

EL CONVENIO INTERNACIONAL DEL AZÚCAR

José A. Guerra

El día 2 de noviembre de 1956 terminó sus sesiones en Ginebra la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Azúcar convocada para discutir y resolver sobre la modificación del Convenio Internacional del Azúcar de 1953. Aunque el término de vigencia del Convenio no expiraba hasta diciembre 31 de 1958, el propio instrumento estipula que al final de los tres primeros años de su operación quedaría abierto a modificaciones, con vistas a las cuales los países miembros quedarían en libertad de retirarse del mismo si así lo decidieran. Aunque el Convenio contiene sus propias cláusulas sobre el procedimiento de enmienda, el Consejo Internacional del Azúcar solicitó de las Naciones Unidas a fines de 1955 la convocatoria de una nueva Conferencia Internacional para hacer posible, si así se estimaba necesario, la completa renegociación del acuerdo y facilitar la adhesión de nuevos países permitiéndoles participar en la negociación de las enmiendas en pie de plena igualdad con los países participantes. La Conferencia celebró una primera sesión en Nueva York en mayo y junio y se volvió a reunir en Ginebra del 4 de octubre al 2 de noviembre del mismo año 1956. Las conclusiones alcanzadas reflejan el resultado de discusiones en las que tomaron parte, no sólo los miembros actuales del Convenio de 1953, sino muchos otros países que no han participado en el Convenio originalmente negociado.

Las discusiones que tuvieron lugar en Nueva York y en Ginebra y la posibilidad de que, con las enmiendas acordadas, el Convenio Internacional del Azúcar se continúe por dos años más, posiblemente con la participación de nuevos países importadores y exportadores, brinda una especial oportunidad para evaluar las experiencias que pueden deducirse de la operación del mismo durante los tres primeros años de su vigencia. A nuestro juicio, tales experiencias pueden resultar útiles para la mejor comprensión de los problemas específicos del comercio internacional del azúcar. Además, en algunos aspectos, las experiencias del convenio azucarero trascienden su marco propio y pueden también arrojar cierta luz sobre el campo, mucho más amplio, de la política de estabilización del comercio internacional de los productos primarios en general. Pero antes de examinar la operación del Convenio Internacional del Azúcar, pasemos una muy breve revista a sus antecedentes económicos.

1. Evolución de la producción y el consumo de azúcar ¹

La producción mundial de azúcar cetrífuga ha aumentado extraordinariamente en los últimos 34 años. De 15.2 millones de toneladas métricas en 1922, alcanzó 38.1 millones en 1956, lo cual representa un aumento del 154 %. Salvo en la década de los treinta, en que decayó, y dejando fuera los años de la II Guerra Mundial, el aumento ha sido continuo, pero no uniforme a lo largo del tiempo. Al comenzar el último conflicto la producción había alcanzado unos 26.5 millones de toneladas, es decir, que en 18 años había aumentado 11.5 millones de toneladas. En cambio, en los últimos 7 años la producción mundial saltó de 28.9 millones en 1950 a 38.1 millones en 1956, es decir, 9.2 millones en 7 años (cuadros 1 y 2).

Cuadro 1

PRODUCCIÓN Y CONSUMO MUNDIALES DE AZÚCAR (En millones de toneladas métricas)

A ñ o	Producción	Consumo
22/23	15.2	15.9
23/24	17.2	16.4
24/25	21.4	19.5
25/26	22.1	21.3
26/27	20.7	20.8
27/28	22.5	22.0
28/29	25.0	23.9
29/30	24.8	23.2
30/31	25.6	23.3
31/32	23.2	23.4
32/33	21.3	22.3
33/34	22.0	22.4
34/35	21.9	23.0
35/36	23.4	24.0
36/37	24.8	25.0
37/38	26.5	25.3
38/39	26.3	26.3
49/50	28.9	25.9
50/51	32.5	30.5
51/52	34.5	32.7
52/53	34.7	34.9
53/54	38.3	37.1
54/55	38.0	38.3
55/56	39.4	40.4

Fuente: F.A.O.

¹ Nota sobre las fuentes estadísticas. La selección de datos estadísticos en materia de azúcar coloca al estudioso ante serias dificultades. Se derivan éstas, no de la carencia de información,

La expansión de la producción en estos últimos años resulta aún más extraordinaria si se tiene en cuenta que la cifra alcanzada en 1956 debe medirse, no en relación con la producción alcanzada antes de la guerra, sino con la de 22.3 millones de toneladas a que había quedado reducida al terminar el conflicto. Medido en esta forma, el aumento registrado en esta última década alcanza a 15.8 millones de toneladas, o sea, el 70.8 %. Respecto del promedio de pre-guerra el aumento ha sido del 53 %.

El incremento enorme de la producción, mayor que el de ningún

Cuadro 2

PRODUCCIÓN MUNDIAL DE AZÚCAR CENTRÍFUGA

Región	1934/35- 1938/39	1951	1954	1955	1956	1934/35-1938/39 = 100			
	millones de toneladas métricas					1951	1954	1955	1956
Europa	6.6	8.9	10.5	9.4	9.4	134	159	142	142
Norte y Centroamérica.	7.0	11.6	11.0	10.9	10.7	166	157	156	153
Suramérica	1.8	3.1	4.0	4.3	4.2	172	222	239	233
Asia	4.3	3.2	4.4	4.5	5.5	74	102	105	128
África	1.1	1.6	1.9	2.0	2.2	145	173	182	200
Oceanía	1.8	1.9	2.4	2.5	2.4	106	133	139	133
TOTAL (Excl. U.R.S.S.).	22.6	30.3	34.2	33.6	34.4	134	151	149	148
U.R.S.S.	2.3	2.2	2.3 ^a	2.7 ^a	3.7	96	100	117	161
TOTAL GENERAL	24.9	32.5	36.5	36.3	38.1	131	147	146	153

Fuente: F.A.O.

^a U. S. Dept. of Agriculture.

sino —en lo que a los aspectos fundamentales de producción, consumo y comercio internacional se refiere— de una superabundancia tan grande como grandes son las discrepancias entre las distintas fuentes. Las discrepancias, tanto en los datos relativos a producción como al comercio internacional, tienen su origen principalmente: a) en la inclusión o no de azúcares inferiores, no centrífugos; b) en la conversión unas veces a base de polarización uniforme, en tanto que en otras se incluyen azúcares *tel quel*; c) en el reporte unas veces sobre base de peso y polarización de destino y otras sobre base de peso y polarización de embarque, esto último sólo en lo que se refiere al comercio internacional.

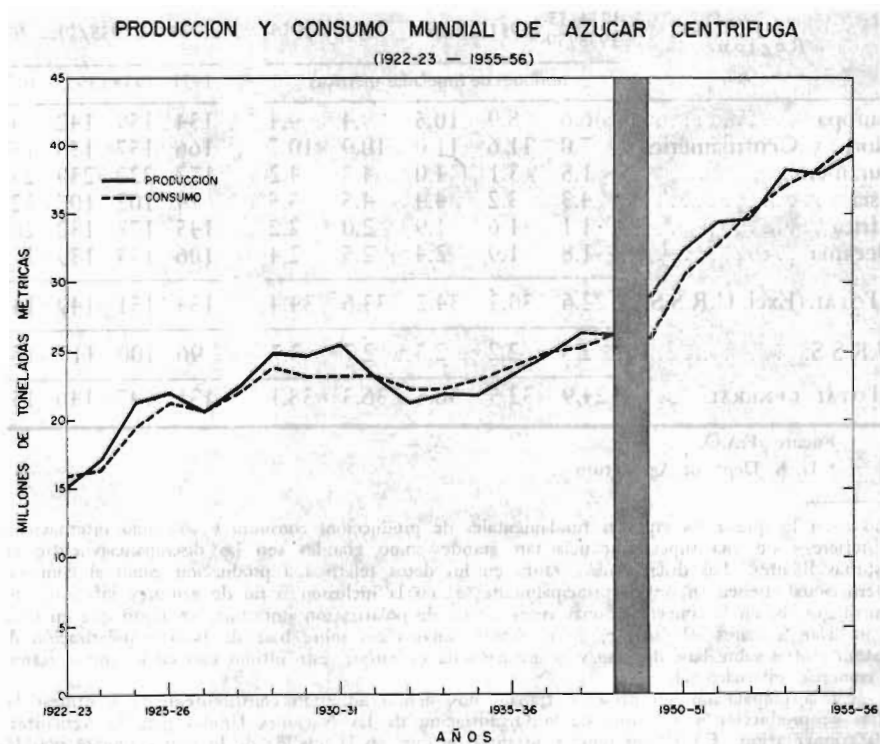
En la preparación del presente trabajo nos hemos adherido consistentemente a utilizar las cifras de producción y consumo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) por tener constancia de que, en la medida de lo humanamente posible, sus estadísticas de producción y consumo han eliminado las diferencias debidas a los tres factores principales señalados, inclusive para los años anteriores a la última guerra. En cuanto al comercio internacional y los precios, hemos utilizado las cifras del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos por considerarlas las más completas y detalladas en cuanto a cobertura, y ser también el resultado de las verificaciones más completas en cuanto a la exactitud y a la uniformidad.

Es de lamentar que en un trabajo sobre el Convenio Internacional del Azúcar, no hayamos podido utilizar las cifras del Consejo que lo administra, pero las estadísticas del Consejo, aunque muy de confiar en cuanto a exactitud, son explícitamente incompletas en cobertura de tiempo y de espacio.

otro producto alimenticio de importancia, tampoco ha sido proporcional en las distintas regiones productoras.

La exposición de las causas por las cuales la expansión ha seguido un ritmo distinto en las diferentes áreas geográficas harían demasiado prolijo este trabajo. Baste, pues, con señalar, que en Asia y Oceanía el aumento de la producción ha sido lento y moderado, alcanzando sólo a un 28 y un 33 %, respectivamente, del nivel de pre-guerra; Europa y Norte y Centroamérica muestran un aumento del 42 y el 53 % sobre la pre-guerra, en tanto que Suramérica y África registran incrementos del 100 y 133 %, respectivamente, (cuadro 2).

El consumo mundial de azúcar ha seguido en general el mismo ritmo que la producción. Se ha elevado de unos 15.9 millones de toneladas métricas en 1922 a 40.4 millones en 1956.



. GRÁFICA 1

Como puede apreciarse claramente de la gráfica 1 el curso del consumo y de la producción han sido muy paralelos en general, si se considera el plazo largo. No obstante, de la propia gráfica aprécianse claramente los desajustes temporales, muy frecuentes y de considerable du-

ración, entre las dos curvas. Las cifras que sirven de base a la gráfica se incluyen el cuadro 1.

Al igual que ha ocurrido con la producción, el aumento del consumo de azúcar ha sido mucho más acentuado en la última década que en el período anterior. En tanto el aumento entre 1922 y 1939 fue de 15.9 a 26.3 millones, o sea, 10.4 millones de toneladas en 18 años, el aumento registrado en los últimos 7 años ha sido de 9.9 millones de toneladas. El ritmo de aumento anual antes de la guerra fue de 1.5 % aproximadamente; en los últimos años fluctúa entre 3.0 y 3.3 % anual.

Como sucede con la producción, tampoco el aumento del consumo ha sido uniforme en las distintas áreas geográficas. Las causas de las disparidades serán examinadas brevemente más adelante. Nos limitamos por el momento a señalar que los aumentos han sido relativamente moderados en Europa, Norte y Centroamérica y Oceanía, en tanto que considerables en Suramérica, Asia y África (cuadro 3).

Cuadro 3

CONSUMO MUNDIAL DE AZÚCAR CENTRÍFUGA

Región	1934/35- 1938/39	1951	1954	1955	1956	1934/35-1938/39 = 100			
	millones de toneladas métricas					1951	1954	1955	1956
Europa	6.9	8.0	8.8	9.3	9.6	116	128	135	139
Norte y Centroamérica.	7.1	9.0	9.6	9.9	10.4	127	135	139	146
Suramérica	1.4	3.0	3.5	3.6	3.8	214	250	257	271
Asia	3.2	3.8	5.6	5.8	6.2	119	175	181	194
África	0.8	1.7	2.1	2.2	2.3	212	263	275	288
Oceanía	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	120	120	140	140
TOTAL	19.9	26.1	30.2	31.5	33.0	131	152	158	166
Europa Occ., U.R.S.S. y China	4.4	4.4	6.2	6.5	7.4	100	141	148	168
TOTAL GENERAL	24.3	30.5	36.4	38.0	40.4	126	150	156	166

Fuente: F.A.O.

La gráfica 1, además de mostrar el paralelismo a largo plazo entre el desarrollo de la producción y el del consumo, pone también claramente de manifiesto dos hechos de la mayor significación desde el punto de vista de los problemas de la estabilización de la producción y comercio mundial del azúcar. El primero es el de que, no obstante la reconocida baja elasticidad de la demanda del azúcar, la gran depresión de los años treinta y los altos niveles de empleo e ingresos de los últimos 7 años, afectaron fuertemente el consumo, en el sentido de reducirlo

primero y aumentarlo considerablemente después. El segundo hecho que se pone de manifiesto es la baja elasticidad de la oferta, ya que la producción, una vez estimulada, demora considerablemente en ajustarse al consumo después que ha excedido éste, requiriendo un período considerable para reducirse, primero, y para absorber los sobrantes, después.

Señalada a grandes rasgos la evolución a largo plazo de la producción y el consumo de azúcar, veamos ahora más de cerca el desarrollo en estos últimos años comparado con el de la pre-guerra.

Los cuadros 2 y 3 muestran claramente el proceso que ha tenido lugar. Obsérvese que la producción europea ha sido capaz de expandirse con relativa amplitud siguiendo el crecimiento del propio consumo. El incremento de la producción, que refleja tanto la expansión considerable del área de siembra como la mejoría de los rendimientos de remolacha por hectárea y de los rendimientos en azúcar debido a mejores métodos de cultivo y de extracción, ha sido capaz de satisfacer en general los aumentos del consumo en ese subcontinente. En realidad, ha logrado excederlo en varias ocasiones, lo cual se ha traducido en considerables reducciones de la demanda de importaciones que crearon graves problemas al comercio internacional del azúcar entre 1952 y 1955. Por otra parte, el aumento del consumo europeo, que es consecuencia principalmente de la mejoría notable en los niveles de ingreso y empleo y en pequeña parte del aumento de la población, no sólo es el más moderado —en términos relativos— de todas las áreas geográficas, sino que el ritmo de aumento muestra una marcada tendencia a reducirse últimamente, reflejando la baja elasticidad-ingreso de la demanda de azúcar una vez que se van alcanzando ciertos niveles de ingreso. De hecho, el aumento del consumo total de Europa refleja, para los países de altos niveles de ingreso (Reino Unido, Dinamarca, Suecia) únicamente aumentos debidos al incremento de la población, habiendo permanecido estático el consumo por habitante. En cambio, en los países de la parte sur del subcontinente, donde los niveles de ingresos son más bajos, la mejoría considerable en los niveles de ingresos se ha reflejado en un aumento apreciable del consumo de azúcar por habitante —Italia 125 % de aumento sobre la pre-guerra, Portugal 60 %, Turquía 140 %.

En lo que a Norte y Centroamérica se refiere, la expansión apreciable de la producción —53 % sobre la pre-guerra— refleja principalmente los aumentos operados en Cuba, la República Dominicana, Puerto Rico, las Antillas Inglesas y México. Los cuatro primeros países y las Antillas Inglesas están altamente especializados en la producción de azúcar para la exportación y su producción ha crecido en respuesta al aumento no tanto del consumo como de la demanda de importaciones

durante la guerra y la inmediata post-guerra; excepto que la expansión en las Antillas Inglesas es reflejo de su mayor participación en el abastecimiento del consumo del Canadá y el Reino Unido al amparo de las garantías del Acuerdo Azucarero del *Commonwealth*. En cuanto a México, el caso es distinto, ya que el incremento de la producción ha sido paralelo al de su propio consumo, aunque con déficit o excesos esporádicos.

Para la América del Sur en su conjunto el examen arroja el mismo resultado que en el caso de México; en realidad, el paralelismo entre el crecimiento de la producción y el consumo es más estrecho aquí que en cualquier otra área y el exceso de 400,000 toneladas de la producción sobre el consumo ha permanecido invariable.

El aumento del consumo en Suramérica confirma de nuevo las consecuencias que sobre éste produce la mejoría del nivel de ingresos, pues el consumo por habitante se ha elevado de 16.9 kilogramos como promedio de pre-guerra, a 29.8 kilogramos en 1956. Basta echar una ojeada a los países suramericanos aisladamente para apreciar cómo el consumo se ha expandido más en aquellos países cuyo progreso económico en la post-guerra ha sido mayor. México, Brasil, Colombia, Venezuela, la República Dominicana y Costa Rica, por ejemplo, muestran aumentos del 100 % o más, en tanto que la Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay muestran aumentos mucho menores.

Es en Asia donde son más notables —y como veremos oportunamente, más trascendentes— los cambios entre la pre-guerra y el momento actual. La gran inestabilidad política en el área y el retraso en el progreso económico de la post-guerra que ha sido su secuela, demoraron en Asia considerablemente la recuperación de la producción azucarera después de terminada la guerra. No fue hasta 1954 cuando la región logró recuperar el nivel de producción de la pre-guerra, y desde 1954 el progreso ha continuado muy lentamente. En lo que respecta al consumo, el progreso fue lento hasta 1951, pero a partir de entonces el ritmo de aumento es considerable, reflejando básicamente la recuperación del consumo del Japón, el enorme incremento del consumo de los países árabes, el moderado aumento del consumo de la India y el enorme aumento absoluto de la población. Aún así, Asia continúa siendo la región de más bajo consumo por habitante —sólo 6.5 kilogramos contra un promedio mundial de 18.4 kilogramos.

Aunque incluida en Asia en las tablas anteriores, merece destacarse especialmente la región constituida por el Cercano Oriente. Ejemplo típico de la elasticidad-ingreso de la demanda de azúcar en poblaciones de bajos ingresos, la mejoría de la situación económica como consecuencia de la explotación del petróleo se ha reflejado en un aumento

considerable del consumo de azúcar por habitante, que se ha elevado de 5.9 a 13.4 kilogramos. Este aumento del consumo por cabeza y el incremento de la población han triplicado el consumo del área entre la pre-guerra y 1956.

En África, el consumo por habitante se ha más que duplicado respecto de la pre-guerra, aunque todavía continúa siendo bajo en términos absolutos. El aumento del consumo por habitante y el aumento de la población combinados han producido el resultado de que el consumo total ha aumentado de 0.8 millones de toneladas en 1934/35-1938/39 a 2.3 millones de toneladas en 1956; aumento equivalente al 188 %. La producción ha aumentado relativamente menos, creciendo de 1.1 a 2.2 millones de toneladas en el mismo período. En lo que respecta a Oceanía, la producción y el consumo han crecido relativamente paralelos y en forma relativamente moderada.

2. *Evolución del comercio internacional*

El comercio internacional del azúcar ha crecido en términos absolutos entre los años de pre-guerra y el momento actual, pero se ha contraído algo relativamente a la producción y al consumo mundiales, ya que su crecimiento ha sido menor proporcionalmente.

Como puede apreciarse en el cuadro 4, el comercio azucarero, medido en términos de volumen de las exportaciones, aumentó de 12.1 millones de toneladas en 1935/39 a 15.4 millones en 1955, aumento equivalente al 27.2%.

En tanto que la producción mundial en 1955 había aumentado en un 46 % relativamente a la pre-guerra, como puede verse en el cuadro 2, el comercio internacional, medido en términos de exportaciones, aumentó sólo 27.2 %. Como consecuencia, en tanto que en la pre-guerra las exportaciones constituyeron el 48.4 % de la producción mundial, su porcentaje en 1955 había bajado al 42.4 %.

La razón de que el comercio internacional azucarero no se haya expandido en la misma proporción que la producción y el consumo estriba en el hecho de que tanto en Europa como en Suramérica y últimamente en buena parte en Asia, los aumentos del consumo han sido satisfechos en gran medida con incrementos de la producción de la propia región. De los cuadros 2 y 3 antes insertos puede apreciarse, en efecto, que el aumento de 2.4 millones de toneladas en el consumo europeo entre la pre-guerra y 1955 fue más que suficientemente compensado por un aumento de la producción de 2.8 millones de toneladas. Si esto no obstante Europa ha continuado siendo un área importadora neta de importancia, ello se debe a que el mayor incremento de la produc-

Cuadro 4

COMERCIO INTERNACIONAL DEL AZÚCAR EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN

Area	(millones de toneladas métricas)								1935/39 = 100					
	Importaciones				Exportaciones				Importaciones			Exportaciones		
	1935/39	1951	1954	1955	1935/39	1951	1954	1955	1951	1954	1955	1951	1954	1955
Europa	4.0	4.4	4.1	5.0	1.8	1.9	2.7	2.2	110	103	125	106	150	122
Norteamérica	4.9	5.6	6.0	6.1	0.1	0.1	0.1	0.1	114	122	124	100	100	100
Caribe .....	..	..	0.1	..	4.3	7.6	6.8	7.1	..	..	..	177	158	165
Suramérica	0.2	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.8	1.4	200	200	200	100	160	280
Asia	2.1	1.3	2.8	2.5	3.1	0.9	1.8	1.8	62	133	119	29	58	58
África	0.5	0.7	1.0	1.1	0.8	0.8	1.0	1.1	140	200	220	100	125	138
Oceanía	0.1	0.1	0.1	0.1	1.5	1.3	1.7	1.8	100	100	100	87	113	120
TOTAL	11.8	12.5	14.5	15.2	12.1	13.1	14.9	15.5	103	123	129	108	123	128

Fuente: United States Department of Agriculture.

ción ha tenido lugar en la Europa Oriental, en tanto que en los países del occidente el aumento de la producción no ha bastado a satisfacer el del consumo. En lo que a la América del Sur se refiere, el aumento de la producción ha sido relativamente mayor que el del consumo en pequeña medida, de manera que la región ha mantenido su posición moderadamente exportadora, excepto en 1955 en que la exportación excedió la importación considerablemente por razón principalmente de la exportación de las existencias con que contaba el Brasil. En lo que se refiere a Asia, la expansión de la producción ha sido menor que la del consumo en los últimos años, y en contraste con la pre-guerra, el área ha devenido importadora neta, presentando un déficit de producción relativamente al consumo de 1.3 millones de toneladas en 1955, en comparación con un exceso de producción sobre consumo de 1.1 millones de toneladas en la pre-guerra. En Norte y Centroamérica consideradas conjuntamente, la producción aumentó más que el consumo, y la capacidad de exportación neta del área aumentó consiguientemente. Sin embargo, si se considera separadamente la región del Caribe, se aprecia la enorme expansión de la producción en esa área altamente especializada en la producción de azúcar para la exportación.

3. *El mercado libre mundial*

La evolución que dejamos brevemente señalada, y que puede apreciarse claramente del cuadro 4 comprende el comercio internacional de azúcar en su totalidad, es decir, representa el movimiento de exportaciones e importaciones de azúcar entre territorios geográficos diferentes, cualquiera que sean las condiciones en que el comercio se efectúe y sin consideración a los nexos político-económicos que puedan existir entre los territorios exportadores e importadores.

Sin embargo, a los efectos del estudio del esfuerzo de estabilización representado por el Convenio Internacional del Azúcar de 1953 a que se contrae este trabajo no es este intercambio general el que reviste especial interés, sino la evolución que ha seguido el llamado "mercado libre mundial".

De la comparación entre los cuadros 2 y 3 con el 4 resalta la enorme complejidad que tiene el comercio internacional en materia de azúcar. Puede verse que el movimiento de exportaciones e importaciones de casi todas las áreas geográficas es mucho mayor y no guarda relación alguna con las diferencias entre la producción y el consumo de la región. Al igual que ocurre con muchos otros productos, aun de carácter uniforme, esto es en parte consecuencia de las diferencias de precios, reflejo a su vez de diferencias de productividad de las distintas regiones suministradoras.

En el azúcar, sin embargo, el trasiego contrapuesto entre unas regiones y otras es tan grande que no puede ser sino reflejo de la medida en que los arreglos preferenciales y las consideraciones de bilateralismo comercial, dificultades de balance de pagos, etc., operan para anular en el comercio las ventajas de la proximidad geográfica.²

La gran complejidad a que acabamos de hacer referencia proviene en buena parte del hecho de que el mercado azucarero internacional reviste en gran parte carácter especial, en el sentido de que una proporción muy considerable del comercio mundial de azúcar se efectúa al amparo de regímenes preferenciales que funcionan a través de cuotas de importación, precios garantizados o grandes márgenes de preferencia arancelaria o una combinación de varios de estos elementos, a través de los cuales ciertas naciones y territorios exportadores tienen reservados para sí determinados mercados, total o parcialmente. Tales regímenes de mercados reservados eliminan de los mismos toda concurrencia, constituyendo cotos cerrados para la colocación de las exportaciones de determinadas fuentes de suministros, y sólo de ellas. El residuo del mercado que queda fuera de estas áreas reservadas es lo que corrientemente se conoce con el nombre de mercado libre mundial, sujeto a un grado más o menos intenso de concurrencia y, por consiguiente, en necesidad y en condiciones de ser sometido a una regulación de tipo internacional orientada a estabilizarlo.

A continuación el cuadro 5 muestra la evolución del mercado libre mundial entre el período de pre-guerra y 1956. Como puede observarse, la expansión de este mercado libre ha sido relativamente mayor que la del mercado internacional del azúcar en general, y en términos relativos su incremento ha sido paralelo al del consumo y la producción, según puede apreciarse de su comparación con los porcentajes de los cuadros 2 y 3. Esta mayor expansión del mercado libre se explica porque no obstante el hecho de que la expansión del comercio internacional reflejó en medida considerable la de las áreas exportadoras de la Comunidad Británica y la del mercado reservado de los Estados Unidos, la expansión del consumo en los países árabes y asiáticos, de una parte, y la transformación del Japón y de Alemania en importadores como consecuencia de los cambios políticos originados por la guerra —independencia de Formosa y seccionamiento de la Alemania Oriental— así como la demanda de importaciones de la Unión Soviética, aumentaron considerablemente el área del mercado libre, que se amplió de 3.109,721

² Como ejemplos destacados de este trasiego contrapuesto, baste señalar el caso de las Filipinas exportando regularmente más de 800,000 toneladas a los Estados Unidos y Australia, alrededor de 100,000 toneladas al Canadá y más de 300,000 toneladas al Reino Unido, en tanto que Cuba exporta alrededor de 500,000 toneladas al Japón. Los ejemplos podrían multiplicarse.

Cuadro 5

IMPORTACIONES DEL MERCADO LIBRE MUNDIAL EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN

Área	(Toneladas métricas)				1935/39 = 100		
	1935/39	1951	1954	1955	1951	1954	1955
América del Norte y América Central	12,887	23,348	4,370	7,732	181	34	60
Europa	680,759	1.669,763	775,346	1.688,953	245	114	248
Asia	708,823	1.205,224	2.402,233	2.019,659	170	339	285
América del Sur	233,073	356,085	407,605	415,243	153	175	178
África	36,365	98,926	130,447	101,223	270	359	278
Comunidad Británica	1.177,761	780,195	514,949	287,915	66	44	24
Unión Francesa	260,053	83,737	..	67,088	32	..	26
Portugal y territorios .....	..	31,009	82,630	48,937	..	..	..
TOTAL MERCADO LIBRE	3.109,721	4.248,997	4.317,580	4.636,750	137	139	149

Fuente: United States Department of Agriculture.

toneladas métricas en 1935/39, a 4.636,750 toneladas en 1955, ampliación equivalente al 49.10 %.

Desde el punto de vista cuantitativo, el mercado libre es relativamente pequeño, pues comprende sólo aproximadamente entre una tercera y una cuarta parte del comercio azucarero mundial. Esto no obstante, reviste enorme importancia para la casi totalidad de los grandes países productores-exportadores. La República Dominicana, Perú, Formosa e Indonesia colocan en el mismo la casi totalidad de sus exportaciones anuales. Aún entre los exportadores que disfrutan de mercados reservados, la importancia del mercado libre es también decisiva, ya que Cuba coloca en el mismo alrededor de un 45 % de su exportación anual y los territorios exportadores de la Comunidad Británica gozan de la garantía de mercado y de precio garantizado bajo el Acuerdo del Commonwealth para sólo aproximadamente dos terceras partes de sus exportaciones, teniendo que exportar al mercado libre, o al precio del mercado libre, la otra tercera parte.

En lo que respecta a su permanencia, a menudo se ha planteado la cuestión de si, dado su carácter residual, la continua expansión de la producción mundial de azúcar no reducirá cada vez la magnitud del mercado hasta extinguirlo por completo.

Aún con todas las reservas que deben acompañar los pronósticos en este terreno, la experiencia de la evolución de la producción y comercio internacional del azúcar en los últimos veinte años parece indicar que la demanda de azúcar en el mercado libre tiene más estabilidad a plazo largo que la que podría esperarse de su carácter residual y de la tendencia continuada de expansión de la producción que se observa en gran número de países.

Aunque es cierto que la expansión de la producción continúa aún en algunos países y que muchos otros tienen ambiciosos planes de autoabastecimiento total o parcial, parece muy dudoso que el ritmo de expansión futura pueda asemejarse al de los últimos diez años. En primer lugar, el margen de expansión de muchos de los territorios más aptos para la producción de caña de azúcar y de remolacha de azúcar ha quedado ya considerablemente reducido como consecuencia de la expansión ya lograda. Por otra parte, en muchos de los países que cuentan con relativa abundancia de tierras y mano de obra —México, Brasil, África del Sur, Venezuela, Argentina y otros— la expansión de la producción, que resulta relativamente costosa, se ha producido esencialmente para satisfacer la creciente demanda de su propio consumo. Por último, en otros numerosos países donde el consumo se ha incrementado muy considerablemente —ciertos países asiáticos y del norte de África— la producción de azúcar resulta en extremo difícil y costosa y

el aumento del consumo ha aumentado y habría de seguir aumentando la demanda de importaciones. En tales circunstancias, de no producirse cambios tecnológicos de naturaleza realmente revolucionaria o una reversión de la tendencia al aumento del consumo, es de presumirse que el mercado libre del azúcar no habrá de reducirse relativamente a la producción mundial, y mucho menos en términos absolutos. Algunos de los cambios políticos responsables de su aumento, como el de Alemania, pueden resultar temporales, y la demanda de importaciones de la Unión Soviética, pasajera; pero otros cambios, como el operado respecto de Formosa y Japón y el aumento del consumo del Cercano Oriente, parecen de carácter permanente. Por otra parte, los cambios políticos que son previsibles en Asia, tales como el reconocimiento de China por los Estados Unidos o la reincorporación de Formosa a la China continental, operarían en el sentido de ampliar el mercado libre en vez de reducirlo.

Del examen de la evolución pasada y de las perspectivas que parecen más probables, puede, pues, llegarse a la conclusión de que, aunque sujeta a fluctuaciones a corto plazo originadas en las variaciones anuales de las cosechas, la demanda del mercado libre tiene suficiente estabilidad a plazo largo para justificar los esfuerzos de atenuar los efectos que sobre el precio —y consiguientemente los ingresos de los productores— tienen esas fluctuaciones a corto plazo.

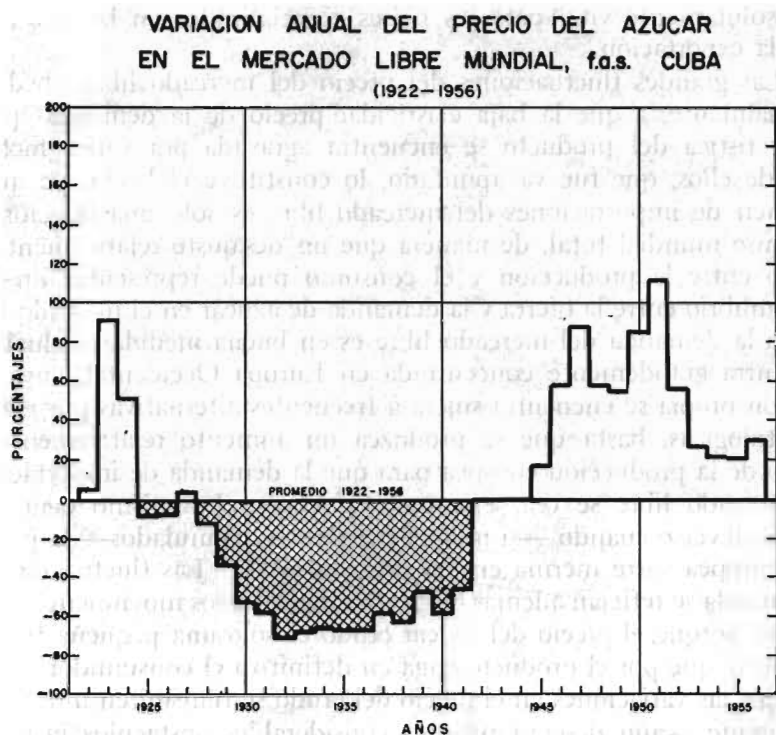
4. *Las fluctuaciones de los precios*

Aun cuando, como lo demuestra la gráfica 1, la producción y el consumo de azúcar han seguido a largo plazo un curso muy paralelo, los desajustes son frecuentes y considerables. Pero aparte su magnitud, existe el hecho de que, dado el carácter residual del mercado libre, los desajustes entre la producción y el consumo se reflejan en escala mucho más considerable en la demanda de importaciones del mercado libre. Como el monto del consumo mundial es aproximadamente ocho veces mayor que el volumen de azúcar que se mueve en el mercado libre, un desajuste relativamente pequeño entre la producción y el consumo puede resultar extraordinariamente grande en términos de la demanda neta de importaciones del mercado libre, provocándose así alternativas de escasez y sobrantes de exportación y grandes y violentas fluctuaciones de precios.

La gráfica 2 muestra, en términos de porcentajes respecto del promedio del período, las fluctuaciones del precio del azúcar crudo en el mercado libre mundial. Como la gráfica ha sido construida a base de los precios promedios anuales, no revela las fluctuaciones mucho mayo-

res y frecuentes ocurridas dentro de un mismo año. Aún así, resulta a nuestro juicio altamente reveladora. Durante la depresión de los años treinta las fluctuaciones de un año a otro fueron, desde luego, relativamente moderadas, debido a la persistencia de los sobrantes durante esos años, pero las desviaciones respecto del promedio son considerables en el período, y las fluctuaciones de un año a otro considerables también.

Las fluctuaciones representadas en la gráfica no son, sin embargo, las variaciones a que ha estado sometido el precio del azúcar



GRÁFICA 2

en general, ni siquiera el azúcar total que se ha movido en el comercio internacional. Tanto en la producción total como en el comercio internacional total los precios han fluctuado menos. Ello se debe a que el precio interno se encuentra en la mayoría de los países sometido a riguroso control gubernamental, control que con frecuencia toma precisamente la forma de precio fijo garantizado a los productores domésticos. En cuanto al comercio internacional de azúcar en los mercados reservados, también frecuentemente se encuentra sometido a regulación

entre consumo, producción e importaciones y precios garantizados que le dan mayor estabilidad. Estos dos hechos explican que no obstante las grandes fluctuaciones del precio del mercado libre, el índice de valores unitarios del azúcar ajustado por el índice general de precios que cubre el período 1913 a 1955, construido por la FAO,³ muestre bastante estabilidad. Sin embargo, las grandes fluctuaciones del precio del mercado libre tienen una enorme importancia, ya que como se ha indicado anteriormente, este mercado, no obstante su cuantía pequeña relativamente a la producción mundial y aún al comercio internacional total del azúcar, es absolutamente vital para los países especializados en la producción para la exportación.

Las grandes fluctuaciones del precio del mercado libre obedecen, esencialmente, a que la baja elasticidad-precio de la demanda que es característica del producto se encuentra agravada por varios factores. Uno de ellos, que fue ya apuntado, lo constituye el hecho de que el volumen de importaciones del mercado libre es sólo una fracción del consumo mundial total, de manera que un desajuste relativamente pequeño entre la producción y el consumo puede representar un gran desequilibrio entre la oferta y la demanda de azúcar en el mercado libre. Como la demanda del mercado libre es en buena medida residual y se encuentra grandemente concentrada en Europa Occidental, cuya producción propia se encuentra sujeta a frecuentes alternativas por razones climatológicas, basta que se produzca un aumento relativamente pequeño de la producción europea para que la demanda de importaciones del mercado libre se vea seriamente afectada. Lo mismo ocurre, en sentido inverso cuando —si no hay excedentes acumulados— la producción europea sufre merma en un año cualquiera. Las fluctuaciones de la demanda se reflejan además exageradamente en los movimientos de los precios, porque el precio del azúcar crudo es sólo una pequeña fracción del precio que por el producto paga en definitiva el consumidor, de manera que las variaciones en el precio del crudo se transmiten muy imperfectamente —aún descontando los considerables obstáculos institucionales— al consumidor, acentuándose así la inelasticidad de la demanda respecto del precio del crudo.

Estas especiales características del precio en el mercado libre hacen altamente necesaria su regulación, pero originan también —como veremos en seguida— dificultades excepcionales para una política de estabilización.

³ *El estado mundial de la agricultura y la alimentación en 1956*, Roma, 1956. F.A.O.

5. *Negociación del Convenio Internacional del Azúcar de 1953*

El Convenio Internacional del Azúcar de 1953, que ha estado en vigor desde enero 1º de 1954 con la participación de 8 países importadores y 13 países exportadores, fue concertado para afrontar la situación creada en el comercio azucarero internacional por la acumulación de grandes excedentes exportables, que hacía prever una severa caída de los precios y los consiguientes quebrantos a una serie de países cuyas economías nacionales dependen fuertemente de la producción de azúcar para la exportación al mercado libre. El ordenamiento del mercado internacional del azúcar interesaba además a una serie de países como Gran Bretaña, Francia, Bélgica y Portugal que, aunque no básicamente exportadores ellos mismos, tienen responsabilidad por las condiciones económicas y políticas de importantes territorios exportadores. Aunque en menor medida que a las naciones y territorios básicamente exportadores, el ordenamiento del mercado azucarero internacional interesaba también a una serie de países, como México, Brasil, la Unión Soviética, India y otros que, si bien, dedican la mayor parte de su producción de azúcar al consumo propio, se encuentran a veces con excedentes exportables y tienen además interés en evitar grandes discrepancias entre los precios de importación y los precios internos del producto. Por último, en lo que a países importadores respecta, algunos tienen interés manifiesto en evitar también exageradas discrepancias entre los precios de importación y los precios de sus producciones domésticas fuertemente protegidas, y otros en mantener un elevado nivel de intercambio internacional de productos primarios como condición para el mantenimiento de sus propias exportaciones de manufacturas.

La concertación del Convenio Internacional del Azúcar hubo de tropezar, de inicio, con la resistencia de los países importadores a asumir la obligación de limitar sus producciones internas con vistas a asegurar un mayor grado de estabilidad a la demanda de importaciones. Tropezó, además, con la resistencia al abandono de los sistemas preferenciales existentes en el comercio internacional azucarero y en los cuales están interesados no sólo ciertos países importadores, sino también algunos de los grandes exportadores.

El Convenio Internacional del Azúcar de 1953 ha sido criticado explícita e implícitamente por haberse negociado y puesto en vigor sin garantías de que, a través del compromiso de los países importadores de limitar sus producciones domésticas, se asegurara la estabilidad cuantitativa de la demanda de importaciones. Habiendo el primer año de su operación coincidido con aumentos excepcionales de la producción europea y con la reducción de la demanda británica resultante de la

expansión de la producción de sus territorios exportadores, se explican las críticas basadas en el temor a una contracción del mercado de importación que hacía lucir baldío cualquier esfuerzo por estabilizarlo a través de la restricción de las exportaciones de los países participantes. La visión que hemos intentado ofrecer de la estabilidad de esa demanda, aún en términos relativos al consumo mundial en los últimos veinte años, parece indicar que esos temores son en buena parte infundados.

Por otra parte, la crítica de que el Convenio es incapaz de contener la expansión de la producción aún cuando ésta afecte la demanda de importaciones es correcta desde el punto de vista del análisis, pero poco realista, a nuestro juicio. Puede comprenderse la aspiración de los países exportadores de atribuir al Convenio el objetivo de garantizar la estabilidad de la demanda, y debe admitirse también que desde el punto de vista económico general, hubiera sido deseable que el Convenio asegurara el mantenimiento y la expansión de las producciones más eficientes, poniendo un freno al ulterior desarrollo de la producción fuertemente subsidiada o protegida.

Sin embargo, los objetivos que puede proponerse un convenio de estabilización del mercado internacional de un producto primario cualquiera no pueden considerarse haciendo abstracción de las condiciones generales y las tendencias presentes de la economía y el comercio internacionales. Estas tendencias se orientan hacia el logro de economías nacionales más diversificadas y balanceadas, hacia la atenuación de las diferencias de estructura económica que resultarían y han resultado en el pasado de la plena especialización internacional basada en el aprovechamiento más elemental de los recursos naturales de cada país. El desarrollo económico que han adoptado como programa básico los países llamados subdesarrollados tiene precisamente los objetivos antes señalados, y la política económica y la política comercial exterior en particular de casi todos los países está encaminada a lograr la diversificación agrícola e industrial casi a cualquier costo. Resultaría fuera de la realidad adscribir al convenio de estabilización del azúcar la tarea de contrarrestar e invertir, en cuanto a este producto, esta corriente poderosa que se observa en la economía mundial. El hecho de que en el caso del azúcar las tendencias autárquicas y las medidas proteccionistas que les sirven de instrumento choquen de manera más obvia con la especialización internacional basada en la mayor eficiencia productiva no altera el hecho de que el caso del azúcar no es peculiar en este sentido, sino un caso más entre otros.

El que el Convenio Internacional del Azúcar se negociara y se pusiera en vigor admitiendo esta realidad y proponiéndose, por tanto, un objetivo más modesto que el de preservar o recuperar terreno en

la especialización internacional en materia de azúcar, no lo invalida *a priori*. Como se ha visto, el mercado llamado libre reviste importancia absolutamente vital para los principales países productores-exportadores. El objetivo de balancear a corto plazo la oferta y la demanda para estabilizar los ingresos de los productores a niveles de precios razonables para los consumidores es un objetivo no sólo importante y deseable en el caso del azúcar, sino, a nuestro juicio, el único objetivo realista que puede proponerse la política de estabilización de productos primarios en general. Aquel objetivo más amplio y ambicioso de preservar la existente especialización internacional requeriría una integración cabal de la política económica en general y la política de desarrollo en particular, en escala internacional o al menos regional, y las posibilidades de tal programación integral no parecen muy prometedoras. O requeriría circunstancias excepcionalmente favorables a la negociación de un convenio de estabilización determinado que permitiera a los países negociadores aceptar sacrificios de posibilidades inmediatas en interés de las ventajas a largo plazo implícitas en la estabilización del precio o en las garantías de suministros o mercados que el convenio había de conllevar.

Planteada así la cuestión, la crítica del Convenio Internacional del Azúcar de 1953 debe quedar circunscrita a su idoneidad para el logro de ese objetivo más modesto de estabilizar el mercado a corto plazo.

6. *Lineamientos generales del Convenio*

El Convenio Internacional del Azúcar intentó resolver el problema de la estabilización del mercado internacional de ese producto mediante la regulación de la oferta a través de cuotas anuales de exportación ajustables a los requerimientos estimados de importación. El propósito original de esta regulación de la oferta fue el mantener el precio fluctuando libremente entre ciertos niveles prefijados —3.25 y 4.35 centavos de dólar por libra en el Convenio original— ya que los ajustes de cuotas no eran permisibles sino cuando el precio amenazara con caer por debajo del mínimo o sobrepasar el máximo. Además de estas disposiciones básicas de las cuotas y zona de precios, el Convenio estableció niveles obligatorios de existencias de reservas mínimas y niveles máximos de reservas permisibles. Estos últimos, jugando con las cuotas de exportación y las cantidades destinadas al consumo propio, resultan en una limitación de la producción máxima permisible a los países exportadores. Con objeto de proteger en cierta medida los intereses de los países exportadores participantes, los países importadores se obligaron a no importar azúcar procedente de exportadores no-miembros.

bro en exceso de las cantidades importadas de ellos consideradas en su conjunto, en los años de 1951, 1952 o 1953. La administración del Convenio está confiada al Consejo Internacional del Azúcar, integrado por todos los países miembros, y a un Comité Ejecutivo formado por cinco países exportadores y cinco países importadores. En el Consejo, los países exportadores e importadores tienen en conjunto igual número de votos y los votos de los países individuales están ponderados conforme a su producción y exportación en el caso de los exportadores, y a sus importaciones, en el caso de los importadores.

7. Supuestos en que se basó el Convenio y principales experiencias de su operación

Un mecanismo regulador como el descrito, resulta de hecho basado implícitamente en tres supuestos, a saber: 1) Que no obstante las fricciones producidas por las dificultades cambiarias y las necesidades de política comercial de muchos países, el mercado libre azucarero está en esencia unificado, ya que sólo así puede concebirse un ajuste de la oferta total a prorrata entre los exportadores como mecanismo para actuar sobre el precio. 2) Que la estabilización del precio dentro de la zona estipulada era el objetivo absolutamente predominante, pues los ajustes de cuotas resultaban imperativos y mandatorios bajo ciertas situaciones de precios, independientemente de toda otra consideración. 3) Que con el número de países y la proporción de exportaciones sujetos al Convenio era posible lograr los objetivos estabilizadores del acuerdo aún cuando ciertos importantes exportadores y muchos importadores quedaran fuera del mismo. Veamos en qué medida estos supuestos implícitos han resultado justificados por la experiencia de la operación del Convenio.

Influencia de las dificultades monetarias. En lo que al primero de los supuestos respecta, la experiencia parece indicar que las fricciones originadas en dificultades monetarias y en razones de política comercial han resultado más fuertes e importantes que lo que se había previsto. Las medidas discriminatorias impuestas por dificultades del balance de pagos y razones de política comercial han operado en mucha mayor medida que lo previsto para subdividir el mercado en secciones casi independientes unas de otras. La necesidad de ahorrar divisas duras o de mantener determinados equilibrios comerciales bilaterales han sido muy a menudo lo suficientemente poderosas como para impedir que las sustanciales diferencias entre el precio de Nueva York —que refleja básicamente el valor del azúcar del área dólar— y los precios más altos originados en las operaciones discriminatorias o de compensación actuaran

como elemento de nivelación y unificación del mercado. Como por razones de diversa índole —no siempre claras— los países importadores no han querido hacer uso de la cláusula de excepción contenida en el Convenio según la cual pudieran habérseles concedido excepciones de las cláusulas de cuotas para facilitarles el aumentar los suministros de determinadas fuentes, el mercado ha resultado severamente seccionado. Se han afrontado así situaciones de exceso de abastecimientos en ciertas áreas exportadoras y de insuficiencia de suministros para ciertos países importadores que aún pagando precios más elevados preferían importar de fuentes determinadas. Tal situación, desde luego, ha restado mucha eficacia estabilizadora a la restricción de la oferta total efectuada a través de reducciones a prorrata de las cuotas de exportación. De una parte, las restricciones de la oferta total han tenido que ser probablemente mucho mayores que las que resultaban del desequilibrio respecto de la demanda total. De otra parte, los precios del azúcar han estado permanentemente alrededor del mínimo durante los tres primeros años de vigencia del acuerdo no obstante haberse efectuado las restricciones máximas de exportación autorizadas por el instrumento.

El problema que plantea este fraccionamiento del mercado no es de fácil solución. El Convenio azucarero contiene disposiciones que permiten al Consejo ampliar cuotas de exportación determinadas cuando el país importador interesado en esos suministros lo solicita por razones de dificultades monetarias —Artículo 25—. Pero como se ha indicado antes, ningún país importador ha invocado esa cláusula. De otra parte, si el Convenio permitiera completa libertad en este terreno, el mecanismo internacional estabilizador de carácter global dejaría de existir y de hecho el Convenio devendría un conjunto de bloques con una eficacia estabilizadora en extremo limitada o casi inexistente. Además, la liberalidad en este terreno actuaría como estímulo a la multiplicación y reforzamiento de las relaciones bilaterales en materia de azúcar, en detrimento indudable de las áreas productoras más eficientes.

La solución que de hecho se le ha buscado al problema al enmendar el Convenio al terminarse la primera etapa de su operación ha sido la de otorgar a ciertas áreas asiáticas abastecedoras del Japón incrementos de cuotas básicas relativamente mayores que a los demás exportadores miembros. Por otra parte, la sustancial mejora de la posición de pagos y de reservas del Japón da un peso cada vez mayor al factor precio en la política de importación japonesa, reduce la necesidad del bilateralismo comercial y en ese grado el problema tiende a atenuarse.

Ignoramos en qué medida la experiencia del Convenio azucarero se repite en otros convenios internacionales sobre productos primarios, pero nos parece que la persistencia de las dificultades cambiarias y la

preferencia de bilateralismo comercial presentan un problema general a los convenios estabilizadores de productos básicos que amerita mayor atención que la que hasta hoy se le ha dado. En todo caso, queda también planteado el problema de los criterios y técnicas que sería apropiado utilizar para determinar si una determinada posición del balance de pagos o de la posición de reservas de un país cualquiera justificaría, y en qué medida, excepciones discriminatorias a favor de suministros de una fuente determinada en un producto básico sujeto a un convenio internacional.

Conflicto entre la defensa del nivel de precios y el volumen de las exportaciones. El segundo supuesto implícito en el Convenio de que el sostenimiento del precio era el objetivo absolutamente predominante de los países miembros no ha resultado tampoco plenamente justificado. El establecimiento de un límite absoluto del 20 % a las reducciones de las cuotas básicas —Artículo 23— era ya indicativo de que muchos importantes países exportadores no estuvieron desde el inicio dispuestos a reducir el volumen de sus exportaciones en toda la medida que pudiera resultar necesaria para lograr los objetivos de precio del acuerdo. Es cierto que al negociarse el Convenio en 1953 se pensó que la reducción máxima autorizada sería suficiente para balancear la oferta con la demanda estimada, previsión que no resultó correcta por la coincidencia en 1954 de una serie de factores —enorme cosecha europea y crecimiento mucho más rápido que lo esperado de la producción azucarera de la Comunidad Británica, coincidentes con la acumulación del *stock* adquirido por Inglaterra en Cuba en 1953 para poner fin al racionamiento de azúcar. Pero, de todas maneras, la limitación establecida en el Convenio a las reducciones de cuotas y la indicación de que la zona de precios debiera revisarse si las reducciones máximas de las cuotas no resultaran suficientes para sostener el precio por encima del mínimo era ya indicativa de la actitud que los grandes exportadores habrían de asumir llegado el caso.

El conflicto entre precio y volumen se planteó en el seno del Consejo Internacional del Azúcar, no como resistencia a efectuar las reducciones de cuotas hasta el límite autorizado siempre que ello fuera necesario para sostener el precio mínimo, sino adoptando los grandes países exportadores la actitud de mantener las cuotas al máximo compatible con el mantenimiento del precio mínimo, en vez de mantener la oferta restringida para lograr niveles de precios sustancialmente superiores al mínimo. El conflicto surgido alrededor de esta cuestión fue reflejo de la evidente diversidad de intereses de los distintos países exportadores. Los grandes productores cuyas economías dependen grandemente de la exportación de azúcar tienen obviamente un interés en el volumen de

sus exportaciones mucho mayor que los pequeños exportadores residuales, que además sufrían relativamente menos el peso de restricciones de volumen que alcanzan sólo a la exportación y no a la producción para consumo interno.

En definitiva se impuso en el Consejo la política de los grandes exportadores de operar el Convenio con el máximo de suministros compatible con el sostenimiento del precio mínimo y sólo del mínimo, política que, por otra parte, convenía a los intereses de los países importadores.

Mirando los hechos objetivamente, la incapacidad del Convenio durante la casi totalidad de sus tres primeros años de vigencia para sostener el precio sustancialmente por encima del mínimo es por eso sólo aparente. Tal incapacidad fue sólo real en 1954 debido a la coincidencia de circunstancias que antes se ha apuntado. En 1955 y 1956, la estabilización del precio sólo alrededor del mínimo fue consecuencia de la política de cuotas amplias que siguió el Consejo, y mirando las cosas retrospectivamente, puede presumirse que aún dentro de la limitación máxima del 20 %, con reducciones adecuadas de cuotas se habrían logrado niveles de precios más elevados que el mínimo.

La ausencia de importantes países exportadores e importadores. La política de operar deliberadamente el precio alrededor del mínimo nos lleva a la consideración del tercero de los supuestos, a saber: que con el número de miembros y la proporción de exportaciones cubierta por el acuerdo, los objetivos de precio del mismo podían lograrse no obstante la ausencia de muchos importadores y de ciertos exportadores importantes.

Una de las razones de más peso alegadas por los grandes exportadores para adoptar la nueva política en la primavera de 1955 fue las ventajas que para los exportadores fuera del Convenio representaba el que los miembros mantuvieran sus cuotas reducidas aun cuando el precio estuviera por sobre el mínimo. Se alegó que tales reducciones beneficiaban sólo a los exportadores fuera del Convenio al facilitarles la colocación de sus excedentes, y que la posibilidad de competir con los de fuera era un factor que legítimamente debía ser tomado en consideración al manipular las cuotas, máxime cuando el disfrute de cuotas amplias por los miembros tendía a evitar alzas del precio estimuladoras de la producción.

La evidencia estadística confirma en parte ese punto de vista en cuanto a los dos primeros años de operación del Convenio, ya que en 1954 y 1955 la participación de los exportadores miembros del acuerdo en la producción mundial se redujo del 44 al 42 %, en tanto que la de los exportadores no-miembros se mantuvo igual en el 11 %, aumentando del 45 al 7 % la participación del resto de los países produc-

tores. En realidad un desplazamiento mayor en el mismo sentido se produjo de 1952 a 1953, en que la participación de los que después fueron exportadores miembros bajó del 47 al 4 % en tanto que la de los exportadores no-miembros aumentó del 9 al 11 % y la de los demás productores del 44 al 45 %. Rigurosamente hablando, no puede por eso atribuirse al Convenio el desplazamiento ocurrido en 1954 y 1955; pero es evidente que el Convenio no sólo no detuvo ni podía detener ese proceso, sino, que, de continuarse operando con sujeción estricta a sus disposiciones, lo hubiera probablemente acelerado y acentuado.

Como hemos dicho antes, parece razonable presumir que de haberse operado con las restricciones máximas en 1955 y 1956, el Convenio hubiera podido lograr niveles de precios más altos que los alcanzados. Puede por eso considerarse que la existencia de importadores y exportadores fuera del Convenio no lo invalidaban intrínsecamente desde el punto de vista del mantenimiento del precio mínimo. No puede caber duda, sin embargo, de que la ausencia del acuerdo de importantes exportadores e importadores fue factor que, como era de esperarse, agravó los problemas e hizo más difícil la operación del Convenio, creando un conflicto tan violento entre la defensa del nivel del precio y las restricciones necesarias para lograrla que resultó en definitiva en el mantenimiento del precio sólo alrededor del mínimo.

8. *Enmiendas hechas al Convenio*

Las experiencias adquiridas en materia de precios y de manipulación de las cuotas han sido plasmadas en las enmiendas acordadas recientemente en Ginebra. No sólo se han bajado los precios mínimos y máximos de 3.25 y 4.35 centavos a 3.15 y 4.00, respectivamente, sino que se ha abandonado totalmente la concepción del Convenio original de que en tanto el precio del mercado estuviera dentro de la zona, las cuotas no debieran alterarse y debía dejarse al precio fluctuar libremente. Tal concepción original implicaba, de hecho, falta de unidad en cuanto al objetivo de precios, ya que el margen entre el mínimo y el máximo era considerable. Conforme a las enmiendas acordadas, el Consejo queda facultado para alterar las cuotas tomando en cuenta todos los factores que afectan el mercado, sujeto a la limitación de que dentro de determinados niveles de precios las cuotas totales no pueden ser inferiores ni superiores a ciertos porcentajes de las cuotas básicas y disponiéndose reducciones obligatorias si el precio cae por debajo de ciertos niveles y la suspensión de las cuotas si excede del máximo.

Al acordar las modificaciones se ha abandonado igualmente el concepto de "precio equitativo para productores y consumidores", esta-

bleciéndose claramente que los precios que se mencionan en el acuerdo son simplemente puntos de referencia para que el Consejo tome determinada acción. Se ha eliminado así el problema implícito en la amplia zona de precios antes señalado de que los distintos países miembros —importadores y exportadores, de una parte, y distintos exportadores entre sí— tenían de hecho objetivos de precio sustancialmente distintos, discrepancia ésta que ha dado origen a falta de unidad de acción del Consejo.

En lo que a las cuotas básicas de exportación se refiere, fueron aumentadas las de los países exportadores que han demostrado capacidad para cubrir, no sólo sus cuotas, sino también los cuantiosos déficit incurridos por otros exportadores, en tanto que se le han ofrecido a los países exportadores que hasta ahora no han participado en el acuerdo cuotas superiores a las del Convenio original. En algunos casos, como el de Perú, las nuevas cuotas ofrecidas reflejan la capacidad real de exportación demostrada en los tres últimos años. En otros casos, como en el de Indonesia, la mayor cuota ofrecida no representa capacidad real de exportación en el presente, sino el reconocimiento parcial de la posición exportadora anterior a la guerra.

Las cuotas de los exportadores miembros han sido aumentadas en su conjunto en un 8.9 % de las cuotas básicas anteriores, y el aumento total de las cuotas de los miembros y de las ofrecidas a los no participantes representan un 15.2 % sobre las cuotas básicas anteriores más las exportaciones efectivas de los no participantes en los años inmediatamente anteriores a 1956. Como el aumento de la demanda estimada para los dos próximos años sobre la demanda promedio de los tres años anteriores es de sólo 10.8 %, las nuevas cuotas resultarían excesivas si de hecho pudieran ser cubiertas en su totalidad. Estas cuotas aumentadas, jugando con el nuevo mecanismo de las cuotas antes descrito, debía normalmente tender a mantener el precio bajo. La ampliación de las cuotas básicas acordada en Ginebra mantuvo en lo esencial la posición relativa de los exportadores miembros considerados en su conjunto dentro del suministro total, y en este sentido el Convenio modificado ratificó la política adoptada en 1955 de capacitar a los participantes para defender sus posiciones frente a los exportadores que opten por quedarse fuera del acuerdo.

9. *Cambio de la situación a fines de 1956. Impotencia del Convenio para controlar el alza de precios*

Las circunstancias en que —si así lo decidiera un número suficiente de países exportadores e importadores— habría de comenzar la

segunda etapa de operación del Convenio Azucarero, eran, sin embargo, radicalmente distintas de cuando éste entró en vigor en 1954. Aunque como se ha dicho antes las cuotas básicas fueron aumentadas y su mecanismo de ajuste debiera tender normalmente a producir precios bajos, el saneamiento de las existencias, coincidiendo con una cosecha excepcionalmente desfavorable en Europa y con la incapacidad de Cuba y otras áreas productoras para responder en este mismo año a la mayor demanda de importaciones, crearon una situación muy tirante para el año de 1957. Como consecuencia, el precio del mercado se ha elevado considerablemente por encima del máximo, duplicando casi el precio promedio de 1954 y 1955.

Comparando la posición estadística de hoy con la de 1953, puede considerarse que el Convenio cumplió una de sus funciones fundamentales: sanear la situación de grandes excedentes acumulados sin sacrificios catastróficos para los grandes exportadores. En tanto el funcionamiento del acuerdo en su primera etapa —de 1954 a 1956— puede considerarse parcialmente satisfactorio desde un punto de vista general —aun cuando puede ser criticado desde el punto de vista de los sacrificios de volumen soportados por ciertos exportadores o pueda ser considerado como menos conveniente que otras alternativas abiertas a esos países exportadores. Sin embargo, la enorme elevación de los precios a partir de diciembre de 1956 y la incapacidad absoluta del acuerdo para impedirla o por lo menos moderarla no puede estar sujeta a duda alguna y representa un fracaso completo del acuerdo como instrumento estabilizador. Enfrentado con el alza a fines de 1956, el Consejo tomó todas las medidas a su alcance: liberó todas las existencias y dispuso que las cuotas de exportación quedaran en suspenso. Esto no obstante, el precio siguió su marcha ascendente y actualmente fluctúa entre 6 y 6.30 centavos, en comparación con su precio máximo previsto de 4.00, y con el precio promedio de 3.25 en 1954, 1955 y casi todo el año 1956.

Las causas de la elevación de los precios son bien conocidas y ya han quedado mencionadas; merma de la producción europea y aumento de la demanda en presencia de unas existencias muy reducidas y de una incapacidad de Cuba y otros grandes exportadores para aumentar de inmediato su producción en la medida requerida por las circunstancias.

Este conocimiento, no obstante, no ayuda mucho a resolver el problema que tiene planteado el Convenio Internacional del Azúcar. Dos preguntas de la mayor importancia surgen en seguida. ¿Por qué ante la reducción sustancial de las existencias —que comenzó a operarse en 1955 y se acentuó considerablemente en 1956— y el aumento del consumo, el precio no comenzó a reaccionar al alza, señalando así el cam-

bio de la posición estadística y la necesidad de comenzar a ampliar la producción ya desde 1955? ¿A qué se ha debido la importancia del Convenio para impedir el desbordamiento del precio? Estas preguntas son mucho más fáciles de formular que de contestar.

10. *Algunas causas de la impotencia del Convenio*

El factor psicológico originado en la persistencia de grandes excedentes exportables y de precios deprimidos ha jugado un importante papel en la inercia mostrada por el mercado ante el cambio fundamental operado en la posición estadística. El factor psicológico influyó además muy poderosamente al moldear la concepción del acuerdo, que fue estructurado como un mecanismo esencialmente destinado a contener la depresión de los precios, más que como instrumento estabilizador en general. En 1953, con grandes excedentes acumulados, la posibilidad de desequilibrios causantes de alzas de precios se consideraba tan remota que no se le prestó seria atención. En el otoño de 1956, al enmendarse el instrumento, prevaleció la misma actitud, aun cuando algunas delegaciones de países exportadores llamaron reiteradamente la atención hacia el cambio profundo que se había operado en la posición estadística. Tales advertencias, sin embargo, fueron en general interpretadas, más como argumentos para hacer prevalecer ciertos puntos de vista, que como expresión de una situación factual. Una experiencia que puede extraerse de la influencia del elemento psicológico en el caso que analizamos es lo dañino que resulta el que los convenios de estabilización de productos primarios no puedan negociarse sino cuando existen grandes excedentes o la amenaza de su acumulación. La negociación en tales circunstancias tiende a crear ideas erróneas sobre el precio; da origen a discrepancias profundas entre exportadores e importadores respecto del mismo y dificulta extraordinariamente la adecuada estructuración y operación de los convenios que se negocien.

Aparte del factor psicológico, la experiencia por que atraviesa el Convenio Azucarero indica que su incapacidad para evitar el alza desbordada de los precios tiene mucho que ver con la estructura y el mecanismo del acuerdo, concebido esencialmente, como hemos dicho, para contener las caídas.

En primer lugar, las reservas obligatorias, fijadas en un 10 % de las cuotas básicas, de hecho puede suponerse que no han sido mantenidas por los numerosos países que reiteradamente no han sido capaces de cubrir sus cuotas de exportación, algunos de los cuales están expresamente exceptuados de la obligación de mantenerlas. Esto implicaría

que las existencias de reservas con que contaba efectivamente el acuerdo para una emergencia no eran del orden de 400,000 toneladas como se suponía —el 10 % de 5.000,000 de toneladas de cuotas básicas, menos las exceptuadas— sino considerablemente inferiores.

En segundo lugar, independientemente de si algunos países habían o no mantenido las existencias de reserva, parece también fuera de duda que el monto exigido por el Convenio ha probado ser insuficiente, y que las limitaciones contenidas en el acuerdo respecto a las circunstancias en que las reservas pueden usarse no han resultado por sí mismas eficaces. Al aumentarse las cuotas en 1956 al nivel de los tonelajes básicos, y declararse posteriormente cuantiosos déficit por los países de la Europa Oriental, los grandes exportadores pudieron legalmente utilizar —y de hecho utilizaron— las existencias de reserva obligatoria. Como consecuencia, tales reservas habían ya desaparecido, exportadas en 1956, cuando el conflicto de Suez provocó una demanda de atesoramiento en ciertos países europeos que impulsó los precios hacia arriba. Una vez iniciado el proceso, y al no poder éste ser contenido mediante liberaciones efectivas de existencias, la nueva posición estadística tendió a elevar más aún el precio y a mantenerlo al alto nivel en que ha estado en lo que va transcurrido del presente año.

Otro factor que ha influido grandemente en crear la presente situación es el hecho de que no obstante que numerosos países han sido reiteradamente incapaces de cubrir sus cuotas de exportación, el Convenio no preveía el ajuste de las cuotas a la capacidad real, demostrada, de exportación. Los déficit eran redistribuidos en el año en que se incurrían, pero como los exportadores deficitarios continuaban con el derecho a la misma cuota básica para el año siguiente, los países exportadores con capacidad de ampliar su producción no lo han hecho por no infringir las disposiciones del acuerdo y por temor a que cualquier ampliación representara sólo aumentos de sus existencias, ya que los déficit pudieran no repetirse. Si las cuotas básicas hubieran ido siendo ajustadas a la capacidad real de exportación, los exportadores con capacidad de aumentar su producción lo hubieran hecho. La estructura de cuotas no sólo hubiera sido más realista, sino que las existencias de reservas hubieran resultado en realidad adicionales, es decir, susceptibles de ser utilizadas ante una emergencia de aumento súbito de la demanda de importaciones. Debido a la estructura de cuotas invariables, las reservas han tenido que ser utilizadas en su mayor parte para cubrir déficit con el resultado de que al elevarse la demanda y mermar algunas cosechas, el Convenio se ha encontrado sin reservas para afrontar la situación.

Por último, la inexistencia de un control realmente eficaz del Con-

sejo sobre las existencias de reserva de los exportadores miembros ha sido igualmente un factor negativo. En primer lugar, porque ha hecho posible supuestos erróneos respecto a su cuantía real. En segundo lugar, porque ha hecho posible ideas erróneas respecto a la disponibilidad de las considerables reservas existentes en Cuba, que no estaban en su mayor parte disponibles para el mercado mundial, sino que iban siendo gradual y rápidamente absorbidas por el mercado de los Estados Unidos, al cual estaban en su mayor parte destinadas.

11. *Necesidad de una revisión básica de la concepción y estructura del Convenio*

En 1º de julio de 1957 vence el término para producirse las ratificaciones que se requieren para la continuación del acuerdo azucarero. Los países importadores, que están pagando cara la impotencia del acuerdo para evitar el desbordamiento de los precios, se estarán preguntando si un acuerdo de esta naturaleza tiene algún valor para ellos. Los países exportadores que dependen en gran medida del azúcar y para los cuales el negocio azucarero no es asunto de un día, se estarán preguntando a su vez si los actuales altos precios no provocarán aumentos desproporcionados de la producción que reproduzcan a uno o dos años vista la situación de excedentes y precios deprimidos de 1953.

La experiencia actual ha puesto de manifiesto lo inadecuado del Convenio tal como hoy existe. Pero a la vez, reafirma con una fuerza incontrastable la urgente, imperiosa necesidad, de buscarle adecuado remedio a estas severas y súbitas alternativas de los precios.

La solución del problema requiere imaginación, audacia y sobre todo perspectiva adecuada. Hasta hoy han sido los países típicamente importadores —con la casi única excepción del Japón—, que son los más indefensos frente a situaciones como la actual, por cuanto dependen enteramente de las importaciones que puedan adquirir en el mercado libre, los que se han negado a participar en el Convenio. Lejano ya el recuerdo de los precios altos y abastecimientos escasos de la guerra e inmediata post-guerra, acostumbrados a la idea de excedentes permanentes y precios deprimidos, estos países no han querido pagar el pequeño precio que exigía su entrada en el acuerdo —la limitación de sus importaciones procedentes de exportadores no-miembros al nivel de los tres años anteriores al Convenio— y han considerado, probablemente, que nada tenían que ganar de la estabilización del mercado libre. Es posible que la experiencia actual los haga variar de actitud. Pero es evidente que debido precisamente a la experiencia actual, su participación en un convenio azucarero internacional dependerá de que el

convenio les ofrezca garantías de que la experiencia actual no habrá de repetirse.

Hay, pues, que explorar con audacia otras posibilidades que las que se tuvieron en mente al negociar el Convenio Azucarero de 1953; de lo contrario, independientemente de que el Convenio actual se continúe o no, más allá de julio del presente año, su futuro no es nada halagüeño.

El aumento del nivel de reservas obligatorias de los exportadores individualmente considerados y su eficaz fiscalización por el Consejo; la obligación de los exportadores de hacer disponibles los abastos dentro de un determinado nivel de precios; la creación de un sistema de *buffer stock* y su combinación con las cuotas de exportación, de manera que las cuotas no operen sino cuando el *stock* sube a cierto nivel, como existe en el Convenio del Estaño; el ajuste de las cuotas básicas al comportamiento real de las exportaciones de cada país para que la estructura de cuotas sea realista, son cuestiones que no sólo merecen estudiarse, sino que resulta imperativo hacerlo.

Si logran ofrecerse garantías adecuadas para los países importadores, éstos a su vez tendrán que estar dispuestos a aceptar obligaciones que protejan eficazmente a los exportadores participantes de la competencia de los no-miembros y que eviten efectivamente la depresión indebida de los precios.

Soluciones como las apuntadas requieren, por sobre todo, una apreciación correcta de lo vital que es el mercado libre para los países que venden y compran azúcar en el mismo y su importancia para todos los países productores y consumidores, y sobre esa base, decisión para desenvolver una política que mire al problema tal como es: con sus altas y sus bajas, con su riesgo de que en ausencia de una estabilización se está unas veces a las verdes y otras a las maduras. Sólo así podrían los países exportadores e importadores decidirse a sacrificar ventajas temporales en favor de una economía azucarera internacional más estable.

Sumario

La producción y el consumo mundiales de azúcar han aumentado extraordinariamente en las últimas tres décadas y desde 1950 el ritmo de aumento se ha acelerado más aún, siendo mayor que el de cualquier otro alimento de importancia.

El crecimiento de la producción y el consumo han sido paralelos a largo plazo, pero los desajustes han sido frecuentes, importantes y de relativa larga duración.

El comercio internacional de azúcar ha crecido también, pero me-

nos relativamente que la producción y el consumo, debido a que los aumentos de consumo han sido frecuentemente satisfechos con incrementos de las producciones domésticas.

El “mercado libre mundial”, en cambio, ha crecido paralelamente con el consumo en los últimos veinte años. Este mayor crecimiento obedece a ciertos cambios políticos originados por la guerra.

Este “mercado libre mundial”, no obstante su cuantía pequeña relativamente al consumo mundial, es vital para los grandes exportadores especializados en la producción de azúcar e importante para casi todos los demás países productores. Es vital, igualmente, para numerosos importadores que no tienen producción propia de consideración.

La importancia del mercado libre y las frecuentes y violentas fluctuaciones a que está sujeto justifican plenamente los esfuerzos de cooperación internacional encaminados a proporcionarle mayor estabilidad.

El Convenio Internacional del Azúcar de 1953 intentó afrontar la situación que se creó en el mercado libre como consecuencia de la acumulación de excedentes: *a)* mediante una regulación de la oferta a través de cuotas de exportación ajustables cada año a los requerimientos estimados a prorrata de los tonelajes básicos de exportación; *b)* redistribución de los déficit en que en un año cualquiera incurrieran países exportadores; *c)* una zona de precios entre la cual se pretendía mantener fluctuando el precio del mercado mediante la manipulación de las cuotas; *d)* reservas mínimas obligatorias y reservas máximas permisibles; estas últimas más las cuotas básicas, más la cantidad necesaria para el consumo propio constituían el límite máximo que podía alcanzar la producción de los exportadores.

Las fallas del Convenio en sus tres primeros años de operación se han originado: *a)* en las dificultades monetarias; *b)* en la no participación de importantes países exportadores e importadores; *c)* en la diversidad de intereses entre los exportadores, muchos de los cuales no estaban dispuestos a sufrir toda la restricción de exportaciones que se requirió para mantener el precio dentro de la zona.

Las enmiendas hechas al Convenio a fines de 1956 intentaron corregir en parte las deficiencias observadas, pero sin lograrlo en aspectos fundamentales, como el de obtener la adhesión de nuevos países importantes.

A fines de 1956, la posición estadística se alteró sustancialmente. La desaparición de los excedentes, el aumento del consumo y la merma de las cosechas en ciertas áreas, coincidiendo con la incapacidad temporal de otras, principalmente Cuba, para ampliar de inmediato la producción en la medida necesaria, han elevado los precios considerablemente.

No obstante haber tomado el Consejo Internacional del Azúcar todas las medidas a su alcance, su acción ha resultado impotente para contener el alza de precios.

En tanto que en su primera etapa el Convenio logró sanear las existencias y sostener los precios, aun cuando sólo al nivel del límite inferior de la zona de precios, ha sido incapaz de controlar o atenuar el alza y las violentas fluctuaciones de precios del mercado.

La misma experiencia actual confirma la necesidad de una acción internacional concertada para estabilizar el mercado libre. Pero se requiere una revisión a fondo de la concepción básica, la estructura y el mecanismo del acuerdo, que debe comprender principalmente el estudio de la forma de mantener y operar las existencias de reserva de los países miembros individualmente considerados, los ajustes de cuotas a la capacidad real de exportación y la combinación de las cuotas con un sistema de *buffer stock*.

Dada la importancia vital del mercado libre para muchos países, tanto exportadores como importadores, deben éstos afrontar el problema con vistas a su interés permanente en la estabilización del mercado y no al aprovechamiento de ventajas temporales.