47.3	46.9	47.2
América del Norte	10.8	10.4	8.7	8.3
CEE	10.9	10.8	10.5	10.3
Europa oriental y la URSS	15.9	17.0	18.0	18.6
Japón	3.1	3.0	2.9	2.8
Otros	5.7	6.1	6.7	7.3
Países en desarrollo	30.5	41.2	51.3	63.2
América Latina	12.8	15.4	17.5	19.7
África del Norte y Cercano Oriente	4.9	6.6	8.0	9.8
Países asiáticos de planificación centralizada	2.5	4.6	6.3	8.8
Otros	10.3	14.6	19.4	24.9
Total mundial	*77.0*	*88.5*	*98.2*	*110.4*

a. Promedio.
Fuente: Datos de la Organización Internacional del Azúcar para 1974-1976 y 1979-1981, y estimaciones de la FAO para 1985 y 1990.

Aunque se prevé que la producción mundial de azúcar descienda en 1983, y posiblemente en 1984, como consecuencia de la caída de los precios del mercado desde 1981, la trayectoria marcada por los ciclos señala una recuperación notable en 1985-1986, a la que seguirá un nuevo incremento rápido a finales de este decenio. El régimen actual del azúcar de la CEE, que estará en vigor hasta 1986, ha frenado el aumento de su producción, pero se duda hasta qué punto esto producirá cortes significativos en la producción. Estados Unidos se ha comprometido a sustentar los precios nacionales del azúcar hasta 1985, año en que caducará la presente legislación, y Japón continúa en su empeño de alcanzar una mayor autosuficiencia en el campo del azúcar. En la URSS y Europa Oriental, los actuales planes económicos miran a una recuperación en la producción de azúcar.

Entre los países en desarrollo, China ha iniciado recientemente un programa importante para aumentar la producción de azúcar, y los planes de Indonesia prevén plantaciones de caña de azúcar mucho mayores. En Brasil, Cuba y varios países del Lejano Oriente y África se prevé también un ulterior aumento de la producción azucarera. A falta de políticas nacionales e internacionales más realistas, la producción mundial del azúcar podría pasar de 100 millones de toneladas en 1985 y, suponiendo que las características del tiempo se mantengan normales en los últimos años de la década de los ochenta, en 1990 los excedentes podrían alcanzar los 115 millones de toneladas.

Sin embargo, tal como están los niveles de producción, parece poco probable que estas proyecciones lleguen a convertirse en un hecho, pues en la práctica la producción deberá ajustarse a un incremento de consumo más lento antes de que termine este decenio. Si los precios continúan siendo poco remunerativos, no solamente reaccionarán las empresas productoras sino que los gobiernos deberán volver a estudiar sus políticas nacionales cuando el costo de financiar la producción de azúcar excedentaria llegue a ser excesivo. Es verdad que en 1983 se han registrado notables reducciones, tanto en las plantaciones de caña como en las de remolacha, y que, según informaciones recibidas, algunos países productores han reducido sus planes de expansión. De ahí que, después de 1985, las existencias pudieran comenzar a bajar al tiempo que la oferta y la demanda tenderían hacia un mejor equilibrio. Sin embargo, las perspectivas de que se registre un notable aumento en el volumen del comercio mundial son pocas. La mayoría de las previsiones señala que las exportaciones mundiales se estabilizarán en 26-28 millones de toneladas, aproximadamente, hasta el año 1985, y que en 1985-1990 sólo se registrará un ligero aumento.

NECESIDAD DE MEDIDAS PARA DEVOLVER EL EQUILIBRIO A LA ECONOMÍA MUNDIAL DEL AZÚCAR

Reajuste de las políticas nacionales

En el análisis precedente se muestra cómo la economía mundial del azúcar se encuentra en condiciones verdaderamente críticas, provocadas por la acumulación de disponibilidades excesivas. Los países productores tienen que aceptar el hecho de que desde mediados de los años setenta el mercado mundial del azúcar ha experimentado un cambio estructural fundamental. Es probable que el consumo y el comercio del azúcar aumenten a un ritmo mucho más lento que el registrado hasta aquí, aunque es enorme el empeño que están poniendo los países importadores para liberalizar el acceso al mercado, permitiendo de esa forma que el azúcar pueda competir equitativamente con los edulcorantes sin sacarosa. Los gobiernos de los distintos países deben tener presente esta situación al momento de planificar y llevar a cabo sus programas de producción azucarera, a fin de que las políticas nacionales para el azúcar y los productos edulcorantes apoyen, en lugar de reprimir, el empeño internacional para estabilizar la economía del azúcar.

Orientaciones sobre soluciones internacionales al problema del azúcar

El objetivo primario de las medidas internacionales de estabilización será devolver y sostener la estabilidad al mercado del azúcar, manteniendo un precio remunerativo a los buenos productores pero no tan alto que fomente un ulterior desplazamiento del azúcar en favor del jarabe de maíz con elevado contenido de fructosa y otros productos edulcorantes. Para que sean eficaces, cualquiera de esas medidas debe presuponer la necesidad de limitar las disponibilidades de exportación a una cantidad que los países importadores comprarán a un precio remunerativo para los países exportadores, asegurando al mismo tiempo que los suministros sean suficientes para tener a raya los precios, cuando el mercado tienda al alza.

La eficacia de cualquier nuevo arreglo internacional de estabilización dependerá de la universalidad de su composición y será necesario asegurar la participación más amplia posible, tanto de los países exportadores como de los importadores.

Una de las deficiencias principales del actual Convenio Internacional del Azúcar parece ser la lentitud con que responde a las situaciones imprevistas. Lo ideal sería que el nuevo Convenio fuese menos complejo (en la medida de lo posible) y más flexible, de tal forma que se puedan tomar medidas oportunas en el momento en que deba responder a las condiciones imprevistas del mercado.

Se ha puesto el acento sobre el desplazamiento del azúcar por el jarabe de maíz con elevado contenido de fructosa y sería muy deseable que se asegurara que no se hagan distinciones en perjuicio del azúcar y en favor de otros edulcorantes. Lo mínimo que puede hacerse es controlar atentamente lo que sucede en el mercado de los otros edulcorantes y examinar en particular cualquier tratamiento que se haga en favor de estos productos frente al azúcar

Un convenio nuevo y eficaz iría en beneficio financiero de todos los países exportadores, que podrían aspirar a elevar al máximo sus ingresos derivados de las exportaciones dentro de los límites dictados por el mercado disponible. Tendrían que tenerse especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo que dependen mucho de las exportaciones del azúcar. Los países importadores que sean partes del convenio sacarán el mayor beneficio en los períodos en que se registren déficit de producción, siempre que haya un acuerdo que pueda asegurarles suficientes suministros a precios razonables. Evitando los déficit y los precios excesivamente altos se desalentarán también las inversiones en otros edulcorantes y se contribuirá a mantener el consumo del azúcar.

Durante los últimos veinte años, la economía mundial del azúcar se ha caracterizado por una serie de ciclos con períodos de bajos precios bastante continuos, contrarrestados por períodos relativamente breves de déficit y precios elevados. Desde mediados de los años setenta se han venido registrando importantes cambios estructurales que han traído repercusiones notables principalmente negativas para las perspectivas futuras del consumo de azúcar. Para restablecer el equilibrio y mantenerlo, los países productores tienen que hacer reajustes apropiados en sus políticas nacionales, de ser posible dentro del marco de una acción internacional coordinada.

A menos que los productores de los distintos países obren de común acuerdo, podría demorarse la reducción global de la producción, que es lo que hace falta para equilibrar el mercado, provocando ulteriormente pérdidas notables en los ingresos que obtienen de sus exportaciones los países en desarrollo, con unos gravámenes financieros innecesarios y prolongados para los gobiernos y sectores azucareros en todos los países productores. □