Comercio Exterior, vol. 34, núm. 1,
México, enero de 1984, pp. 93-100

Hacia un nuevo convenio internacional del azúcar

JOSÉ ANTONIO CERRO*

INTRODUCCIÓN

El mercado azucarero internacional, en forma similar a otros mercados de productos básicos, ha mostrado la doble característica de una marcada variación en los precios y largos períodos, dentro de estos ciclos, en que los costos de producción son superiores a dichos precios. Estas características han tenido un efecto significativo en las economías de la mayor parte de los países en vías de desarrollo, que obtienen un elevado porcentaje de sus divisas por la exportación de productos básicos.

Estos problemas han sido objeto de diversos estudios desde hace mucho tiempo, a la vez que se ha tratado de obtener soluciones prácticas en escala internacional. En efecto, se han realizado numerosos intentos de regular los mercados mediante políticas concertadas; entre otros, se podrían mencionar los convenios internacionales de productos básicos, el fondo común para los productos básicos y las asociaciones de productores o exportadores.

La actitud de los diferentes países ante estos intentos ha sido muy diferente.

Sin pretender generalizar, podemos mencionar que la mayor parte de los países capitalistas desarrollados no ocultan su oposición a los intentos de regular los mercados, pues suponen de modo implícito que el libre funcionamiento de éstos permite una mayor estabilidad en los precios.

Empero, en no pocos casos esta posición se contradice con las políticas proteccionistas que estos países aplican a los productos básicos, que en diferentes oportunidades han originado mayores variaciones en los precios y una permanente tendencia a deprimirlos.

Por su parte, los países en vías de desarrollo, que sufren en mayor medida las consecuencias del funcionamiento de estos mercados, han tratado de impulsar, con éxito diverso, la concertación internacional de políticas que permitan una mayor regulación de los mercados de productos básicos.

En el presente trabajo se aborda el caso específico del mercado internacional del azúcar, con el fin de mostrar el estado actual de las negociaciones para establecer un nuevo convenio internacional del azúcar.

* Asesor de la Secretaría Ejecutiva del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (Geplacea), profesor de Mercados de Productos Básicos y Economía Internacional, Departamento de Economía, del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

SITUACIÓN INTERNACIONAL

El ciclo azucarero

Los precios del azúcar, como se dijo, se han caracterizado por su gran variabilidad; así, se podría señalar como ejemplo que en 1968 las cotizaciones de la libra de azúcar crudo fueron inferiores a 1.50 centavos de dólar, mientras que en 1974 superaron los 60 centavos.

El análisis de los precios muestra una serie de fluctuaciones que configuran lo que se ha dado en llamar el ciclo azucarero (véase el cuadro 1). En su comportamiento tradicional, este ciclo se origina principalmente por los desajustes de la oferta, ante una demanda de relativa estabilidad, donde los elevados precios inducen aumentos en la producción, que se atenúan por la posibilidad de aumentar en el corto plazo la capacidad instalada.

Las expectativas llevan a aumentar la capacidad productiva, cuyos efectos se hacen sentir después de un cierto período de maduración de las inversiones respectivas. Como resultado se llega a un momento en que la oferta supera a la demanda, con la consiguiente presión a la baja en los precios.

El movimiento contrario se produce cuando los precios bajan, lo que induce a reducir la producción, hasta que llega un momento en que la demanda supera a la oferta, con presiones alcistas en los precios.

Sin embargo, el movimiento no es simétrico, ya que la magnitud de las respuestas en la producción no son iguales en el alza que en la baja de precios: cuando éstos bajan, los productores reducen su producción en menor proporción en que la incrementan cuando los precios suben. Esto demora la absorción de los excedentes acumulados, lo cual origina la lenta recuperación de los precios.

Durante la década de los setenta, en particular en los períodos de precios elevados, se comenzó a cuestionar la hipótesis de que el consumo crecía constantemente a una tasa dada, lo que implícitamente suponía admitir que los precios e ingresos tenían poca influencia. Sin embargo, tanto en 1974/75 como en 1980/81 se registró una disminución del consumo mundial, en coincidencia con los períodos de altos precios.

El análisis desagregado de diferentes grupos de países muestra que los precios tienen efectos significativos en el volumen del consumo, particularmente en los países capitalistas desarrollados importadores de azúcar y en los en vías de desarrollo importado-

res de azúcar que no son exportadores de petróleo, mientras que en los demás grupos no se ven efectos significativos de los precios sobre el consumo de azúcar.

En el primer caso, a lo que podríamos considerar como un efecto precio propiamente dicho hay que agregar la cada vez mayor utilización de sustitutos, principalmente el jarabe de maíz rico en fructuosa (JMRF).

Quién es quién en el mercado azucarero

Si analizamos la participación de los distintos grupos de países en las principales variables del mercado azucarero, esto es, producción, consumo, importaciones y exportaciones, podemos encontrar cambios profundos en el transcurso del decenio de los setenta (véase el cuadro 2).

En el caso de la producción, los cambios no son tan profundos como para las otras variables mencionadas, aunque se debe señalar que aumentó la participación de los países capitalistas desarrollados exportadores y la de los países en vías de desarrollo exportadores. En particular, cabe mencionar el gran aumento de la producción de la CEE durante la segunda mitad de dicho decenio, que pasó de menos de 13% de la producción total en 1975 a casi 17% en 1981.

En lo relativo al consumo se debe mencionar, en primer lugar, la menor participación de los países capitalistas desarrollados, que pasaron de representar 40% del consumo mundial en 1970 a alrededor de 30% en 1980. Entre los principales factores que afectaron el consumo de azúcar en estos países se puede mencionar la creciente participación de los sustituos (principalmente el JMRF), los altos niveles obsolutos del consumo per cápita, cercanos al nivel de saturación, y los efectos de las campañas sobre las supuestas consecuencias nocivas del azúcar en la salud.

En segundo lugar se debe mencionar el gran crecimiento del consumo en los países en vías de desarrollo importadores de azúcar y exportadores de petróleo, que aumentaron su participación en el total de algo más de 8% en 1970 a más de 12% en 1980.

En el caso del comercio internacional los cambios son más drásticos. Si tomamos las importaciones, se puede observar que la participación de los países capitalistas desarrollados en el total bajó de casi 56% en 1970 a 36% en 1980, lo cual se origina tanto en el aumento de su producción azucarera como en la disminución del consumo respectivo. Esto se debe, principalmente, a que las importaciones de Estados Unidos, la CEE, Japón y Canadá descendieron de 10.5 millones de toneladas métricas en valor crudo (TMVC) en 1970 a 8.5 millones en 1980. Por otra parte, los países socialistas aumentaron ligeramente su participación, de 22 a 26 por ciento en el mismo período. Empero, el aumento sí alcanzó magnitudes significativas en el caso de los países en vías de desarrollo importadores de azúcar y exportadores de petróleo, al pasar de 8% a casi 23% de las importaciones totales.

En el caso de las exportaciones se presenta la situación inversa; destaca la mayor participación de los países capitalistas desarrollados, que de 17% en 1970 pasó a 31% en 1980, debido fundamentalmente a las exportaciones de la CEE y a las reexportaciones de Estados Unidos, aunque estas últimas son de menor importancia.

De modo paralelo se da la disminución de las exportaciones de los países socialistas, que pasan de 40% en 1970 a 28% en 1980, debido entre otras causas a descensos en la producción

CUADRO 1

Diversos indicadores del mercado azucarero mundial
(Toneladas métricas en valor crudo)

Año	Producción	Consumo	Existencias finales	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones netas	Importaciones netas	Mercado libre: Exportaciones netas	Mercado libre: Importaciones netas	Consumo per cápita[1]	Precio promedio diario[2]
1963	51 894	54 343	20 867	16 869	16 621	13 631	13 383	11 727	11 487	17.3	8.34
1964	59 319	54 158	24 564	16 826	16 316	14 300	13 869	11 379	11 018	17.2	5.77
1965	63 790	57 962	28 226	18 649	18 120	15 592	15 064	12 208	11 835	18.0	2.08
1966	62 741	59 754	29 355	18 235	15 231	14 821	12 811	12 340	12 340	18.3	1.81
1967	65 026	61 602	31 395	20 197	19 622	17 129	16 554	13 761	13 143	18.5	1.92
1968	65 411	64 744	31 030	20 589	19 225	16 774	15 410	14 306	12 987	19.1	1.90
1969	68 140	66 847	32 345	18 571	18 769	15 314	15 512	12 989	13 295	19.3	3.20
1970	71 142	70 480	31 586	21 808	21 339	18 168	17 699	14 035	13 656	19.9	3.68
1971	71 975	72 457	30 644	21 035	20 644	17 440	17 049	14 534	14 250	20.3	4.50
1972	73 735	73 660	30 109	21 871	21 234	19 059	18 422	16 657	15 999	20.4	7.27
1973	75 789	76 330	29 343	22 478	22 427	19 518	18 498	16 544	16 622	20.7	9.45
1974	76 397	77 303	27 895	22 097	21 519	19 913	19 336	16 240	15 711	20.0	29.66
1975	78 846	74 438	32 065	20 599	20 495	18 505	18 401	13 351	13 496	18.9	20.37
1976	82 400	79 241	34 251	22 794	21 783	20 040	19 030	15 549	14 682	19.7	11.51
1977	90 345	82 600	40 615	28 459	26 868	25 444	23 853	20 748	19 403	20.2	8.10
1978	90 818	86 185	44 734	25 064	24 793	22 354	22 083	17 483	17 283	20.7	7.81
1979	89 298	90 011	42 992	25 979	25 083	23 403	22 507	18 266	17 741	21.2	9.65
1980	84 539	88 165	39 311	26 831	26 786	23 138	23 095	19 417	19 541	20.2	28.69
1981	92 608	88 767	41 134	29 044	26 136	25 109	24 201	20 549	19 778	19.8	16.83
1982	100 743	91 853	48 803	30 403	29 390	27 304	26 290	21 613	26 798	20.0	8.35

1. Kilogramos
2. Centavos de dólar por libra.

CUADRO 2

Participación de los distintos países en la actividad azucarera mundial

	Países capitalistas desarrollados		*Países socialistas*		*Países en vías de desarrollo*		*Total*	
	1970	*1980*	*1970*	*1980*	*1970*	*1980*	*1970*	*1980*
Producción	29.01	30.17	28.97	25.34	42.02	44.49	100.00	100.00
Consumo	40.15	31.13	24.20	24.67	35.65	44.20	100.00	100.00
Importaciones	55.89	36.09	21.29	26.41	22.82	37.50	100.00	100.00
Exportaciones	16.73	31.24	39.86	28.19	43.40	40.57	100.00	100.00
							Promedio mundial	
Consumo per cápita (kg)	42.64	38.99	13.06	14.66	14.40	15.54	18.97	19.99
							Mundial	
Índice de dependencia del mercado internacional	39.99	32.16	14.63	29.82	17.55	24.51	28.85	28.20

de la URSS y a menores saldos exportables en algunos países de Europa Oriental.

Finalmente las exportaciones de azúcar de los países en vías de desarrollo pasaron de 43 a 40.6 por ciento en el período considerado.

Si se considera el origen y destino del azúcar en el mercado internacional destaca la gran disminución de las ventas de los países en vías de desarrollo a los capitalistas desarrollados, que de representar 36% del total en 1970, pasaron a 22.5% en 1980, principalmente por las menores compras de Estados Unidos, la CEE, Japón y Canadá.

Al mismo tiempo se registró un gran aumento de las ventas de los países capitalistas desarrollados a los países en vías de desarrollo importadores de azúcar y exportadores de petróleo, que pasaron de 1% del total en 1970 a más de 9% en 1980, principalmente por las exportaciones de la CEE y las reexportaciones de Estados Unidos.

Una característica que conviene destacar es que el mercado de azúcar refinado pasó de 12.6% del total en 1970 a 33.4% en 1980. El mayor vendedor de este producto es la CEE, con alrededor de 50%, mientras que los principales compradores son los países en vías de desarrollo importadores de azúcar y exportadores de petróleo.

Todos estos cambios reflejan una modificación de la autosuficiencia en cada grupo, que se mide como la relación entre las importaciones y el consumo: cuanto menor sea dicho índice mayor es la autosuficiencia, y viceversa.

En los países capitalistas desarrollados se detecta un gran aumento de su autosuficiencia y, correlativamente, una menor dependencia del mercado mundial; para ello, revistió mucha importancia el hecho de que la CEE pasara de importador a exportador, y que Estados Unidos redujera sus importaciones. Al efecto, la proporción entre importaciones y consumo disminuyó de 40% en 1970 a 32% en 1980.

Al mismo tiempo disminuyó la autosuficiencia de los otros grupos, cuyo índice pasó de 15 a 30 por ciento, en el caso de los países socialistas, y de 17.5 a 24.5 por ciento en el de los países en vías de desarrollo. En lo que atañe a los primeros, ello se debió a un acuerdo especial entre los miembros del CAME y a que la URSS realizó compras en el mercado libre. En el caso de los segundos, algunos de ellos tuvieron un gran aumento en las importaciones y otros de exportadores pasaron a ser importadores.

La creciente importancia de los sustitutos

Desde fines de los años setenta se empezó a introducir en el mercado de algunos de los principales países importadores, particularmente Estados Unidos, Japón y Canadá, el JMRF, sustituto del azúcar, cuyo costo es relativamente bajo y con propiedades similares a las del azúcar líquido. En un período de sólo diez años el JMRF ha conquistado una parte significativa de tales mercados, causando una disminución en la demanda de azúcar y en las importaciones respectivas.

La producción del JMRF a precios competitivos, primero del producto que contenía 42% de fructosa, y a partir de 1976 con 55%, ha resultado uno de los principales factores que ha provocado la reducción o el estancamiento del consumo de azúcar en los tres países mencionados.

El caso más importante es el de Estados Unidos. A principios de la década de los setenta se comenzaron a colocar cantidades muy pequeñas del producto en el mercado de este país; actualmente su consumo muestra un gran crecimiento, que ha llegado a niveles cercanos a 25% del total de edulcorantes calóricos. En comparación con el azúcar, el JMRF ofrece varias ventajas en lo que se refiere a costos, pues en el proceso productivo se obtienen otros productos, como aceite de maíz y gluten. Ello ha permitido su rápido ingreso al mercado, situación que se supone continuará, con la consecuente mayor participación en los mercados de edulcorantes calóricos.

Otras características

En el caso de los productores menos eficientes, los precios les permiten tener una actividad rentable sólo un período relativamente pequeño. La permanencia en el mercado de buena parte de los productores sólo es posible mediante la aplicación de políticas de apoyo de diferente índole. Ello da por resultado la formación de excedentes crónicos que presionan los precios hacia la baja, situación que se agudiza a causa de las políticas proteccionistas de los países importadores, que tienden a reducir su demanda. Además, se ha observado un rápido incremento de los costos de producción, como resultado conjunto de la inflación mundial —que se refleja en particular en los precios de algunos

insumos como la energía— y de una tendencia al estancamiento, e incluso a la disminución, de la productividad en la industria.

La combinación de estas situaciones ha provocado un estrechamiento relativo del volumen de las importaciones realizadas por los países más importantes en el mercado azucarero internacional. En algunos de ellos, tal estrechamiento se ha registrado incluso en términos de volumen total.

EL CONVENIO INTERNACIONAL DEL AZÚCAR DE 1977

Antecedentes

Los intentos de regular el mercado azucarero se remontan a la segunda mitad del siglo pasado, y fueron promovidos principalmente por los países exportadores, que así pretendían evitar los períodos de sobreproducción y, por ende, de precios bajos.

Sin embargo, el primer convenio azucarero, en el sentido moderno del término, es decir, con inclusión de cláusulas económicas destinadas a regular el funcionamiento del mercado, se firmó en 1937.

Desde esa fecha han estado vigentes los siguientes convenios:

- el de 1937, que quedó sin efecto al comenzar la segunda guerra mundial;
- el de 1953, que tuvo vigencia de 1954 a 1958;
- el de 1958, que estuvo vigente hasta enero de 1962, en que quedaron sin vigor las cláusulas económicas;
- el de 1968, que estuvo vigente hasta 1973, y
- el de 1977, cuya vigencia inicial fue de cinco años y que se prorrogó por dos más.

Mecanismo de funcionamiento

El objetivo principal del convenio es estabilizar los precios en niveles remunerativos para los vendedores y razonables para los consumidores, dentro de un mercado creciente.

Entre las principales características del convenio figuran las siguientes:

1) Su propósito es regular la oferta y, mediante cambios en ésta, influir en los niveles de precios en el mercado libre. No hay mecanismos que permitan actuar de modo directo sobre la demanda, en virtud de que a ésta no la afectan mayormente los niveles de precios (salvo en algunos países) y de que su crecimiento posee una gran estabilidad.

2) Está destinado a regular sólo el funcionamiento del mercado libre, ya que legisla sobre una situación de hecho en el mercado de acuerdos especiales que se excluyen del sistema de cuotas de exportación.

3) A fin de regular la oferta, utiliza dos mecanismos: la acumulación y liberación de existencias y las cuotas de exportación.

4) Establece una franja de precios, dentro de la cual actúan los mecanismos de regulación de la oferta.

En cuanto a las cláusulas económicas, se pueden agrupar en los siguientes cuatro temas:

- Acuerdos especiales y mercado libre.
- Cuotas de exportación.
- Existencias especiales.
- Mecanismo de precios.

i) *Acuerdos especiales y mercado libre*

En las cuotas de exportación al mercado libre no se consideran:

a] Las exportaciones que Cuba efectúa a los países del CAME (excepto Vietnam) con base en acuerdos especiales al respecto. En 1978 estas exportaciones alcanzaron aproximadamente 4.53 millones de TMVC.

b] Los envíos de Cuba a los países socialistas no pertenecientes al CAME (incluido Vietnam) hasta un máximo de 650 000 TMVC anuales (en marzo de 1980 se acordó incrementar esta cantidad a 725 000 TMVC para 1980-1982):

c] Las exportaciones que efectúan los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), como resultado de la Convención de Lomé, que llegan a 1.4 millones de TMVC anuales.

ii) *Cuotas de exportación*

A fin de reducir la oferta cuando los precios son inferiores a 15 centavos por libra, se han fijado cuotas de exportación (tonelajes básicos de exportación) para los países a los que se asignaron más de 70 000 TMVC anuales. Además se ha constituido un grupo de países (Pequeños Exportadores) que pueden vender hasta un máximo de 70 000 TMVC anuales.

El objetivo de estas cuotas es reducir la oferta de modo gradual para disminuir las presiones a la baja, e impedir que los precios rebasen el límite inferior fijado por el convenio. Para que la reducción de la oferta sea más efectiva se han acordado disminuciones graduales en las cuotas de exportación, a medida que los precios van quedando por debajo del nivel de los 15 centavos.

Cuando los precios suben se aplican incrementos graduales en las cuotas de exportación hasta que, cuando alcanzan los 15 centavos, se produce automáticamente la liberación de las cuotas. Esto ocasiona un aumento en la oferta para contrarrestar las presiones alcistas en los precios.

iii) *Existencias especiales*

Como un mecanismo más, se han constituido existencias especiales que se acumulan cuando están vigentes las cuotas, es decir, cuando los precios son menores a 15 centavos por libra. Se espera que alcancen el nivel deseado (2.5 millones de TMVC) en un período de tres años. Estas existencias se incorporaron al convenio como una reserva real para el caso de que los precios comenzaran a subir exageradamente. En principio se había solicitado que fueran de 4 millones de TMVC, pero como resultado de la discusión se fijó el monto mencionado. De hecho, si a estas reservas sumamos las correspondientes al sistema de la Commodity Credit Corporation de Estados Unidos se llega al nivel de reservas pretendido por los países importadores.

Cuando los precios alcanzan los 19 centavos se liberan las existencias especiales, para incrementar la oferta y evitar que los precios sigan subiendo.

iv) *El mecanismo de precios*

El convenio ha fijado una franja de precios que va de 11 a 21 centavos. Si bien es difícil explicar por qué se adoptaron estos límites se supone que el inferior permitiría cubrir sus costos (en 1977) a un productor eficiente y que el superior sería el máximo que los consumidores estarían dispuestos a pagar sin grandes presiones inflacionarias.

En el momento de firmarse el convenio, el precio de 11 centavos tenía un valor real equivalente a 4 centavos de 1954, que se consideraba permitía una rentabilidad normal a un productor eficiente en ese momento (Convenio de 1953). Esta franja fue modificada a 12-22 centavos en marzo de 1980 y a 13-23 centavos en noviembre de 1980 (véase la gráfica 1).

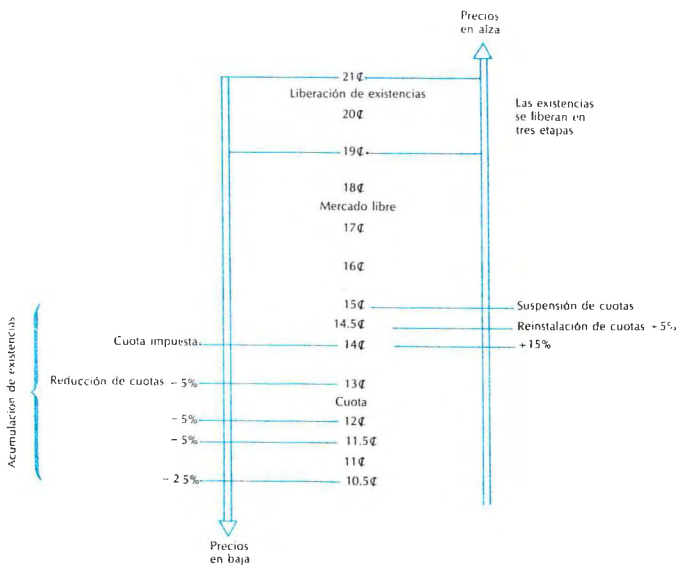
Funcionamiento del convenio

La situación previa

Tal como expresamos, al firmarse el convenio la situación estadística era claramente favorable a los países importadores, pues había gran diferencia entre la producción y el consumo y las existencias mostraban uno de los más elevados niveles jamás registrados.

GRÁFICA 1

(Mecanismo de precios del Convenio Internacional del Azúcar de 1977



Nota: En la actualidad, todos los puntos de acción de las cláusulas están dos centavos por encima de los señalados.

La consecuencia lógica era una gran presión sobre los precios que en esos momentos alcanzaban uno de los niveles más bajos del decenio.

Para ilustrar la situación cabe mencionar que, como resultado de los elevados precios del bienio 1974-1975, la producción mundial de azúcar creció aceleradamente, llegando a superar el consumo mundial en 5.6 millones de TMVC en la zafra 1977/78, mientras que al 31 de agosto de 1978 las existencias representaban 34.23% del consumo estimado, muy por encima de los niveles considerados necesarios para un abastecimiento normal (25 por ciento).

El último trimestre de 1977 se caracterizó por un gran incremento en el volumen del comercio internacional, debido a dos causas:

a] Los exportadores comenzaron a vender grandes cantidades de azúcar, a fin de dejar sus existencias en el nivel más bajo posible cuando el convenio entrara en vigencia. Esto les daba la posibilidad de comenzar el 1 de enero de 1978 en la mejor posición para exportar sus azúcares de acuerdo con los TBE señalados en el convenio.

b] Los importadores aprovecharon esta situación para incrementar sus compras debido a los precios deteriorados que rigieron durante ese último trimestre del año, anticipando un posible aumento como resultado del funcionamiento del convenio.

La situación durante la vigencia del convenio

De acuerdo a la relación entre los precios registrados y el nivel de la franja del convenio, podemos señalar los siguientes períodos:

■ De enero de 1978 a octubre de 1979 (22 meses) los precios estuvieron por debajo del límite inferior de la franja.

■ De octubre de 1979 a abril de 1980 (6 meses), excepto por un breve período en que rebasaron el límite superior, los precios estuvieron dentro de la franja citada.

■ De abril de 1980 a febrero de 1981 (10 meses) los precios estuvieron por encima del límite superior de la franja, alcanzando el máximo en noviembre de 1980, al superar los 40 centavos de dólar por libra.

■ De febrero a agosto de 1981 (6 meses) los precios descendieron y se colocaron dentro de la franja del convenio.

■ Desde agosto de 1981 hasta octubre de 1983 (26 meses), salvo un breve período en que estuvieron ligeramente por encima del límite inferior, los precios se situaron por abajo de dicho límite, alcanzando en septiembre de 1982 niveles inferiores a 6 centavos, los más bajos durante la vigencia del convenio.

En resumen, durante los 70 meses de vigencia del convenio, sólo en 12 los precios estuvieron dentro de la franja, y la mayor parte del tiempo (48 meses) estuvieron por debajo del límite inferior.

Si el criterio para juzgar el comportamiento de un convenio

es el cumplimiento de sus objetivos, podemos concluir que el principal fin, esto es, la estabilidad de los precios dentro de ciertos niveles, sólo se alcanzó durante 12 de los 70 meses de vigencia.

Sin intentar ser exhaustivos podemos mencionar que entre las principales causas de ese comportamiento están las siguientes:

■ La política azucarera de la CEE. Este grupo de países ha llevado adelante un programa azucarero que combina una política de precios, un acuerdo especial de importación con países exmiembros de la Comunidad Británica, impuestos, y en especial subsidios a la exportación, lo que, unido a un significativo aumento en la productividad, ha convertido a la CEE en el primer exportador del mercado libre y en el segundo exportador mundial, con un creciente volumen de exportaciones no sujeto por las limitaciones del convenio azucarero, al que no se ha suscrito. Esta situación es más notable si se considera que hasta hace pocos años la CEE era importadora neta de azúcar.

■ La política azucarera de Estados Unidos. Con posterioridad a la expiración de la Sugar Act, en 1974, este país ha llevado a cabo una política azucarera tendiente a proteger a sus productores mediante una combinación de tarifas, recargos a la importación y préstamos de la Commodity Credit Corporation. Desde mayo de 1982, y ante la imposibilidad de seguir garantizando el precio por medio de los mecanismos señalados sin incurrir en grandes cargas presupuestarias, se decidió imponer las cuotas de importación actualmente en vigencia.

■ Los miembros del convenio. Que el principal exportador al mercado libre, la CEE, no sea miembro del convenio, al igual que algunos importadores de significación, dificulta mucho la aplicación eficiente de las cláusulas económicas. Esto es particularmente cierto en el primer caso, pues al no tener las limitaciones del convenio, la CEE aumentó considerablemente el volumen de sus exportaciones, con lo que anuló los esfuerzos de los demás exportadores para controlar la oferta.

■ La demora de Estados Unidos en ratificar el convenio. La demora de este país, el principal importador del mercado libre, en ratificarlo afectó de modo negativo el funcionamiento del convenio durante los primeros años de vigencia, por las siguientes razones:

1) como el principal importador del mercado libre no pertenece plenamente al convenio se crean dudas sobre la eficacia futura de éste, y

2) la imposibilidad, por la misma razón, de poner en funcionamiento el Fondo de Financiamiento de Existencias.

Además de estos dos hechos, la situación azucarera estadounidense ha tenido efectos negativos en el mercado, por las expectativas que en el curso de las discusiones creó la citada ratificación y la legislación azucarera en general de ese país. Cabe señalar, en este sentido, que muchas de las fluctuaciones de los precios registradas en el período analizado se debieron a hechos relacionados con la situación azucarera de Estados Unidos.

■ La situación estadística. Durante la mayor parte de la vigencia del convenio, la producción fue excedentaria, con efectos depresivos en los precios. La aplicación de diferentes tipos de política económica, particularmente en los países capitalistas desarrollados, provocó por un lado, que las importaciones fueran menores que las que hubieran resultado del libre comercio en algunos importadores y, por otro, que aumentaran los excedentes exportables en algunos exportadores. Estos dos hechos, unidos a otros, como el aumento en el consumo de edulcorantes sustitutos del azúcar en algunos países, generaron un excedente crónico y un relativo estrechamiento del mercado internacional.

■ La ineficacia de algunas cláusulas económicas del convenio. A algunas de ellas se le han hecho justificadas críticas, en el sentido de que eran ineficaces para controlar realmente las excesivas variaciones en los precios. Se ha señalado la escasa distancia entre los puntos disparadores, el tamaño de la franja de precios y su disminución en términos reales en el curso del tiempo, el volumen excesivo de las cuotas de exportación —que aun en sus mayores reducciones superaban el tamaño de la demanda disponible— y la falta de confianza en que las existencias especiales estuvieran realmente acumuladas.

EL NUEVO CONVENIO INTERNACIONAL DEL AZÚCAR

Antecedentes

La difícil situación por la que pasa el mercado azucarero a partir de la caída de precios de finales de 1980, unida a la poca eficacia del convenio actual para remediarla, dieron por resultado que en 1982 se decidiera, en el seno de la Organización Internacional del Azúcar, iniciar una Conferencia Negociadora a fin de llegar a un nuevo convenio.

En mayo y septiembre de 1983 se realizaron, en Ginebra, en el marco de UNCTAD, dos reuniones de esta conferencia así como varias reuniones intermedias de grupos de trabajo, con el fin de preparar y poner en práctica un nuevo convenio.

La segunda serie de negociaciones terminó a fines de septiembre sin haber llegado a un acuerdo, citándose para una nueva ronda en febrero de 1984.

Distintas propuestas

Desde el primer momento, la discusión central giró en torno a la filosofía del convenio; esto es, si se basaría en cuotas o en existencias. La CEE presentó un proyecto inicial, con un mecanismo basado en la acumulación y la liberación de existencias, lo cual sería principalmente responsabilidad de los diez mayores exportadores al mercado libre. Asimismo, proponía la creación de un grupo de exportadores medianos (200 000 a 500 000 toneladas anuales), y otro de exportadores pequeños con un máximo exportable no determinado, pero mayor que las 70 000 toneladas que fija el actual convenio.

Hubo propuestas de otros países basadas en cuotas de exportación, en lugar de existencias, de modo parecido al actual convenio. En este caso, la discusión se centraba en si las cuotas se fijarían en toneladas o como porcentajes de un total, que se fijaría en función de la demanda estimada para cada año.

A mediados de 1982, la Presidencia de la Conferencia Negociadora presentó un trabajo que intentaba resumir un mecanismo regulador que tendría la anuencia de los principales participantes en el mercado, para su discusión posterior. El modelo general

de dicho mecanismo, cuya finalidad es modificar el volumen de la oferta de azúcar en el mercado libre, puede resumirse como sigue:

- Su finalidad se cumpliría retirando parte de la oferta cuando los precios son bajos, para crear una presión alcista, y colocando azúcar en el mercado cuando los precios son altos, a fin de crear una presión bajista.

La acumulación de existencias y la fijación y reducción de cuotas de exportación tienen como finalidad retirar azúcar del mercado, para disminuir el volumen real de la oferta, por lo que tienen vigencia en los tramos inferiores de las escalas de precios a utilizarse, en casos de precios en baja.

La liberación de existencias acumuladas anteriormente y el aumento y la suspensión de cuotas, incrementan el volumen real de la oferta en el mercado, por lo que se utilizan en los tramos superiores de la escala, en caso de precios en alza.

Los mecanismos reguladores tienen las siguientes características:

- Acumulación y liberación de existencias, las que pueden ser de diferentes tipos y servir para distintas finalidades, como veremos más adelante.

- Limitación de exportaciones, que pueden tener la forma de cuotas de exportación (implícitas o explícitas) y calcularse en términos de toneladas o como porcentajes del mercado total.

- Medidas adicionales que se aplicarían en casos de precios muy altos o muy bajos, para así reforzar la acción de otros mecanismos.

- Acciones discrecionales, incluyendo la realización y puesta en práctica de programas para los mecanismos señalados, a diferentes niveles de precios.

- Niveles de precios por los que entran en funcionamiento determinadas cláusulas económicas (puntos disparadores).

La propuesta presentada por el Presidente de la Conferencia tenía como característica principal la acumulación de existencias de las cuales habría tres tipos.

1) Excedentarias, que representan la diferencia entre las exportaciones ideales de cada país y las reales registradas cada año. Cuando las últimas exceden a las primeras se habla de existencias excedentarias, que afectan negativamente el mercado. Por esa causa, son las primeras en retirarse del mercado cuando bajan los precios (precio x, primer disparador a la baja) (véase la gráfica 2) y las últimas en liberarse al subir los precios (precio c, último disparador al alza).

2) De seguridad, para garantizar el suministro a los importadores en un mercado escaso. Su cantidad se distribuye de acuerdo con las exportaciones de cada país. Se acumulan en el segundo disparador a la baja (precio y) y se liberan en dos partes en el primero y segundo disparadores al alza (precios a y b) cuando suben los precios.

3) Suplementarias, que se acumulan si, después de tomar las medidas anteriores, los precios siguen cayendo; en el último disparador a la baja (precio z) se liberan igual que las existencias de seguridad.

La limitación de exportaciones no está en forma explícita en las cuotas de exportación, sino que se desprende del concepto de índice ideal de exportación, que se define como la "disponibilidad exportable de referencia". Para calcular las existencias excedentarias, se comparan con los que serían los saldos exportables reales, definidos como "disponibilidad exportable" para cada año.

También se utilizarían medidas adicionales, cuando los precios alcancen el último disparador a la baja, donde además de una acumulación adicional de existencias se puede retirar azúcar para otros usos o para elaborar subproductos como el alcohol.

Las medidas discrecionales toman la forma de mecanismos de consulta y de elaboración de programas en el caso de que los precios, estando en la zona de inacción, se acerquen a los límites superior o inferior de la misma.

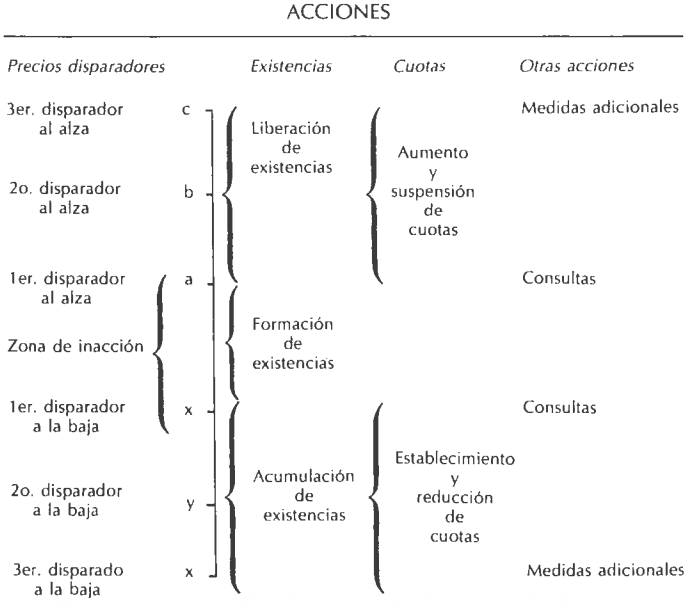
Cabe agregar que la zona de inacción tiene tres disparadores por encima y tres por debajo (véase la gráfica 2).

Situación actual de las negociaciones

Sobre la base del proyecto descrito se realizó la segunda Conferencia Negociadora en Ginebra en septiembre de 1983. La discusión se basó en el documento del Presidente y se realizaron además diversos aportes y discusiones sobre los siguientes temas:

GRÁFICA 2

(Esquema de un modelo general de mecanismo regulador



1) Categorías de países exportadores. Las propuestas en discusión señalan tres tipos de países:

- Pequeños, similares a los del llamado Anexo II del actual convenio. Estos países no tienen ninguna de las obligaciones de los demás y pueden exportar hasta un máximo anual. El máximo anterior era de 70 000 toneladas, habiéndose planteado aumentarlo a 150 000. Una posibilidad es establecer diferentes máximos para cada país, según sus condiciones, con una categoría máxima de 150 000 toneladas.

- Medianos, que tendrían un régimen muy similar al del actual convenio. En este grupo hay ocho países: Colombia, Fiji, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, Suazilandia y Zimbabwe, aunque algunos de ellos podrían pasar al grupo anterior.

En conjunto, estos dos grupos tendrían una porción determinada, de 15 a 20 por ciento del mercado libre, según diferentes propuestas.

- Grandes, con un régimen que podría tener como base la sugerencia del Presidente. Estos países son los agrupados en la CEE, así como Australia, Brasil, Cuba, Tailandia, Filipinas, Sudáfrica, India, República Dominicana y Argentina.

2) Precios disparadores. Si bien hay diferentes propuestas, la opinión mayoritaria parece inclinarse por una zona de inacción de seis centavos de dólar, con una distancia de dos centavos entre los puntos disparadores, aunque hay propuestas de que las distancias sean asimétricas según se trate del alza o la baja de precios.

Según las distintas propuestas el punto medio de la franja de inacción estaría entre 14 y 18 centavos. Asimismo, hay diferencias respecto del modo de calcular los precios pertinentes.

3) Obligaciones de los importadores. Además de que deben limitar sus importaciones provenientes de países no miembros a ciertos niveles de precios, como en el convenio anterior, hay propuestas de que también deben acumular existencias y participar en el financiamiento respectivo. Los países importadores desarrollados han manifestado su negativa a suscribir un convenio que les imponga mayores obligaciones que el anterior.

4) Acuerdos especiales. Parecería haber opinión mayoritaria en el sentido de que al igual que el actual convenio el nuevo sólo regule el llamado mercado libre.

Si bien la discusión está sin definirse en prácticamente todos los puntos, entre los participantes existe un optimismo moderado sobre la posibilidad de concluir satisfactoriamente las negociaciones en la próxima ronda, en febrero de 1984.

Además de definir los puntos anteriores, en los que adquiere especial importancia lograr un acuerdo sobre el mecanismo regulador, para luego entrar a la discusión concreta de la situación de cada país, deben precisarse aún una serie de cuestiones relativas al funcionamiento, ya que de hecho se está ante la posibilidad de un mecanismo nuevo, que presenta una serie de incógnitas sobre su acción en el mercado.

La situación económica de muchos países en vías de desarrollo depende del éxito que puedan tener estos mecanismos de regulación, tanto en el caso particular que nos ocupa como en el de otros importantes productos de exportación, lo que hace cada vez más necesario un análisis e investigación profunda tanto en sus aspectos teóricos como en sus aplicaciones. □

APÉNDICE

Estimación del precio internacional del azúcar[1]

Sea P el precio promedio anual del Contrato núm. 11 de la Bolsa de Nueva York, para pronta entrega, expresado en centavos de dólar por libra de azúcar crudo; S/C, la relación existencias finales-consumo, ambos para el total mundial; I, el índice de valor unitario de las exportaciones de productos manufacturados de los países industrializados.

$$\lg P_t = 3.7406226 + 1.591992 \lg I_t - 3.0085309 \lg(S/C)_t$$

$$R^2 = .894418$$

El período utilizado fue 1995-1980.

Dicha relación puede expresarse:

$$P_t = 42.1242\ [(I_t^{1.5919927})/((S/C)_t^{3.0085309})]$$

El precio se expresa como función directa de un índice de inflación y como función inversa de la relación existencias/consumo, que es un modo de expresar el exceso de oferta o demanda, según el caso. □

BIBLIOGRAFÍA

Cerro, José, "Estructura y evolución del mercado internacional del azúcar", en *Reporte de Mercado núm. 93*, GEPLACEA, México, Primera quincena de junio de 1981.

Cerro, José, "Aspectos económicos de la actividad azucarera mundial", en *Foro sobre Desarrollo Perspectivo de la Agro-Industria Azucarera*, La Habana, febrero de 1983.

Licht F.O., "International Sugar Agreement", en *Meeting of the Consultative Group International Sugar Report*, Ratzeburg, Alemania, julio de 1983.

GEPLACEA, *Negociaciones sobre un Nuevo Convenio Internacional del Azúcar*, México, abril de 1983.

GEPLACEA, *Documento informativo sobre las diferentes propuestas del mecanismo regulador*, Río de Janeiro, agosto de 1983.

GEPLACEA, "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar, 1983 — Segunda Etapa", en *Reporte de Mercado núm. 148*, México, segunda quincena de septiembre de 1983.

Mont' Alegre, Omer, "El Convenio Internacional del Azúcar, antecedentes y funcionamiento", en *Seminario sobre negociaciones de convenios internacionales de productos básicos*, México, septiembre de 1982.

Naciones Unidas, *Documentos varios sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar, 1983*, Ginebra, 1983.

Organización Internacional del Azúcar, *Documentos varios sobre un Nuevo Convenio*, Londres, 1983.

Tabio York, Horacio, "El Convenio Internacional del Azúcar: evolución del convenio actual y sus perspectivas", en *Seminario sobre Negociaciones de Convenios Internacionales de Productos Básicos*, México, septiembre de 1982.

1. José Cerro, *Estructura y evolución del mercado internacional del Azúcar.*