

# La Paradoja del Mercado Azucarero Mundial: Sobreproducción y Subconsumo

*En la Sesión celebrada en México, el Consejo Internacional Azucarero pudo mantener el Convenio, pero subsisten problemas muy graves cuya resolución no se ha intentado todavía.*

Por ENRIQUE ANGULO H.

EL Consejo Internacional Azucarero celebró su VIII Sesión en México a fines del pasado mes de noviembre, decidiendo que las cuotas iniciales para 1961 se asignen provisionalmente sobre la base del 85% de los tonelajes básicos de exportación. La determinación final de las cuotas se efectuará antes del 1º de abril de 1961, fecha para la cual se espera poder evaluar con mayor exactitud la posición de la oferta y la demanda para ese año. El acuerdo adoptado se explica por el hecho de que los requerimientos netos de importación del mercado libre para 1961 se estiman en 6.380,000 toneladas métricas, en tanto que los tonelajes básicos (6.345,000 toneladas), más otras exportaciones permisibles dentro del Convenio (435,000) y los cálculos de ventas máximas procedentes de países no participantes (600,000) sumarían 7.4 millones de toneladas. En consecuencia habría una oferta global superior a la demanda en un millón de toneladas aproximadamente. Además, reconociendo

el estado de aguda incertidumbre que prevalece en la actualidad en el mercado internacional del azúcar como resultado de los cambios estructurales ocurridos en 1960 y de la posibilidad de que continúen y aun se intensifiquen durante el año próximo, el Consejo instruyó a un comité especial para que observe y estudie los acontecimientos y la evolución del mercado e invitó a su presidente a que convoque una sesión tan pronto sean suficientemente conocidos los factores determinantes de la situación en 1961. Acordó también solicitar del Secretario General de las Naciones Unidas la celebración de una conferencia en septiembre próximo con objeto de revisar el Convenio Internacional Azucarero de 1958.

Como se desprende de las resoluciones tomadas por el Consejo Internacional los países exportadores de azúcar se enfrentan otra vez a una situación de plétora en el mercado mundial. Las estimaciones del

Departamento Norteamericano de Agricultura para el ciclo que terminará el 30 de abril próximo anuncian una nueva cosecha máxima de 57.7 millones de toneladas cortas (53.5 millones en el ciclo anterior), debida sobre todo a importantes incrementos en la producción de Europa, URSS y Asia. También será mayor la de Estados Unidos. De este modo se reanuda la tendencia ascendente del volumen producido en el mundo, que se había interrumpido en la temporada 1959-60 a causa de los efectos de la sequía en la cosecha de remolacha en Europa Occidental.

Según el nuevo informe anual de la FAO sobre "El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1960", el aumento actual es consecuencia de que en muchos lugares, "políticas proteccionistas encaminadas a economizar divisas, diversificar la agricultura y a otros fines políticos y sociales" están favoreciendo una expansión azucarera cada vez más cuantiosa. Es manifiesto también que en países hasta ahora importadores se trata de acelerar el establecimiento de nuevas industrias del ramo. "De no cambiar las políticas nacionales durante el próximo decenio, tal vez el aumento de la producción supere al del consumo", añade el estudio de la FAO. El azúcar sigue así la misma tendencia que se observa en todos o casi todos los productos agrícolas esenciales y la opinión general que los organismos especializados formulan en relación con ello es dar por muy posible la acumulación de grandes existencias adicionales (las de granos en poder de las principales naciones exportadoras llegaron este año a la cifra sin precedente de 126 millones de toneladas métricas) y el debilitamiento de los precios.

En estas circunstancias adquiere singular relieve el hecho de que mientras la producción mundial de azúcar (excluida China) aumentó en más de 50% en los últimos diez años, el comercio del producto creció muy lentamente. Según estadísticas de la FAO, las exportaciones mundiales incrementaron en el pasado quinquenio en menos de 100,000 toneladas frente a una expansión de la producción estimada en cerca de 15 millones. Ello puede atribuirse, en gran medida, a que en el período 1950-60 las naciones industriales han desarrollado una intensa campaña para aumentar su producción azucarera, disminuyendo paralelamente sus necesidades de importación del producto. En 1959-60 un grupo de países formado por Estados Unidos, los de Europa Occidental y Oriental y la URSS produjo casi 20 millones de toneladas, frente a un promedio de menos de 13 millones en el lapso de 1948-52. Se infiere de estos datos que los países económicamente avanzados deben reconsiderar sus políticas agrícolas a la luz del efecto negativo de las mismas en las regiones en proceso de desarrollo. De otro modo, si continúan fomentando su producción primaria (incluida la de azúcar), agudizarán el estancamiento del comercio mundial de productos básicos y, al mismo tiempo, las desfavorables repercusiones económico-sociales y políticas que su actitud tiene en los países subdesarrollados.

Empero, la cambiante estructura de la producción mundial constituye solamente una faceta del grave problema. Como señaló en su discurso inaugural de la VIII Sesión del Consejo Internacional del Azúcar el Secretario de Industria y Comercio de México, Lic. Raúl Salinas Lozano, "las diferencias observadas

entre consumo y producción obedecen en gran medida a problemas de subconsumo". Parece innegable —a juzgar por los estudios elaborados sobre la materia— que en el combate contra el subconsumo radica la clave para resolver en forma adecuada y sobre bases firmes el estado de crisis recurrente que se observa en el mercado azucarero mundial. Menester es recordarlo y ampliar el tema —sin desconocer la preocupación del Consejo Internacional por el fenómeno— cuando tanto se repite con motivo del azúcar y de buen número de otros productos básicos que el excedente de la oferta es la causa primordial de la problemática situación presente y cuando los remedios que se apuntan y se aplican consisten, casi siempre, en limitar las cuotas de exportación o en reducir las cosechas, con evidente desperdicio de bienes necesarios en vastas áreas del mundo. Parece ya una manera arcaica y anacrónica de enfocar las dificultades hacerlo con el estrecho criterio derivado de los términos de la oferta y la demanda y no con el resultante de la relación entre producción y necesidades o consumo potencial. Preciso es, por consiguiente, modificar el criterio si se quiere encontrar cauces para economías de expansión.

El subconsumo persiste, y en proporciones inmensas, no obstante que el consumo ha aumentado con rapidez en la postguerra como reacción a los siguientes factores: crecimiento demográfico, incremento del ingreso real y disminución del precio respecto al de otros alimentos; se prevé que continuará expandiéndose durante el próximo decenio, sobre todo en los países de ingresos bajos en los que el promedio *per capita* es todavía muy reducido. El incremento no ha seguido una trayectoria uniforme, ni siquiera ininterrumpida, pues se han registrado períodos de retroceso como el del decenio de la última crisis económica mundial. En cambio, de 1950 a 1958 el aumento ha sido de 31%, a una tasa anual de 3.5% (la más alta de todos los tiempos). Muchas áreas de bajo consumo han registrado una expansión considerable, en tanto que otras de índice elevado experimentaban escasos aumentos o estancamientos. Por ello, no obstante subsistir una gran disparidad, en nuestro tiempo la distribución del azúcar resulta menos desigual que en otras épocas. Adoptando como criterio el volumen del consumo *per capita*, cabe distinguir en la actualidad dos grandes grupos de zonas geográficas. En uno, el privilegiado, figuran Europa (Occidental y Oriental), América y Oceanía, regiones en las que el promedio se situaba en 1958 por encima del mundial (15.8 kg.) en alrededor de los 30 kilos. El segundo grupo, el de los desheredados, comprende al Medio y Lejano Oriente (incluidas China, Mongolia y Corea Septentrional) y África. Ningún país de estas regiones alcanza el consumo *per capita* del promedio mundial. Los límites extremos del consumo por persona se extienden desde el mínimo de un kilo en Asia hasta el máximo de más de 60 kilos en algunos países de Europa. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, estimando un consumo *per capita* de 30 kilos como la meta a alcanzar, son enormes las posibilidades de hallar mercado para cosechas muy superiores a las que en la actualidad crean los problemas que comentamos. Sobre la base de ese promedio, la suma global estimada de las necesidades insatisfechas en todo el mundo se eleva a una cifra mayor a la del consumo real universal en 1958 (47.6 millones de toneladas métricas).

CONSUMO PER CAPITA POR REGIONES Y VOLUMEN DEL CONSUMO POTENCIAL SOBRE LA BASE DEL MINIMO DE 30 KG. PER CAPITA

Regiones	Consumo per capita anteguerra (Kg.)	Consumo per capita 1958	Consumo potencial 1958 (miles de tons.)
Europa Occidental	25.2	32.3	1,433.9
Europa Oriental	12.9	26.8	1,123.9
EUA, Canadá	46.5	47.0	—
Centro América, México y Antillas	16.6	28.7	253.7
Sudamérica	16.8	31.8	334.5
Oceanía	43.3	45.8	553.0
Cercano Oriente	4.9	13.1	1,495.4
Lejano Oriente	4.7	6.8	19,053.6
China, Mongolia y Corea Septentrional	1.0	1.4	18,358.8
Africa	5.0	10.6	4,918.0
<i>Promedio mundial</i>	11.2	15.8	47,551.8
		<i>Total mundial</i>	

FUENTE: Consejo Internacional del Azúcar.

Como el límite del consumo *per capita* parece situarse entre 40 y 50 kilos, y dado que a partir de los 30 el aumento es muy lento, las zonas asiática y africana son las llamadas a desempeñar el papel decisivo en lo que se refiere a la expansión del consumo mundial. El hecho de que Cuba, mediante tratados comerciales de trueque, esté colocando considerables cantidades de azúcar en mercados hasta ahora muy reducidos demuestra cuán grandes son las posibilidades de expandir el comercio internacional y de mejorar la situación en los países de subconsumo.

Los cambios estructurales operados durante los últimos meses en el mercado azucarero, como consecuencia de la decisión del gobierno norteamericano de prescindir del producto cubano, crean un estado de incertidumbre que el Consejo Internacional del Azúcar no ha podido menos que reflejar en su comunicado. La actual Ley Azucarera de EUA expira el 31 de marzo de 1961 y hasta el momento se ignora en cuánto serán estimadas las necesidades de ese país para el año próximo y las fuentes de abastecimiento que elegirán las autoridades norteamericanas. La distribución entre otros proveedores de los tres millones de toneladas que EUA adquiriría en Cuba —caso de que persistan las condiciones que motivaron la suspensión de las compras en la Isla— provocará una verdadera revolución en los canales tradicionales del comercio azucarero mundial. Pero, al mismo tiempo, sujeta como está esa decisión a factores de carácter político, la posibilidad de que pasado algún tiempo sea revocada y se restablezca la situación anterior permite prever una coyuntura inestable que debería aconsejar cautela y circunspección a los países productores en general; máxime cuando en EUA se dis-

cute ya la conveniencia de seguir incrementando la producción nacional sobre bases permanentes y también la de suprimir el sistema de cuotas.

El ministro de Comercio cubano, Dr. Raúl Cepero Bonilla, ha declarado recientemente que si Estados Unidos no compra azúcar a su país en 1961, Cuba dominará por completo el mercado libre al absorber el mercado norteamericano gran parte del producto de otros países proveedores. Añadió que su país tiene asegurada ya para 1961 una venta de 3.5 millones de toneladas, “sin contar las compras que le harán otros grandes importadores como Canadá, Marruecos, Gran Bretaña, Holanda, Turquía, Congo, Guinea, RAU y varias naciones más”. En lo que se refiere a los precios, advirtió que Cuba tratará de vender al mínimo de 3.25 centavos de dólar, pero que está preparada para afrontar una guerra en este terreno si le fuerzan a ello. “La competencia haría que la cotización del producto resultase no económica para muchos países en tanto que Cuba tiene libertad de acción y puede superar en producción económica a cualquier otra nación. Si nos obligan a rebajar nuestros precios —terminó diciendo— será peor para ellos y la victoria final será nuestra inevitablemente.”

Frente a perspectiva tan delicada y llena de peligros parece razonable la actitud asumida por el Consejo Internacional de proceder con cautela y de tomar muy en consideración el punto de vista cubano. Sin embargo, para salvar al Convenio de la tormenta que azota al mercado libre azucarero será preciso que el Consejo muestre amplitud de criterio y amplia visión y que tenga muy en cuenta la necesidad de proceder a una revisión de las cuotas básicas asignadas a los países exportadores. Como subrayó en su discurso el Secretario de Industria y Comercio de México, las naciones que hayan exportado cantidades superiores a sus cupos, deben recibir una cuota básica equivalente al promedio de sus suministros al mercado libre. Cuando el “*statu quo*” ha dejado desistir conviene adoptar “un criterio realista que tome en cuenta las exportaciones efectivamente realizadas”, añadió.

No es de extrañar que, analizando la presente situación el más importante diario financiero británico el “Financial Times” comentara a principios de diciembre que, pese a la buena voluntad del Consejo Internacional, los problemas azucareros no han podido ser resueltos aún. El editorial del órgano londinense señalaba la posibilidad de que la determinación definitiva de las cuotas de exportación se establezca a niveles más bajos que el 85% de los tonelajes básicos y sugería la conveniencia de llegar a algún acuerdo que limite la producción. El juicio del “Financial Times” reincide en el criterio restrictivo y no parece el más acertado en las circunstancias ahora prevalecientes. Es de esperar que el Consejo Internacional del Azúcar afronte el problema en toda su magnitud animado por un nuevo espíritu más acorde con las necesidades y las exigencias de nuestra época y que preste atención preferente a algunos de los aspectos, sin duda primordiales, puestos de relieve en la reciente sesión de México, sobre todo a los relativos a combatir el subconsumo, revisar las cuotas básicas y presionar para que las naciones industriales sigan políticas agrícolas que estimulen, en lugar de reducir, el comercio mundial de los productos básicos.