

## LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA PRODUCCIÓN DE AZÚCAR EN GUYANA Y JAMAICA A LA LUZ DE LOS TRATADOS LOME-COTOUNOU Y DE LA GLOBALIZACIÓN. UN GRAN DILEMA ECONÓMICO

POR

GUY PIERRE

Universiad de la Ciudad de México

---

*La oferta azucarera en Jamaica y Guyana ha sufrido fuertes fluctuaciones históricas, y aunque la situación ha cambiado desde la década de 1970 gracias al acuerdo que ambos, como países ACP, tienen con la UE, presenta problemas de limitación en su crecimiento debido a las cuotas de exportación asignadas. Este trabajo analiza dicha cuestión, la creación del mercado preferencial UE/ACP y su efecto en las dos naciones y en su producción de edulcorante, así como la política reciente de sus gobiernos para incentivarla y modernizarla, y el comportamiento del consumo. Finalmente, el estudio argumenta que las perspectivas de futuro del sector no son buenas a causa de su extremada dependencia de un mercado internacional muy fragmentado y regulado y estancado hace ya mucho tiempo.*

PALABRAS CLAVES: *Jamaica, Guyana, siglo XX, azúcar, economía, consumo, mercados, Estado, acuerdos internacionales.*

---

«Barbados y el resto de las naciones caribeñas deberán tomar sus propias decisiones al respecto, pero en mi opinión, lo más adecuado que pueden hacer es desactivar su industria azucarera y buscar otros cultivos»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Declaración hecha en febrero de 1987 por el Delegado Comercial de los Estados Unidos, Clayton Yautter, en Bridgetown, Barbados, Cf. F.J. CAMAS REYES, *Causas del proteccionismo azucarero de los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea y sus efectos para América Latina y el Caribe, 1970-1985*, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1987, tomada del *Boletín de GEPLACEA*, IV/2, México, 1987, p. 6.

## INTRODUCCIÓN

Igual que la producción de muchos artículos de origen agropecuario como el café y el banano, la de azúcar en el Caribe ha acusado desde su inicio a fines del siglo XVII distintas tendencias sostenidas. En Jamaica y Guyana se ha desarrollado según este modelo de acumulación, es decir experimentando en términos reales largas tendencias de expansión, de contracción y de crisis. O sea, dicho de otra manera, de prosperidad, de desolación y de dilema. Desde los años 1970-1980, esta última situación de dilema afecta la oferta de dulce en ambas economías, y aunque no se manifiesta con la misma agudeza ni tampoco de la misma forma en cada una de ellas, el problema traduce de un modo u otro en las dos un clima específico de preocupación en el ámbito de la política económica; es decir, un clima de «aprehensión» o de «incertidumbre», pues consiste en el hecho de que siguen manteniendo la producción del edulcorante, pero sin poder, por falta de salidas, aumentarla más allá de un cierto nivel, el cual podrían muy probablemente rebasar merced a una ventaja específica —como por ejemplo el bajo nivel de los salarios— que tienen aún; y no obstante se enfrentan a serias dificultades en materia de reformas y de costos.

En efecto, en Jamaica y Guyana, el consumo de azúcar tiende a estancarse o a crecer a un ritmo insuficiente durante ciertos períodos de tiempo en comparación con el aumento de la población y, en cierta medida, con la variación del ingreso real, sobre todo en el primer caso, como veremos posteriormente. Además, ambos países, igual que los demás del ACP (África, el Caribe y el Pacífico), no pueden fortalecer su posición en el mercado internacional del dulce ni tampoco esperar dinamizar a corto plazo su industria de edulcorante sobre la base de las negociaciones que han iniciado con la Unión Europea (UE) desde septiembre del 2002 respecto a la posibilidad de establecer un Economic Partnership Agreements (EPA) entre los dos grupos de Estados. Se topan con las barreras que tanto la UE como Estados Unidos y otros grandes importadores netos<sup>2</sup> introducen en sus políticas económicas con el fin de garantizar a sus propios productores —digamos, en particular, a aquéllos que actúan de hecho como un oligopolio— altas tasas de ganancias.

El presente trabajo se propone estudiar esta cuestión, y está estructurado por ello en cinco grandes apartados. El primero examina la constitución del mercado preferencial UE/ACP, indicando, sobre la base de las tendencias de los ciclos anteriores a 1974, sus objetivos generales. Los dos siguientes analizan la evolución de la producción de azúcar en ambos bloques de países desde el establecimiento del citado mercado preferencial y los cambios registrados en el mercado libre con el brusco surgimiento de Brasil como exportador a raíz de la crisis de 1973-1974 y de la

---

<sup>2</sup> En particular Japón, Canadá y Rusia.

adopción por parte de Estados Unidos de nuevos programas de apoyo al precio interno del dulce<sup>3</sup>.

El cuarto apartado estudia, por una parte, las iniciativas que los gobiernos de Guyana y Jamaica vienen tomando desde años atrás con el fin de modernizar e incentivar la producción de dulce y, por otra, el ritmo de crecimiento de su consumo interno en los mismos. El último acápite examina un problema muy específico: la tendencia del consumo mundial; es decir, el factor que puede en última instancia estimular o frenar el crecimiento de la industria azucarera en los dos países a causa de los límites de la capacidad de absorción del mercado preferencial UE/ACP y del mundial. El trabajo termina con una nota bastante preocupante y distinta de la que algunos autores y organizaciones internacionales sostienen con pocas reservas respecto al futuro del sector en las pequeñas economías integradas en el llamado grupo Everything But Arms (EBA)<sup>4</sup>. Expresa concretamente fuertes interrogantes sobre la posibilidad que ambos Estados puedan llegar a estabilizarlo de manera duradera, dado que su desarrollo, a causa de su historia, depende del comercio exterior, que tiene a reducirse, y, además, que tales naciones tienen poca capacidad para adaptarse a cualquiera de las opciones políticas que la UE pueda implementar a futuro<sup>5</sup>, ya sea para enfrentarse a las medidas proteccionistas que practican importadores como Estados Unidos y Japón, o para oponerse a la guerra de precios que han desatado ya Brasil y Australia.

Este artículo considera, pues, un conjunto de situaciones que pueden surgir, pero advierte al mismo tiempo también que el problema es mucho más grave y apremiante para Guyana que para Jamaica, pues su dinámica económica y, por ende, su crecimiento siguen dependiendo mucho de las tendencias de la producción azucarera, mientras que su peso en la isla antillana se ha reducido enormemente desde los grandes cambios registrados en los años cincuenta y sesenta del siglo XX con las cuantiosas inversiones realizadas por el grupo de ALCOA y otros consorcios industriales extranjeros en los sectores mineros y turísticos.

---

<sup>3</sup> Al expirar en 1974 el «Sugar Acts», que había sido firmado en 1934, Estados Unidos adoptó un programa de apoyo; es decir, de protección a la industria del azúcar. Este programa fue renovado en 1977 y, por segunda vez, en 1981. Ver J. ALVAREZ y L. POLOPOLUS, *The Nature of Government Protection and Control in the U.S. Sugar Industry*, Gainesville, Univ. of Florida Press, 1988.

<sup>4</sup> La UE ha firmado en 2001 un acuerdo de carácter especial con los 48 países menos desarrollados del grupo ACP, con el que abrió su mercado sin ninguna restricción y por un tiempo indefinido a los productos de tales Estados. El tratado se denomina con sus siglas en inglés, EBA (Everything But Arms), y en español con la abreviatura TMA (Todos Menos Armas) y se extenderá en 2009 a los demás países de ACP.

<sup>5</sup> Presionada por varios productores, entre ellos por Brasil, interesados en la ampliación del mercado libre del azúcar y en el fin de las políticas de subsidios, la UE está considerando varias alternativas acerca del futuro de la industria azucarera en sus 25 países miembros. Aunque tales opciones se considerarán más adelante, para más información sobre las mismas, ver COMISIÓN EUROPEA, *Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea*, Documento de Trabajo, Bruselas, SEC, 2003.

LA CONSTITUCIÓN DEL MERCADO PREFERENCIAL UE/ACP: UN NUEVO MARCO DE GARANTÍA DE LA PRODUCCIÓN DEL AZÚCAR EN LOS PAÍSES CON ESTATUTO DE «PRODUCTORES MARGINALES»

El 28 de febrero de 1975 la Comunidad Económica Europea (CEE) y los países llamados, según el Acuerdo de Georgetown, Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico, e identificados con la sigla ACP, suscribieron en Lomé un convenio especial sin límite de duración con el objetivo principal de sostener el desarrollo económico de estos últimos por medio de la absorción por parte de los miembros de dicha Comunidad de un volumen determinado de artículos procedentes de ellos. El tratado, que no prevé ningún gravamen y que tampoco se imponga en contrapartida obligación alguna en materia de importaciones, fue refrendado en 2000 en Cotonou, e incluye un protocolo particular sobre la azúcar que atribuye a los productores de la ACP de dulce el derecho a exportar a la UE cierta cantidad a precios garantizados, que las partes suelen designar con la expresión «Commonwealth negotiated», por un período indeterminado y sin aranceles<sup>6</sup>.

La firma del Protocolo Azucarero respondió a un problema fundamental que la teórica económica expresa desde los trabajos de Rosa Luxemburgo sobre la cuestión de las posibilidades de desarrollo del sistema capitalista en cuanto a la necesidad por parte de un país determinado de tener un mercado previo para asegurar su ciclo de reproducción. Ese problema se plantea con una agudeza extrema en los Estados que ocupan una posición de «productores marginales» en dicho sistema, como la mayoría de los integrantes de la ACP, y se manifiesta claramente en el caso del dulce, ya que el conjunto de los beneficiarios del citado Protocolo elabora menos de un 0,5% de la oferta mundial de edulcorante. Así, el acuerdo se presenta de manera formal, es decir, en concordancia con lo que teóricamente se definen como situaciones de mercado imperfecto y compuesto, además, por un cierto número de «agentes» con capacidad competitiva limitada, como un marco de garantía para el desarrollo de la industria azucarera en los países favorecidos por el mismo.

Los ciclos azucareros en las siete primeras décadas del siglo XX; es decir, antes del establecimiento del mercado preferencial, muestran que los productores ACP padecieron a lo largo de los años 1910-1914 y 1951-1958 graves situaciones de incertidumbre fruto del conjunto de coyunturas económicas y políticas que marcaron tales períodos. Entre ellas hay que mencionar la Primera Guerra Mundial, los conflictos arancelarios desatados entre exportadores e importadores a causa de la crisis de 1929, la Segunda Guerra Mundial y el desorden del sistema

---

<sup>6</sup> Protocolo nº 3 del Convenio de Lomé, arts. 1 y 3 (<http://www.congde.org/lome/>). Los países ACP beneficiarios fueron: Barbados (con 49.300 Tn.), Fidgi (163.600), Guyana (157.700), Jamaica (118.300), Kenia (5.000), Madagascar (10.000), Malawi (20.000), Mauricio (487.200), Swaziland (116.400), Tanzania (10.000), Tinidad y Tobago (69.000), Uganda (5.000) y República Popular del Congo (10.000).

monetario internacional desde el colapso del patrón oro y los distintos intentos para restablecer un marco de estabilidad financiera. Esos acontecimientos trastornaron la oferta mundial de dulce, debido especialmente a que durante ellos las cotizaciones registraron fuertes fluctuaciones. Ahora bien, frente a dichos problemas, países como el Reino Unido, dado que sus inversores estaban directamente involucrados en el negocio, tuvieron que ayudar a los Estados integrantes del gran «British Empire Sugar» a sostener su nivel productivo. No se pudo actuar de otro modo, pues habían sido muy afectados por los sucesos referidos. Además, en 1919 se pactaron unas primeras bandas de precios garantizados con el Preferential Tariff Treatment y en 1951 se fijaron otras con el Commonwealth Sugar Agreement (CSA). Se repartieron también cuotas entre los miembros del imperio en el transcurso de la adopción de ambos acuerdos, y todo ello facilitó la producción de los citados Estados, particularmente de lugares como Jamaica, que entre 1936 y 1953 pudo mejorar bastante su posición en los principales mercados de la Commonwealth, concretamente en los de Gran Bretaña y Canadá<sup>7</sup>.

Las iniciativas mencionadas, sin embargo, no redujeron las incertidumbres de los productores marginales. Es más, aumentaron al terminar la Segunda Guerra Mundial a causa de que la oferta azucarera empezó a repuntar a un ritmo bastante elevado y sostenido, mientras el consumo no creció a un nivel suficiente para evitar las fluctuaciones que podían afectar a dichos pequeños productores<sup>8</sup>, ya que los acuerdos sobre las tarifas preferenciales y las cuotas no eran inamovibles. De hecho, era posible ajustarlos a la baja en algunas circunstancias asociadas con las tendencias del mercado internacional, y en particular con las distintas medidas que los Estados Unidos venían tomando en este campo. No existía, pues, ninguna garantía perenne y los precios, tras una leve recuperación en 1963, cayeron a su nivel histórico más bajo durante los siguientes seis años<sup>9</sup>, al mismo tiempo que las principales economías capitalistas seguían usando el dulce en coyunturas difíciles como instrumento de presión o coacción<sup>10</sup>. Así, el referido Protocolo del Azúcar definió una nueva perspectiva para los países ACP, y concretamente para Guyana y Jamaica, los que más nos interesan en este trabajo. Conviene saber, por tanto, ¿en qué medida la oferta de edulcorante de ambos, que por sus estructuras económicas e historia ocupan una posición determinante en el mercado preferen-

---

<sup>7</sup> Ver S. ST. CLARKE, *The Competitive Position of Jamaica's Agricultural Exports*, Mona, University College of the West Indies, 1962.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 46, analiza la brecha abierta entre la oferta y el consumo mundial durante los años cincuenta.

<sup>9</sup> Sobre el nivel de los precios internacionales, ver las series deflactadas por F.J. CAMAS REYES [1] a partir de «Precios mundiales del azúcar crudo», *Suplemento de Informe de Mercado. Temas de Interés*, 178, México, 1984, y «GEPALCEA en cifras», *Boletín de GEPLACEA*, III/2, México, 1986, además del importante estudio publicado en Internet sin referencia al autor: «Sugar, International Analysis-Production structures within the EU» ([www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/rep\\_pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/rep_pdf)), sep. 2003.

<sup>10</sup> Sobre este tema ver J. MEYER, *Histoire du sucre*, Paris, Desjonquères, 1989, cap. IX.

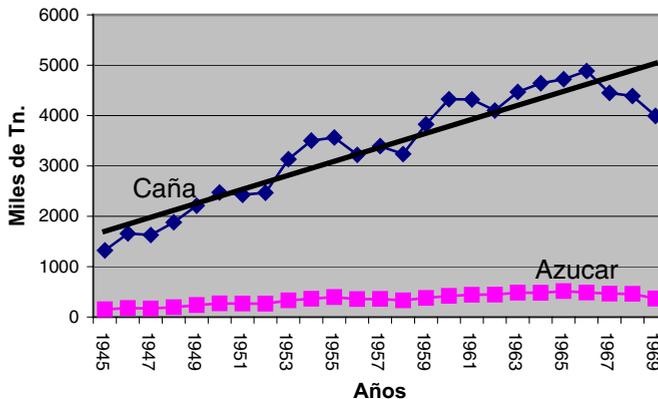
cial UE-ACP, ha podido consolidarse gracias al referido Protocolo? El interrogante sólo se puede aclarar considerando el ciclo productivo en cada uno de ellos.

#### LA LARGA CONTRACCIÓN DEL CICLO PRODUCTIVO EN JAMAICA DESDE 1975

El ciclo productivo azucarero en Jamaica acusa desde la entrada en vigor del mencionado Protocolo una tendencia totalmente opuesta a la que venía registrando entre el final de la Segunda Guerra Mundial y 1966. Según se observa en los Gráficos 1 y 2, mientras que de 1945 a 1966 su oferta de dulce creció a una tasa media anual del 5,44%, a partir de 1975 y hasta 2002 registró una fuerte contracción, disminuyendo a un promedio del -2,12%, lo que representó una contracción agregada del 45%. A decir verdad, hacia 1967 ese movimiento recesivo se había iniciado ya.

GRÁFICO 1

*Producción de caña de azúcar y de azúcar en Jamaica, 1945-1969*

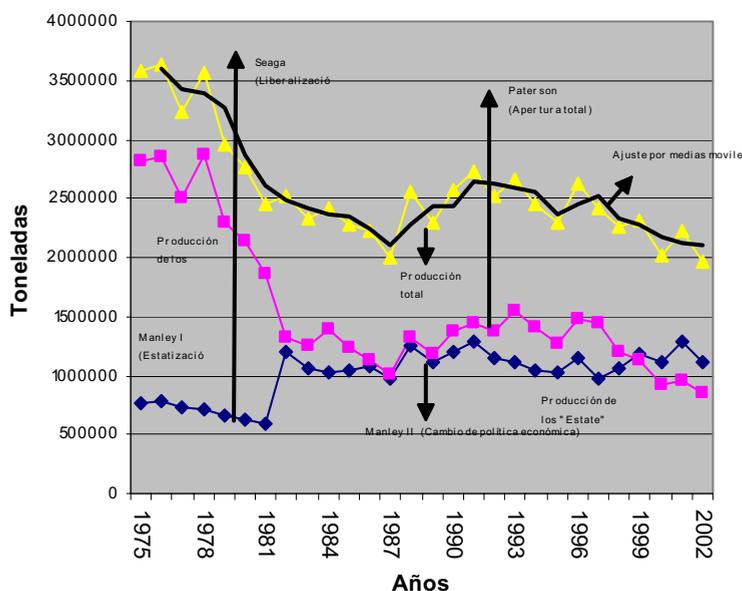


Fuente: Elaborado a partir de los datos proporcionados por S. ST. CLARKE, *The Competitive Position of Jamaica's Agricultural Exports*, Mona, University College of the West Indies, 1962.

La referida contracción afectó en particular a los agricultores independientes (*farmers*), ya que como indica el Gráfico 2, la oferta de los *estates* (grandes fincas) creció. Tal movimiento diferencial de la producción de caña según el tipo de cultivadores se observa también en la evolución de la cantidad de azúcar elaborada con ella. En efecto, según se aprecia en el Gráfico 3, los primeros abandonaron prácticamente en este período la transformación de la gramínea en edulco-

rante. Los segundos, por su parte, han mejorado mucho su producción, y aun así el volumen de dulce fabricado se ha reducido un 2,6% promedio anual; es decir, más de un 50% en el lapso de tiempo analizado, lo que significa que ha enfrentado en términos generales una situación peor que entre las décadas de 1940 y 1960, pues de 1945 a 1969 creció a una tasa media del 3,6% por año.

GRÁFICO 2  
*Oferta de caña molida en Jamaica, total y según el tipo de productores, 1975-2002*

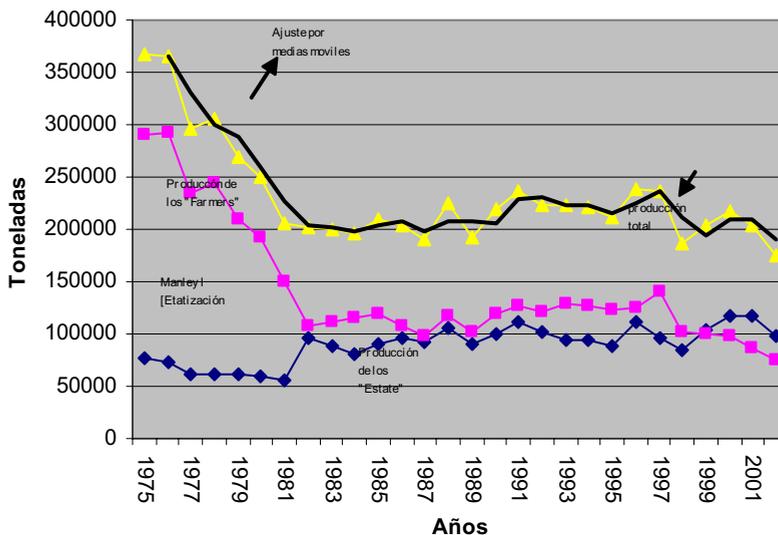


Fuentes: Elaborado a partir de los datos proporcionados por la SUGAR INDUSTRY AUTHORITY (SIA-Jamaica), *Balance anual*, Mona, 2002, y la FAO, *Anuario Estadístico*, Roma (varios años).

Este largo movimiento de contracción se dio paralelamente al fuerte incremento de la producción mundial de azúcar, que se registró sobre todo entre 1990 y 2002. De momento no se dispone de suficiente información estadística respecto a la cantidad de tierra dedicada a caña durante el período estudiado, lo que podría ayudar a evaluar la evolución del rendimiento agrario de la industria azucarera en Jamaica en comparación con el obtenido en otros lugares. De todas maneras, de acuerdo con algunos datos escasos, parece que la rentabilidad por hectárea fue bastante baja. Hay que añadir, además, que el largo ciclo que estamos analizando se dio en el marco de tres grandes líneas de política económica. La primera, du-

rante la administración de Michael Manley (1972-1980), que se inició justo con el arranque del mercado preferencial y se caracterizó por una fuerte injerencia del Estado en muchas empresas industriales y agropecuarias. La segunda, bajo la presidencia de Edward Seaga (1980-1989), que afrontó la crisis de 1982-1984 y reorientó el desarrollo del país con una gran ola de privatizaciones<sup>11</sup>. La tercera empezó en el 1989, con el regreso de Manley y el Partido Nacional Popular (PNP) al poder y llevó al gobierno, en medio de una seria recesión económica y de un clima favorable para el mantenimiento de las referidas medidas privatizadoras de su antecesor, a reforzar su papel interventor durante el lapso 1994-1998, y a nacionalizar de nuevo el sector azucarero, ya que la desregulación del mismo había fracasado<sup>12</sup>.

GRÁFICO 3  
Oferta de azúcar en Jamaica, total y según el tipo de productores, 1975-2002



Fuentes: Elaborado a partir de los datos proporcionados por las mismas fuentes del Gráfico 2 y FAO-SOFA, *The State Food and Agriculture, 2003-2004*, Roma, FAO (Agriculture Series, n° 35), 2004.

<sup>11</sup> Ver D. KING, *The Evolution of Structural Adjustment and Stabilization Policy in Jamaica*, Santiago de Chile, ECLAC Series, 2000.

<sup>12</sup> Ver al respecto N. REINHART, *The Legacy of King Sugar: Jamaica's Sugar Industry and the Poor*; Mimeo, s/f. [2003] ([http://shepherd.wlu.edu/PDF\\_files/Jamaica%20Sugar%20Industry.pdf](http://shepherd.wlu.edu/PDF_files/Jamaica%20Sugar%20Industry.pdf)).

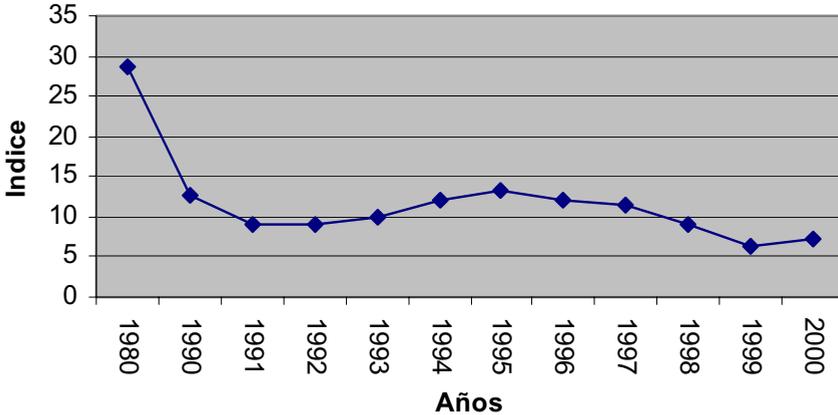
Las causas de la fuerte contracción de la producción de dulce de Jamaica son múltiples, pero se relacionan sobre todo con la brusca reconfiguración del mercado de Londres tras la firma del Protocolo Azucarero, al que dicho país exportaba en los años cincuenta un volumen creciente de edulcorante. Ahora bien, debido a los altos precios del mercado preferencial UE/ACP respecto al libre, el acuerdo ha tenido en general una incidencia relativamente positiva en la balanza de pagos insular, no demasiado elevada en sí misma, pero suficiente, en sintonía con el comportamiento de otras variables, para contribuir a un buen desempeño de ese agregado, como se deduce observando en el Gráfico 9 las fluctuaciones del valor registrado por la venta de azúcar y miel en el extranjero. Efectivamente, en promedio, durante todo el periodo de 1976 a 2002 la nación ha consignado en sus cuentas externas menos de 80.000.000 \$ por tal concepto. Cabe agregar, además, que el «supuesto alto nivel» de las cotizaciones en el referido mercado preferencial no pudo disuadir a los *farmers* de abandonar su actividad, ya que las posibilidades de un incremento sostenido de la oferta se toparon con tres grandes obstáculos.

El primer obstáculo mencionado fue el nivel de la cuota oficial de Lomé, sólo 118.696 Tn. desde el inicio del acuerdo, lo cual indica que es, de hecho, una barrera técnica elevada por medio de «precios subsidiados», pues es bastante baja en relación con la producción creciente. Hay que subrayar, por otra parte, que también es inferior a la cantidad de azúcar que Jamaica venía enviado en años anteriores sólo al Reino Unido. En efecto, entre 1950 y 1954 exportó una media anual de 141.000 Tn. allí; es decir un 19% más que con dicha cuota.<sup>13</sup> El segundo factor que desalentó a los *farmers* fue el achicamiento del mercado libre a raíz de la consolidación de Brasil en él y del reforzamiento de las medidas proteccionistas de Estados Unidos a partir de 1977, y el tercero, los violentos movimientos de las cotizaciones en la zona del Caribe. Como indican los Gráficos 4 y 5, tras el pico registrado en 1980, aquéllas fluctuaron de manera impresionante para situarse en 2002 por debajo de 10 cts./lib. Idénticas variables influyeron también el ciclo azucarero en Guyana, aunque no de igual formara, y, no obstante, a raíz de distintas circunstancias fortuitas los dos países citados implementaron casi a la vez políticas similares de intervencionismo estatal, nacionalización y apertura de corte neoliberal respecto a la industria del dulce.

---

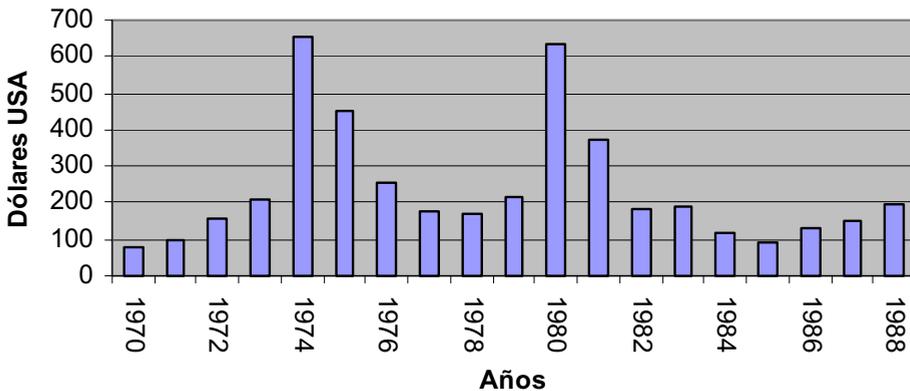
<sup>13</sup> Ver S. ST. CLARKE [7].

GRÁFICO 4  
*Índice de precios FOB del azúcar del Caribe en el mercado libre, 1980-2000 (\$USA, 1995=100)*



Fuente: Elaborado a partir de los datos de U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE: *Sugar: World Market and Trade. Circular Archives*, Wahington, USDA, 2004 ([http://www.fas.usda.gov/sugar\\_arc.html](http://www.fas.usda.gov/sugar_arc.html)).

GRÁFICO 5  
*Variación del precio de una tonelada de azúcar en el mercado mundial a precios corrientes, 1970-1988 (\$USA)*



Fuentes: Elaborado a partir de la misma fuente del Gráfico 4 y de F.J. CAMAS REYES, *Causas del proteccionismo azucarero de los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea y sus efectos para América Latina y el Caribe, 1970-1985*, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1987, tomada del *Boletín de GEPLACEA*, IV/2, México, 1987. Para la procedencia de la información que usa este autor ver nota 9.

## LAS MARCADAS FLUCTUACIONES DEL CICLO PRODUCTIVO EN GUYANA DESDE 1975-1980

Lo mismo que Jamaica, Guyana se beneficia bastante de los altos precios que se vienen pagando en el mercado preferencial azucarero UE/ACP desde su inicio, pero no tanto en términos reales, pues tras el pico alcanzado en 1984 se redujeron mucho y aún no han recuperado totalmente el nivel que tenían en ese año. Debemos subrayar, además, que el país puede exportar a dicho mercado sólo una pequeña parte de una producción que súbitamente empezó a aumentar en la década de 1990, tras haberse contraído, según se aprecia en el Gráfico 6, un 50% entre 1974 y 1988. De momento carecemos de datos para el periodo de 1975-2003 respecto al volumen de la oferta de caña (ver Gráfico 7), aunque se supone que su evolución fue similar a la de dulce, la cual, de acuerdo con los datos del citado Gráfico 6, siguió una tendencia diferente a la observada en el caso jamaicano. En el país sudeamericano los *farmers* tuvieron un comportamiento distinto, no dejaron que la porción marginal de la producción que controlaban se redujese más allá de un cierto nivel. Las series estadísticas disponibles confirman claramente lo que decimos, sobre todo durante el lapso 1974-1982. No obstante esta situación, hay que señalar que la cantidad global de edulcorante elaborada, también como en la isla caribeña, sufrió importantes fluctuaciones y está todavía por debajo de las zafas récord logradas antes de la firma del Protocolo Azucarero.

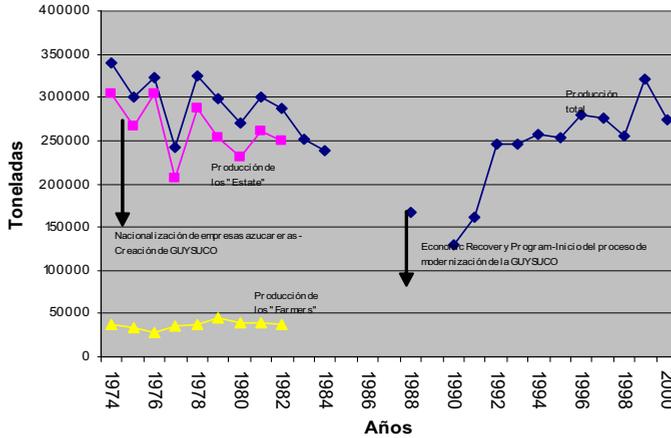
Las fluctuaciones de la producción de dulce en Guyana se deben, como se explicó en el caso de Jamaica, a la volatilidad de los precios, que se ha acentuado mucho tras su fuerte aumento en 1980 y las caídas registradas sucesivamente en 1985 y 1999 (ver Gráficos 4 y 5). Otros factores que también hay que considerar son las huelgas que sacudieron a dicha actividad en las décadas de 1970 y 1980, la política seguida por el gobierno respecto a ella en el período estudiado y los problemas planteados por los elevados costes de fabricación en la región de Demerara respecto a su inferior carestía en la de Berbice. C. Singh insiste mucho en la capacidad combativa de los dos grandes sindicatos que agrupan a los trabajadores del sector y en sus relaciones con el partido de Cheddy Jagan, el People's Progressive Party (PPP)<sup>14</sup>. De hecho, durante 1977 y 1984 se ha registrado efectivamente una cierta sincronía entre el movimiento de la oferta, tanto de azúcar como de caña, y el número de días/hombre perdidos en la agricultura e industria del edulcorante ocasionado por las referidas huelgas desatadas por las organizaciones obreras en esos años<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> C. SINGH, *Guyana, Politics in a Plantation Society*, New York, Praeger, 1988.

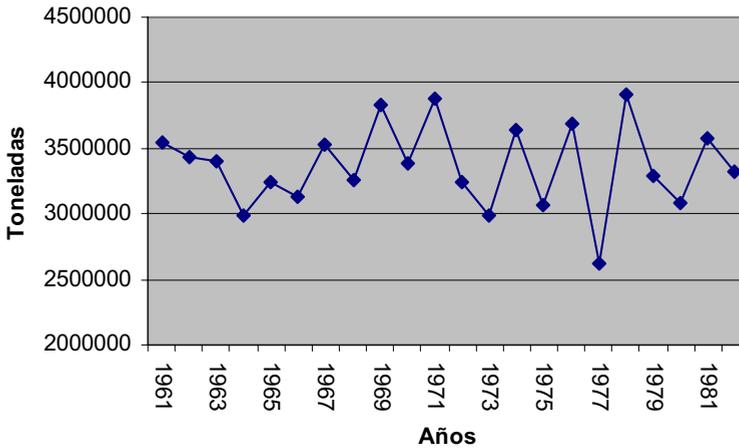
<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 111, dice que en la industria azucarera de Guyana se registraron en 1984 480 huelgas, las cuales han causado un déficit productivo de 152.000 de días/hombre. El autor apunta también que en 1977 e perdieron 125 jornadas laborales debido a los paros de los trabajadores.

**GRÁFICO 6**  
*Oferta de azúcar en Guyama, total y según el tipo de productores, 1974-2000 (\$USA)*



Fuente: Elaborado a partir de los datos proporcionados por la Guyana Sugar Corporation [GUYSUCO] ([www.guysuco.com](http://www.guysuco.com)) y la FAO, *Anuario Estadístico*, Roma (varios años).

**GRÁFICO 7**  
*Producción de caña de azúcar en Guyama, 1961-1982*



Fuente: Elaborado a partir de los datos de C.Y. Thomas, *Plantations, Peasants, and State. A Study of the Mode of Sugar Production in Guyana*, Los Angeles, Univ. of California and Univ. of West Indies, 1984.

Debe existir también alguna relación entre la fuerte recesión del sector de transformación de la caña en Guyana durante el período 1974-1990 y la nacionalización en 1975 y 1976 de los dos ingenios extranjeros de la Jesel Securities Ltd. y la Broker Brothers McConnell & Co. Ltd. C. Singh no enfatiza ese problema, pero la hipótesis es admisible, pues el gobierno socialista de Jagan tuvo que indemnizar a los propietarios con una cuantiosa suma, que el país habría podido invertir para sostener el desarrollo de la industria azucarera y evitar, dado el fuerte peso de su actividad en el sistema productivo nacional, la profunda crisis económica que sufrió entre 1976 y 1984<sup>16</sup>. Probablemente no es posible usar un razonamiento similar para explicar el agudo declive de dicha industria en Jamaica en los mismos años, pues su situación era distinta, pero de todos modos es importante señalar que la recesión del sector en el lapso 1974-1976, que se extendió hasta 1985, coincidió también con una coyuntura caracterizada por constantes huelgas<sup>17</sup>.

Volviendo al caso de Guyana, se debe subrayar, por último, que la política monetaria de los distintos gobiernos de turno desde el inicio de los años setenta y el subsecuente desplome del dólar nacional respecto al estadounidense a partir de finales de los ochenta han influido fuertemente en los ciclos de la oferta azucarera. Lo mismo ha ocurrido en Jamaica, donde la depreciación de la divisa local en el decenio de 1980 y su apreciación posterior en 1994 y 1995 han afectado a la producción de caña molida. En el caso del país sudamericano, las series del Internacional Monetary Found (IMF) indican que su moneda se ha devaluado en más de un 100% frente a la norteamericana entre 1983 y 1986 y en torno a un 500% durante el lapso 1989-2003 (ver Gráfico 8). Dichos colapsos cambiarios no han ayudado, sin embargo, a exportar más dulce al mercado libre, dado que éste se rige por políticas discriminatorias que afectan en particular a los Estados con estatuto de «productores marginales», aunque sí han ayudado a colocar en Canadá y otros mercados residuales grandes cantidades, como por ejemplo en el de CARICOM<sup>18</sup>. Todo ello se refleja, según se aprecia cotejando los datos de los Grá-

---

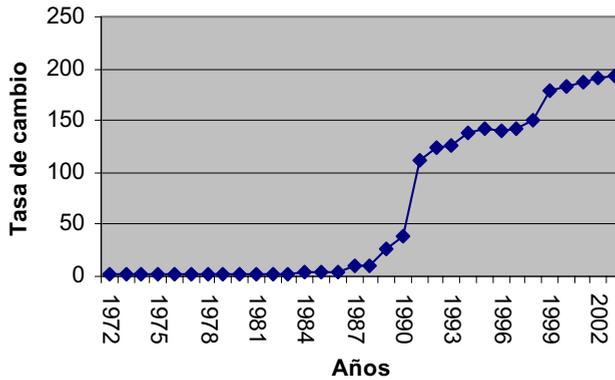
<sup>16</sup> Según los datos del World Bank, que reproducen H.B. JEFFREY y C. BABER, *Guyana, Politics, Economics and Society Beyond the Burham Era*, London, Frances Printer, 1986, p. 106, el producto interior bruto del país se contrajo un 12% entre 1976 y 1984.

<sup>17</sup> Según C. STONE y S. WELLISZ, «Jamaica», R. FINDLAY y S. WELLISZ (eds.), *Five Small Open Economies*, Washington, Oxford Univ. Press, 1993, pp. 140-218, basándose en series elaboradas por E.H. STEPHENS y J.D. STEPHENS, *Democratic Socialism in Jamaica: The Political Movement and Social Transformation in Dependent Capitalism*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1992, el número de días/hombre perdidos por huelgas en Jamaica pasó de un promedio anual de 79 en 1968-1971 a 175 en 1976-1979.

<sup>18</sup> Según los documentos disponibles, entre los países del CARICOM (Mercado Común Caribeño), es a Trinidad y Tobago al que Guyana exporta ciertas cantidades de azúcar. Ver *Caribbean Net News* 1, ene. 2004 (<http://www.caribbeanetnews.com>), y también FAO, «Agricultura, comercio y seguridad alimentaria. Estudios de casos» ([www.fao.org/DOCREP/003/X8731/x8731s06.htm](http://www.fao.org/DOCREP/003/X8731/x8731s06.htm)), donde se señala que Canadá absorbe una parte apreciable del volumen de dulce que el país sudamericano coloca en «mercados secundarios», aunque sin aportar cifras que permitan evaluar el peso relativo de éstos desde la firma del Protocolo Azucarero, o al menos en los últimos años.

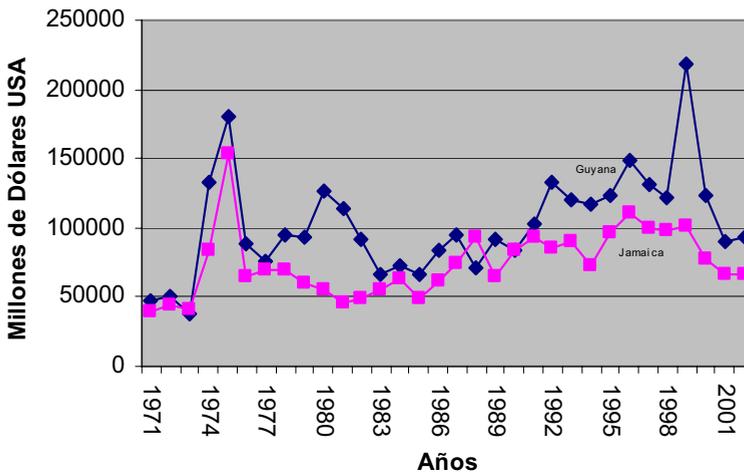
ficos 8 y 9, en el brusco aumento sostenido de las exportaciones desde los albores de la década de 1990 junto con la fuerte caída del tipo de cambio.

GRÁFICO 8  
*Valor nominal del dólar estadounidense respecto al guyanes, 1972-2003*



Fuente: Elaborado a partir de los datos del INTERNATIONAL MONETARY FUND, *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, IMF, 2002 y 2004.

GRÁFICO 9  
*Valor de las exportaciones de azúcar y miel de Guyana y Jamaica, 1971-2002*

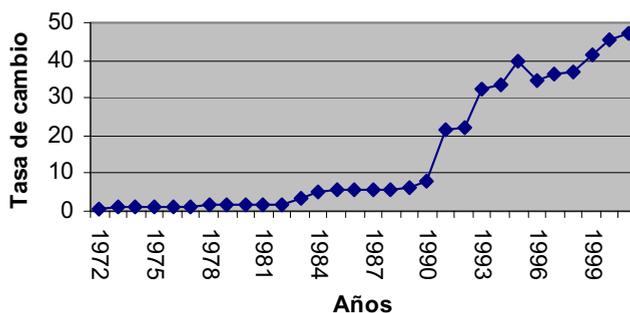


Fuente: Elaborado a partir de los datos proporcionados FAO-SOFA, *The State of Food and Agriculture, 2003-2004*, Roma, FAO (Agriculture Series, 35), 2004.

Carecemos de información suficiente para desglosar los datos de modo que se pueda estimar el peso de los distintos factores referidos en el párrafo anterior en el coste total de elaboración del azúcar en Guyana, pero aún así es posible suponer, basándonos en lo que se observa en otros productores, que el precio de la gasolina es uno de los elementos principales que lo determinan. Igual se puede decir en el caso de Jamaica, ya que el valor de los principales *inputs* variables que intervienen en el proceso de fabricación del dulce cambia con la tendencia alcista de los mismos en el mercado internacional y con las modificaciones del tipo de cambio que, como en el país sudamericano, según se aprecia en el Gráfico 10, también se ha depreciado.

GRÁFICO 10

*Valor nominal del dólar estadounidense respecto al jamaicano, 1972-2001*



Fuente: Elaborado a partir de los datos del INTERNATIONAL MONETARY FOUND, *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, IMF, 2002 y 2004.

Hay que señalar también que el colapso de la moneda local ha afectado a la dinámica de la producción y al movimiento de las exportaciones de azúcar, pues factores como los fletes marítimos, que entran en la formación de los costes de fabricación y que se relacionen de una manera u otra con la tendencia de los precios del mercado internacional, se han encarecido en valores reales. Distintos estudios de carácter empírico insisten mucho en la tendencia de dichos costos de transporte. La empresa estatal GUYSUCO, que surgió de la nacionalización de los citados ingenios extranjeros en Guyana y controla desde entonces la oferta de dulce, manifiesta su preocupación por el problema y advierte que aquéllos han aumentado bastante durante la década de 1990, pasando de 21,74 \$/Tn. enviada a Londres a 25,30 entre 1994 y 1995. Se debe indicar también que las cotizaciones de otros *inputs*, por ejemplo, de los fertilizantes, productos químicos diversos o los tractores que la compañía importa para potenciar su capital, han crecido en los últimos años.

## LAS POLÍTICAS DE REFORMA ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA AZUCARERA EN JAMAICA Y GUYANA Y LA CAPACIDAD REDUCIDA DE ABSORCIÓN DEL MERCADO LOCAL

Conviene apuntar también que con el fin de sustentar el desarrollo de su industria azucarera, los gobiernos de Jamaica y Guayana iniciaron en la década de 1960 una serie de políticas de reforma que consistieron en adoptar un conjunto de medidas técnicas y financieras para aminorar los costes e incrementar la productividad, la cual se había reducido mucho durante el período 1960-1984<sup>19</sup>, basándose en la experiencia de otros países y siguiendo las recomendaciones de distintos organismos internacionales y los lineamientos vinculantes establecidos por el IMF en sus programas de ajuste estructural<sup>20</sup>. Muchas de estas medidas se remontan en el caso guyanés a la crisis de 1976-1988 y se enmarcan fundamentalmente en el llamado Agriculture Improvement Program, iniciado en 1989, tras la larga recesión y la etapa de fuertes enfrentamientos entre los partidos de Cheddy Jagan y Forbe Burnham<sup>21</sup>; es decir, después de las primeras olas de privatización de compañías públicas que se pusieron en marcha en 1988 con el Economic Recovery Programme (ERP) y que, *grosso modo*, modernizaron la sociedad estatal GUYSUCO, fundamentalmente reduciendo el número de trabajadores y el importe unitario de la mano de obra<sup>22</sup>, dotándola de nueva maquinaria pesada y ayudándola a luchar de modo más eficiente contra las plagas cañeras y a funcionar, no obstante su estatuto, como una «empresa privada», obligada a maximizar sus beneficios. Asimismo, se prevé que con la construcción de una nueva planta en la zona de Skeldon (Berbice), se podría a partir de 2006, según un estudio de World Bank, aumentar la producción un 50%; esto es, de 300.000 Tn. promedio anual a aproximadamente 450.000<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Según las series de C.Y. THOMAS, *Azúcar, ¿amenaza o desafío*, Ottawa, Internacional Development Research, 1987, p. 15, tabla 1, la industria azucarera en Guyana sufrió entre las décadas de 1960 y 1980 un fuerte colapso en términos de rendimientos del cultivo de caña por hectárea y de azúcar obtenida de ella. Estima que los primeros han pasado del 94,4 al 71,4% y los segundos del 8,4 al 5,2%.

<sup>20</sup> Entre 1992 y 2001 el gobierno guyanés ha firmado con el International Monetary Fund tres ESAF Agreements.

<sup>21</sup> El período 1976-1988 se caracterizó por intensas luchas sociales en Guyana, expresadas a través de una serie de huelgas, manifestaciones y elecciones y por el enfrentamiento de los dos principales partidos que, como se ha señalado ya, son importantes para entender la política azucarera. Sobre estos temas, ver C.C. SINGH [14], H.B. JEFFREY y C. BABER [16], y WORLD BANK, *Guyana: Development Policy. The Challenges of Governance and Growth*, Washington, WB (Report n.º. 25640-GUA), nov. 2003 [[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/09/000012009\\_20031209102647/Rendered/PDF/25640.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/09/000012009_20031209102647/Rendered/PDF/25640.pdf) (nov. 2003)].

<sup>22</sup> J. LOXLEY y V. JAMAL, *Structural Adjustment and Agriculture in Guyana: From Crisis to Recovery*, Geneva, International Labor Organization, Working Papers, SAP 2.84/wp.143, 1999, estiman que GUYSUCO redujo entre 1993 y 1998 su número de empleados un 35% y aprovechó la Ley de Trabajo para recortar su sueldo en 1997, según los años que llevasen en la empresa, en una cantidad equivalente a dos o tres semanas de salario.

<sup>23</sup> Ver WORLD BANK [21].

Los objetivos de los programas de reformas fueron también ambiciosos en Jamaica. Dichas ambiciones se miden a través de una serie de ciclos cortos que la industria de azúcar viene registrando desde el desmantelamiento en 1994 de la política de Michael Manley, y que se caracterizan por ser regulados durante unos períodos por la administración exclusiva del Estado, y durante otros por intereses privados, que compraron al gobierno los centrales<sup>24</sup>. Parece que los problemas, sin embargo, son muchos más complejos que en Guyana, pues mientras las autoridades de ese país se felicitan por los buenos resultados obtenidos en la región de Demerara por las medidas de mejora de la calidad del caña cultivada en los últimos años, en la isla antillana la productividad se mantiene aún en un nivel muy bajo, a pesar de que hace ya tiempo los responsables de la Sugar Industry Authority (SIA)<sup>25</sup>, están impulsando con varias iniciativas entomológicas y técnico-económicas acciones tendientes a aumentar dicha calidad y a reducir los costos.

El informe del SIA de los resultados conseguidos en 2002 es contundente. Indica que, por término medio, los costes de producción se han incrementado en muchos centrales del país desde 2002 y que, no obstante la calidad de la caña ha mejorado bastante en el año 2000, la productividad ha disminuido en varias fábricas entre esa fecha y 2001<sup>26</sup>.

Hay que decir, por otra parte, que los esfuerzos jamaicanos por impulsar la producción de dulce mediante las citadas medidas reformistas se ven obstaculizados en términos generales por el lento ensanchamiento del mercado interior, a pesar de que durante cortos períodos, como por ejemplos el que se extendió entre 1991 y 1995, el valor agregado generado por la fabricación de azúcar refinado, mascabado, ron y otros derivados de la caña ha crecido mucho, aunque tal incremento no reflejó bien la dinámica de la demanda interna, pues se calculó a precios corrientes<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Se puede decir que la industria azucarera en Jamaica está atrapada desde 1994 en una tragedia o círculo vicioso en términos jurídicos, pues no puede llegar a estabilizarse desde el punto de vista administrativo. En 1994 el gobierno concedió su control a una empresa privada y lo recobró en 1998, pagando por la operación un fuerte suma. Aunque en 2001 intereses particulares quisieron recuperarlo, ofreciendo al Estado 63.000.000 \$USA, el sector sigue siendo hasta hoy propiedad pública. Ver N. REINHART [11].

<sup>25</sup> La Sugar Industry Authority (SIA) en Jamaica es una institución estatal creada en 1970 por el Ministerio de Agricultura tras la desaparición del Sugar Control Board. Tiene como fin, en términos generales, planear, estimular y reglamentar el sector, impulsar el desarrollo de nuevas técnicas de producción y regular las relaciones y transacciones monetarias entre los productores de caña y los fabricantes de dulce.

<sup>26</sup> SUGAR INDUSTRY AUTHORITY, *Informe Annual*, Mona, SIA, 2002, p. 34.

<sup>27</sup> Las series disponibles indican que el valor agregado generado entre 1991 y 1995 por las industrias de azúcar refinado, mascabado y ron se ha multiplicado por tres a precios corrientes, pero en realidad; es decir, a precios constantes, más bien se ha contraído. Ver *Statistical Yearbook of Jamaica*, Mona, 1996.

Según señalan algunos estudios, en Guyana la demanda doméstica de dulce tampoco ha aumentado mucho a causa de varios factores, como la tendencia de los precios pagados por los intermediarios y consumidores finales, que se han elevado notablemente durante el período 1997-2002 y, de acuerdo con lo que indica un estudio de la Internacional Sugar Organization (ISO), son más elevados que los del mercado internacional<sup>28</sup>. Así, las cotizaciones internas inciden negativamente en los costes de todas las empresas que usan el azúcar como insumo y también en el presupuesto de los hogares, pues desde el fin del primer mandato de Michael Manley y el inicio de la llamada *era neoliberal* del gobierno de Edward Seaga, los salarios de los trabajadores son bastante bajos, con excepción de los de la minería de la bauxita.

En el caso de Guyana ya se ha dicho que la demanda interna de dulce es inerte o escasamente dinámica. En efecto, una fuente aparentemente fiable y disponible en Internet, sostiene que entre 1996 y 2000 el volumen de azúcar moreno colocado en el mercado local creció sólo un 9%. Dicho estudio, además, examina detenidamente el desempeño de GUYSUCO y considera tal aumento «marginal»<sup>29</sup>.

Otras series también disponibles en Internet indican más bien una significativa contracción del mercado local de azúcar en Guyana durante más de una década, entre 1900 y 2001<sup>30</sup>. La comparación de las dos fuentes citadas muestra que se debe tener mucho cuidado con ellas para conocer la tendencia real de la demanda interna de dicho país, pues reflejan fenómenos distintos y bastante contradictorios. No obstante, lo más probable es que se estancase o redujese en el referido período pues, según se apuntó anteriormente, la economía del país fue golpeada por una profunda crisis en los años 1976-1988, y parece que hasta ahora el salario mínimo legal vigente no ha recuperado el poder adquisitivo que tenía en 1980<sup>31</sup>. J. Loxley y V. Jamal insisten mucho en el elevado nivel que la pobreza al que han llegado varias regiones, y en particular aquéllas en las que se concentran algunos segmentos de la sociedad «indo-afro-amerindiana». Los autores analizan especialmente la situación de los pequeños agricultores y de los agentes que la nomenclatura estadística designa con el concepto *self-employed farmers*<sup>32</sup>. Aparte, como la tasa de crecimiento demográfico es baja<sup>33</sup> y la de paro se mantiene

<sup>28</sup> INTERNACIONAL SUGAR ORGANIZATION, *Precios nacionales del azúcar: comparativa internacional*, London, ISO, MECAS (03)20; 28 de octubre de 2003.

<sup>29</sup> «Guyana: National Development Strategy», especialmente capítulo 33, «The Sugar Industry» (<http://www.guyana.org/NDS/chap33.htm>).

<sup>30</sup> «Production and Disposal of Indigenous Sugar in Guyana: 1990-2001» (<http://www.agrinetguyana.org.gy/statistics/sugar/productionanddisposal.htm>).

<sup>31</sup> Sobre las tendencias del salario mínimo legal en Guyana durante el período 1980-1997, ver J. LOXLEY y V. JAMAL, [22].

<sup>32</sup> *Idem*.

<sup>33</sup> De acuerdo con las series publicadas por la Asociación de los Estados del Caribe (AEC) sobre la base de los datos del *Boletín Demográfico de CELADE*, 54, Santiago de Chile (inédito), duran-

aún muy alta<sup>34</sup>, se entiende bien por qué el consumo interior no estimula suficientemente la oferta de edulcorante.

El problema del desempleo es mucho peor en Jamaica que en Guyana. La tasa de paro se mantuvo durante todo el período 1998-2001 en un nivel superior al 15%<sup>35</sup>. Eso confirma aun más lo dicho anteriormente sobre los límites de las políticas de reformas estructurales que el SIA viene implementando en el isla. Ahora bien, hay que recordar que para diseñar esas medidas los dos países han apostado más bien por la posibilidad eventual de fortalecer su posición competitiva en los distintos segmentos del mercado exterior, incluido el preferencial UE/ACP; es decir, en la probabilidad de ir sumando a las cuotas que Europa y los Estados Unidos les asignan, nuevos pequeños nichos externos para la exportación de un volumen mayor de azúcar, lo que depende esencialmente de la capacidad de absorción del consumo mundial y amerita preguntarse por ella.

#### LA CAPACIDADES DE ABSORCIÓN DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL AZÚCAR Y DEL MERCADO PREFERENCIAL UE-ACP

Ya se han subrayado, mediante el análisis de los movimientos de la oferta de dulce en Guyana y Jamaica desde la firma del Protocolo de Lomé, algunos aspectos de la evolución del mercado internacional. Se ha apuntado que está fragmentado en varios «segmentos exclusivos o cautivos», que ha sufrido a raíz de la gran crisis económica de 1973-1974 una profunda reestructuración que llevó a Brasil a desplazar súbitamente a Cuba del mercado libre en 1984-1985<sup>36</sup>, y que los sesgos que trastornan su dinámica fueron reforzados, además, con medidas aduaneras y de subsidios en los tres principales centros de la economía mundial. Ahora debemos sistematizar aún más tales observaciones, lo que permitirá evaluar

---

te la década de 1990 la población de Guyana y Jamaica creció a una tasa promedio anual del 0,9 y el 0,6% respectivamente, mientras en conjunto el CARICOM registró un incremento del 1,7.

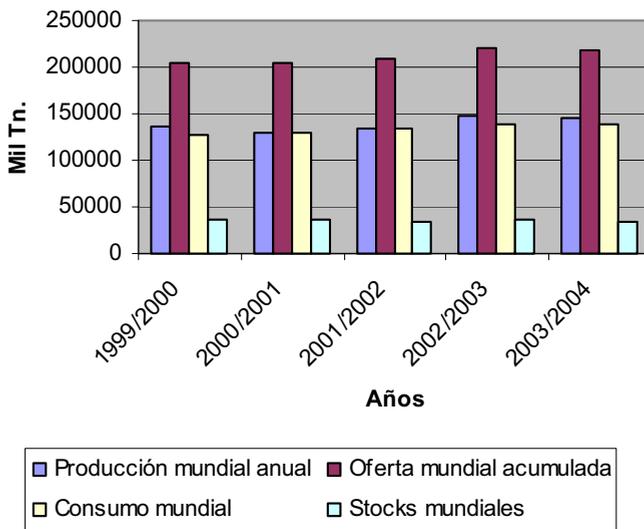
<sup>34</sup> Las estadísticas de desempleo en Guyana son bastante escasas, pero existen algunas estimaciones para años recientes. Por ejemplo las del WORLD BANK, *Caribbean Economic Overview*, Washington, Report n° 17874-LAC, 1996, y 20460-LAC, 2000, y las series de la «Asociación de Estados del Caribe» (AEC-CELADE), disponibles en Internet, ([www.acs-aec.org](http://www.acs-aec.org)), calculan que en 1979 alcanzó la cifra récord del 31% y 1999 y 2000 fue aproximadamente de un 12%.

<sup>35</sup> Según la estadística oficiales de Jamaica, en 1979 alcanzó el nivel récord del 31%, *cf.* R. FINDLAY y S. WELLISZ (eds.) [17], p. 190. Ver también las fuentes citadas, WORLD BANK [34] y AEC-CELADE [34].

<sup>36</sup> Sobre el desplazamiento de Cuba por Brasil en el mercado libre ver, especialmente, unos estudios recientes publicados en la *web* del U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE: «Sugar: World Market and Trade. Circular Archives». Wahington, USDA, 2004 ([http://www.fas.usda.gov/sugar\\_arc.html](http://www.fas.usda.gov/sugar_arc.html)): «Changes in the World Sugar Situation», y «Brazilian Sugar», además del firmado por T.G. SMITH, J. SEALE Jr. y M.J. BUZANELL: «Brazil's Domination of the World Sugar Market» en la misma página de Internet.

el problema medular que se plantea en este trabajo; es decir, el dilema en que se encuentra inmersa la industria azucarera de los dos países mencionados. Dicho ejercicio puede hacerse señalando, de entrada, que desde la década de 1960 el ritmo de crecimiento de la oferta mundial de edulcorante se ha elevado considerablemente, mientras que, a pesar del gran incremento demográfico y del ingreso real por habitante, su consumo global ha aumentado a una tasa bastante menor (ver Gráfico 11). Esa tendencia contradictoria se ha atenuado, sin embargo, en el último cuatrienio, pero muy probablemente volverá a acentuarse en años venideros, pues según se aprecia en el citado gráfico, los *stocks* acumulados son muy grandes.

GRÁFICO 11  
*Producción y consumo mundial de azúcar, 1999/2000 – 2003/2004*



Fuente: Elaborado a partir de los datos de U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE: *Sugar: World Market and Trade. Circular Archives*, Washington, USDA, 2004 ([http://www.fas.usda.gov/sugar\\_arc.html](http://www.fas.usda.gov/sugar_arc.html)).

Los *stocks* mundiales de azúcar crecieron durante el último cuatrienio considerado en el Gráfico 11 del 2,74%, muy superior a las de la producción (1,15%) y el consumo (1,8%). Ahora bien, debemos agregar que esta tendencia contradictoria en las regiones que constituyen el centro neurálgico del mercado internacional de dulce; es decir, en el espacio donde Guyana y Jamaica intentan colocar gran parte de los excedentes que esperan conseguir con las mencionadas políticas de reforma que vienen realizando. Dicha característica es que desde finales de la

década de 1980, como muestran los datos del Cuadro 1, la demanda tiende a decrecer especialmente en ese espacio, en la Unión Europea y la Europa del Oeste en general y en Estados Unidos.

Todos los mercados del Cuadro 1 están saturados. Muestran, por efecto de la llamada Ley de Engel, una relación inversa entre el nivel de ingreso y el porcentaje de gasto en alimentos, y cada uno de ellos y como respuesta a las políticas de subsidios y portecionistas implementadas, presenta unas características peculiares. La reciente adhesión a la UE de diez nuevos países debe acentuar forzosamente a corto plazo la tendencia depresiva de la demanda que desde 1995 se viene observando en muchos de ellos<sup>37</sup>. Además, no se vislumbran maneras para revertir dicha tendencia, no obstante algunos segmentos importantes del mercado libre parecen encontrarse en unas circunstancias que obligarían a incrementar sus importaciones de dulce, entre los cuales cabe mencionar los casos de Estados Unidos, Canadá y Japón, no así el de la referida Unión Europea, pues la situación allí es extremadamente compleja a causa de que gran número de sus miembros han alcanzado ya un nivel de consumo *per capita* de edulcorante superior a la media mundial y de que las tres mayores potencias azucareras de ese espacio económico, Francia, Gran Bretaña e Italia, pueden cubrir con sus excedentes los posibles déficits de otros socios.

#### CUADRO 1

*Evolución comparada del consumo de Azúcar en algunas regiones y países, 1999/2000 - 2003/2004 (en miles Tn.)*

PERÍODOS	UE 15	RESTO EUROPA OESTE	TOTAL EUROPA OESTE	RUSSIA	TOTAL EUROPA ESTE	USA	CANADÁ	JAPÓN	MUNDO
1999/2000	14523	549	15072	6130	14047	9049	1265	2142	127395
2000/2001	14061	559	14620	6840	14952	9306	1242	2293	130164
2001/2002	14088	567	14655	7040	15014	9127	1254	2277	134790
2002/2003	14361	577	14938	6300	14701	9135	1351	2314	137725
2003/2004	14358	577	14935	6000	14274	8778	1275	2270	139311

Fuente: Elaborado a partir de los datos de U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE: *Sugar: World Market and Trade. Circular Archives*, Wahington, USDA, 2004 ([http://www.fas.usda.gov/sugar\\_arc.html](http://www.fas.usda.gov/sugar_arc.html)).

Es cierto que algunos factores coyunturales pueden llevar a Estados Unidos, que junto a Canadá, Rusia y Japón, son los principales importadores del mercado

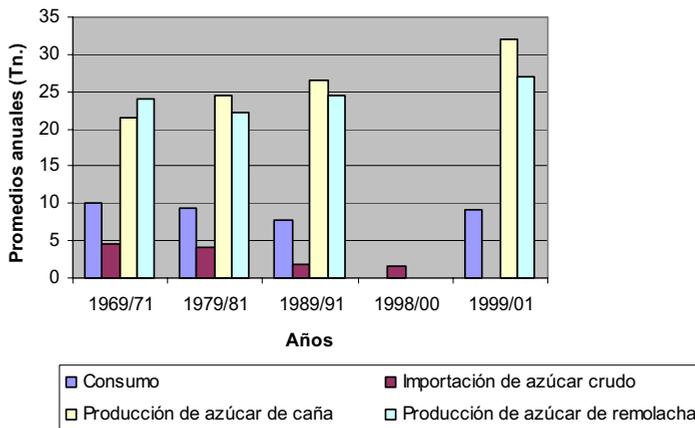
<sup>37</sup> Dicha situación se observa, en particular, en Hungría y la República Checa, y algo menos en Polonia, Letonia y otros países. Ver «Sugar, Internacional Análisis...» [9], p. 46.

libre azucarero, a aumentar la cantidad de dulce que adquieren en el mismo, invirtiendo la tendencia de reducción de sus compras internacionales desde la década de 1980, como indican los datos del Cuadro 2 y del Gráfico 12, en un proceso de contracción de las cuotas otorgadas a sus abastecedores que refleja nítidamente la saturación de la que estamos hablando. Dicho de otro modo, mientras que entre finales del decenio de 1970 y las postrimerías del de 1990 el edulcorante que entró en el citado país procedente del exterior decreció a un promedio anual de aproximadamente el 3,3%, su demanda se ha ampliado considerablemente, lo que se constata en el enorme incremento de la oferta local y en la tendencia a disminuir de los *stocks*; evolución opuesta que permite conocer los límites de la capacidad de absorción de su mercado.

A decir verdad, en términos analíticos, los referidos límites de la demanda norteamericana de azúcar son mucho más estrechos de lo que expresan los referidos datos, pues ésta se inclina desde hace años a modificar sus estructuras, mostrando una preferencia cada vez mayor por los artículos sustitutivos de aquél, en particular por el llamado Jarabe de Maíz Rico en Fructosa (JMRF), que constituyen, según apuntan C.Y. Thomas y J.A. Cerro en sus estudios, una verdadera «amenaza» para la producción y el consumo de dulce. Incluso en la UE, por distintas causas, las autoridades tienden también a no estimular mucho su consumo<sup>38</sup>.

GRÁFICO 12

*Evolución en periodos decenales de distintos agregados del mercado de azúcar en Estados Unidos, 1969-1971 – 1999-2001 (en millones Tn.)*



Fuente: Elaborado a partir de los datos de D. MICHELL, *Sugar Policies, Opportunities for Change*, Washington, World Bank (Working Paper 3222), feb. 2004.

<sup>38</sup> Ver C.Y. THOMAS [19], y J.A. CERRO, *El mercado internacional del azúcar*, México D.F., GEPLACEA, 1984.

Conviene observar, sin embargo, en el marco de la situación específica del mercado norteamericano, que el monto de cuotas otorgadas a Jamaica y Guyana ha disminuido sensiblemente, igual que las asignadas a todos los abastecedores, incluso a México (ver Cuadro 2), pero aquellas dos naciones se hallan en una posición mucho más desfavorable que este último, Brasil o Filipinas, por ejemplo, debido a que han reforzado enormemente su capacidad competitiva, y además, y por esa misma razón, a que esos otros productores pueden llegar a encontrar algunos medios concretos para incrementar de nuevo sus cupos de exportación a Estados Unidos, posibilidad con que no se cuenta en los dos casos objeto de nuestro estudio, pues el mencionado mercado, como el de Canadá, están regulados por TLCAN; es decir, concebido, entre otras cosas, para ayudar específicamente a México que, en efecto, muy pronto, podrá enviar al mismo cantidades ilimitadas de azúcar, a expensas de los demás, lo que agravará la citada «saturación relativa».

#### CUADRO 2

*Evolución de las cuotas de importación de azúcar autorizadas por Estados Unidos, 1982/1983 – 2000-2001 (en Tn. y porcentajes —ente paréntesis— de las importaciones totales)*

PAÍSES	1982/1983	1990/1991	2000/20001
Guyana	30.482 (1,16%)	24.410 (1,16%)	12.637 (0,90%)
Jamaica	27.942 (1,06%)	22.376 (1,05%)	11.584 (0,80%)
México	14.969 (0,57%)	8.030 (0,40%)	7.258 (0,50%)
Brasil	368.321 (14,00%)	294.956 (14,00%)	152.700 (11,00%)
Filipinas	342.919 (13,10%)	321.401 (15,30%)	142.169 (10,20%)
Volumen total de azúcar importado por cuotas	2.624.150 (100,00%)	2.100.083 (100,00%)	1.389.997 (100,00%)

Fuente: La misma de los Gráficos 4, 11 y 12 y del Cuadro 1.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

Todo lo analizado anteriormente muestra una serie de problemas que permiten examinar el desarrollo a corto y medio plazo de la industria azucarera en Guyana y Jamaica. En efecto, se ha visto que con el establecimiento del mercado preferencial UE/ACP en 1975 ésta tiende a registrar nuevas tendencias en ambos casos. Ha llegado a recuperarse de la profunda recesión que sufrió durante las décadas de 1970 y 1980 y a generar, por otro lado, importantes cantidades de

divisas, gracias a la colocación en la Unión Europea de 276.000 Tn. de dulce pagadas a precios muy superiores a los del mercado libre. Tal situación, sin embargo, se ha desarrollado de un modo diferente en cada uno de ellos, ha tenido un mayor impacto en el país sudamericano, donde la oferta de edulcorante, junto con la de arroz, según las estimaciones disponibles, genera una fracción apreciable del ingreso nacional<sup>39</sup>, mientras en la isla caribeña sigue ocupando a un gran número de trabajadores, pero participa en una pequeña proporción en la renta global de la economía. Hay que apuntar, además, que ello ha reforzado el proceso de concentración del capital en el sector en los dos Estados, obligando a muchos productores marginales a abandonar su actividad o a reestructurar sus plantas bajo unas condiciones impuestas por el gobierno o por empresas privadas que, como se ha visto, aprovecharon las coyunturas de crisis y de dificultades que los poderes públicos no pudieron superar con las políticas intervencionistas.

Ahora bien, es menester subrayar que las distintas estadísticas analizadas indican que las industrias azucareras de Jamaica y Guyana se enfrentan a problemas que estorban su crecimiento. Efectivamente, de acuerdo con tales datos, en primer lugar, ambas dependen casi esencialmente de un mercado externo que está saturado y tiende incluso a reducirse con el mantenimiento de las cuotas otorgadas por la UE en un nivel bastante exiguo y la inclinación por parte de Estados Unidos a recortar cada vez más sus cupos de importación de terceros países.

En segundo lugar, los mercados internos de azúcar de Guyana y Jamaica se caracterizan por movimientos pendulares. Tienden a estancarse durante ciertos períodos de mediana duración y a crecer ligeramente en otros relativamente cortos. El balance de tales oscilaciones no es negativo, pero tampoco suficientemente dinámico, lo que quiere decir que no basta para sustituir a las exportaciones como motor de la oferta de dulce, no obstante absorbe una porción apreciable de la misma<sup>40</sup>. Esa situación constituye un verdadero dilema para las dos naciones

---

<sup>39</sup> Los datos con que contamos indican que en Guyana la producción agropecuaria sigue generando, por término medio, más de un 30% del PIB y que dicho ingreso descansa fundamentalmente en la renta de los sectores azucareros y arroceros, aunque son más bien las actividades ligadas a la primera las que desempeñan una función de arrastre. La situación es diferente en Jamaica, ya que la contribución de la oferta agrícola y ganadera a la renta nacional ha disminuido mucho durante los últimos decenios, alcanzando sólo un 8% en el período 1987-1997. Acerca del tema, ver J.A. OCAMPO, R. BAJRAJ y J. MARTÍN (coords.), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los Años Noventa*, Santiago de Chile, Alfaomega-CEPAL, 2001 (reproducido en [www.cepal.com](http://www.cepal.com)), C.Y. THOMAS [19], y WORLD BANK [21].

<sup>40</sup> Se puede estimar que en ambos casos la demanda interna absorbe una pequeña cantidad de la producción, que en Jamaica no debe superar el 30% en los últimos doce años y en Guyana oscila entre el 13 y el 15%. Tales cálculos no coinciden totalmente con los que aparecen en varias publicaciones, aunque los de la isla antillana parece bastante fiables, pues son iguales a los editados por la INTERNATIONAL SUGAR ORGANIZATION, *Sugar Yearbook*, London (varios años) para el período 1970-1985, que toman en cuenta las cantidades promedio exportadas por cuotas a Estados Unidos y el volumen de edulcorante que los dos países estudiados remiten al CARICOM y a otros espacios económicos considerados anteriormente. Estas advertencias son importantes y confirman claramen-

estudiadas. Necesitan impulsar dicha oferta y fomentan su desarrollo, pero economías tan débiles en términos competitivos no pueden reforzar su posición en el estrecho espacio del mercado libre. Productores como Brasil, Filipinas y Australia, entre otros, se lo impiden, pues operan con costes pequeños, con los que desplazan a muchos de sus rivales internacionales, vendiendo enormes cantidades de edulcorante a precios muy bajos.

Nuevas perspectivas pueden presentarse en Jamaica y Guyana debido a que la UE debe redefinir muy pronto su política respecto a la producción azucarera. Es probable que se prorrogue el régimen actual, que protege de la competencia internacional a los exportadores del espacio económico en el que se encuentran ambos, o que se abra el mercado sin restricción alguna a todos los rivales. Por último, es posible también que se someta a un proceso de revisión a la baja los altos precios que se actualmente se pagan. Ninguna de las tres opciones, empero, ayudaría a la industria del dulce del país sudamericano y de la isla antillana a encontrar una solución duradera a la «situación de dilema» a que se enfrentan; es más, ésta se agravaría, pues cada una de las alternativas que se barajan afectará a la dinámica del sector. La segunda de ellas es, quizás, la que tendría a corto y medio plazo mayores efectos negativos, ya que enfrentaría súbitamente a todos los pequeños productores que integran la ACP a las grandes exportaciones de Brasil, Tailandia o Australia, que además se elaboran con bajos costes<sup>41</sup>, por lo que no podrían ganar nuevos segmentos del mercado libre ni tampoco seguir enviado las cantidades que ahora remiten al de la Unión Europea, las cuales disminuirían a niveles sensiblemente inferiores a los que indica el Gráfico 9 para los años 2001-2002, con el consiguiente impacto pernicioso en la balanza de pagos, más aún si se decide, según ha anunciado ya la Comisión Europea, reducir drásticamente la brecha entre las cotizaciones mundiales y las que se abonan por el edulcorante procedente de la referida ACP<sup>42</sup>.

En conclusión, del análisis de la situación actual se desprende que no existe posibilidad alguna de que las industrias azucareras de Guyana y Jamaica mejoren su situación o resuelvan el «dilema» en que se encuentran, a causa, sobre todo, de que la UE, por la fuerte presión a que la someten Brasil y otros grandes exportadores de dulce ante la World Trade Organization, debe ineludiblemente modificar drásticamente su actual política y abrir su mercado de dicho artículo. Asimismo, es casi seguro que las negociaciones entre ella y los países de la ACP para

---

te que, a pesar de los errores detectados en las cifras, la industria azucarera depende especialmente del mercado mundial en las naciones citadas.

<sup>41</sup> F.J. CAMAS REYES [1], anexo, cuadro 2, apunta que, según Joselo Sánchez Dergan, en 1979 los costos de producción del azúcar de caña en Brasil fluctuaban entre 44 y 62 \$ USA/Tn., mientras en Jamaica se situaban alrededor de 130. Esa diferencia ha aumentado en los últimos años con la fuerte expansión de la oferta de dulce.

<sup>42</sup> Según *Le Monde*, París, 15/07/2004, a partir de 2007 la Comisión Europea reducirá el precio del azúcar un 33%, de 632 a 421 Euros/Tn. (un 33%).

establecer un Economic Partnership Agreement están creando muchas ilusiones, pues significaría que todos los «productores marginales» de edulcorante, como apuntó un delegado comercial de Estados Unidos<sup>43</sup>, serían obligados a sustituir buena parte de sus plantaciones cañeras por otros cultivos<sup>44</sup>.

---

*Sugar supply in Jamaica and Guyana has been subjected to strong historical fluctuations. Although the situation has changed since the seventies thanks to the agreements signed by these two ACP countries with the European Union, their growth is limited due to the export quotas assigned. This article analyzes this problem, the creation of the EU/ACP preferential market and its consequences on the sugar production of these two countries. It also studies the recent policies adopted by both governments to incentivate and modernize the sector as well as consumption practices. Finally it is argued that future perspectives are not good due to the sector's extreme dependency on a very fragmented, regulated and stagnated international market.*

KEY WORDS: *Jamaica, Guyane, 20<sup>th</sup> Century, sugar, economy, consumption, markets, state, international Agreements.*

---

---

<sup>43</sup> Cf. F.J. CAMAS REYES [1], p. 6.

<sup>44</sup> El informe reciente del WORLD BANK [21] sobre Guyana no comparte este planteamiento. Define más bien una perspectiva bastante optimista para el país, indicando una serie de iniciativas en materia de inversiones que la empresas estatal GUYSUCO debe de tomar junto con el sector privado. Este estudio es bastante interesante, pero considera sólo la cuantía del capital que precisa la modernización de las fábricas de azúcar existentes, omitiendo los problemas de mercado, cuando es imposible que sin la demanda suficiente la oferta de dulce registre un crecimiento sostenido significativo.