

LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA PRODUCCIÓN DEL AZUCAR EN GUYANA Y JAMAICA A LA HORA DE LOS TRATADOS LOME-COTOUNOU Y DE LA GLOBALIZACIÓN. UN GRAN DILEMA ECONOMICO

Guy Pierre¹

“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”².

Introducción

Al igual que la producción de muchos productos de origen agropecuario como el café y el banano, la producción del azúcar en el Caribe ha acusado desde que se ha iniciado a fines del siglo XVII distintas tendencias sostenidas. Dicha rama productiva en Jamaica y en Guyana se ha desarrollado según este modelo de acumulación, es decir acusando 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 producción de dicha mercancía en estas dos economías. Sin embargo dicha situación no se manifiesta con la misma agudeza ni tampoco de la misma forma en cada una de ellas, pero a pesar de eso este problema traduce de una manera u otra en las mismas un clima específico de preocupación en el ámbito de la política económica, es decir un clima de “aprehensión” o de “incertidumbre”, puesto que consiste en el hecho que estas economías siguen sosteniendo la producción del dulce pero sin poder por falta de salidas empujarla o aumentarla más allá de un cierto nivel, mismo que podrían muy probablemente rebasar merced a unas ventajas comparativas que tienen aun; y ello aunque se enfrentan a serias dificultades en materia de reformas y de costos. En efecto, el consumo del azúcar en los dos países no crece a un ritmo apreciable en comparación con el incremento de la población y en cierta medida con la variación del ingreso real. Además, estos mismos Estados no pueden fortalecer su posición en el mercado internacional del azúcar ni tampoco esperar poder al igual que los demás países ACP dinamizar seriamente a plazo esta industria sobre la base de las discusiones que han iniciado con la Unión Europea (UE) desde el mes de septiembre del 2002 respecto a la posibilidad de establecer un “Economic Partnership Agreements (EPAs) entre los dos grupos de países. Se topan en los sesgos que la UE así

¹ Profesor de historia económica

² Declaración hecha en febrero de 1987 por el delegado comercial de los Estados Unidos, Clayton Yautter, en Bridgetown, Barbados. Citada por F. Javier Camas Reyes en su Tesis de Licenciatura en economía ya mencionada, y tomada del Boletín de GEPLACEA, Vol. IV, No.2., México, febrero de 1987, p.6.

como los Estados Unidos y otros grandes importadores netos³ de azúcar introducen en sus políticas económicas con el fin de garantizar sus propios productores –digamos aquellos en particular que actúan de hecho como oligopolio- altas tasas de ganancias.

El presente trabajo se propone estudiar esta cuestión, y está estructurado por ello en cinco grandes párrafos. El primer párrafo examina la constitución del mercado preferencial UE/ACP, indicando con base a las tendencias de los ciclos anteriores a los años 1974 los objetivos generales de dicho mercado. Los dos párrafos inmediatamente posteriores consideran los movimientos de producción del azúcar en las dos economías mencionadas desde la constitución de este mercado preferencial y los cambios registrados en el mercado libre con el brusco surgimiento de Brasil a raíz de la crisis de 1973/74 como exportador y la adopción por parte de Estados Unidos de nuevos programas de apoyo al precio interno del azúcar⁴. En cuanto al cuarto párrafo, él examina por una parte las iniciativas que los gobiernos de los dos países vienen tomando desde ya unos años atrás con el fin de modernizar e incentivar esta actividad productiva, y, por otra parte, el ritmo de crecimiento del consumo interno en los mismos. El último acápite considera un problema muy específico: la tendencia del consumo mundial de azúcar, es decir el factor que puede en última instancia estimular o frenar el desarrollo 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 mercado internacional. El trabajo termina con una nota bastante preocupante, es decir una nota distinta de la que algunos autores y organizaciones internacionales sostienen con pocas reservas respecto al futuro del sector azucarero en las pequeñas economías que son integradas en el llamado grupo “Everything But Arms”(EBA)⁵. Externa pues concretamente fuertes interrogantes sobre la posibilidad que los dos países considerados puedan llegar a plazo a estabilizar de manera duradera esta industria dado que, por un lado, el desarrollo de ésta depende a causa de su historia misma del mercado externo y que este agregado tiende por su lado a reducirse; y que, por el otro, estos países tienen poca capacidad sea para adaptarse a cualquiera de las opciones políticas que la UE pueda implementar a futuro⁶, sea para enfrentarse a las políticas proteccionistas que practican países importadores como Estados Unidos y Japón, o para oponerse a la guerra de precios que han desatado ya países como Brasil y Australia. Como se verá pues, el trabajo considera un conjunto de situaciones que pueden surgir a plazo, pero advierte al mismo tiempo también que el problema es mucho más grave y

³ En particular Japón, Canadá y Rusia.

⁴ Al expirar en 1974 el "Sugar Acts", que ha sido adoptado en 1934, Estados Unidos adoptó este mismo año un programa de apoyo, es decir, de protección, a la industria del azúcar. Este programa ha sido renovado una primera vez en 1977, y una segunda vez en 1981. Véase, Alvarez, Jose y Polopolus Leo, *The nature of government protection and control in the U.S. Sugar industry*; University of Florida, 1988.

⁵ La Unión Europea ha firmado en el año 2001 un acuerdo de carácter especial con los 48 países menos desarrollados del grupo ACP. Con este acuerdo la UE abrió su mercado sin ninguna restricción y por un tiempo indefinido a los productos de estos países. Este acuerdo, que se conoce en inglés bajo la sigla EBA (Everything But Arms) y en español bajo la abreviatura TMA (Todos Menos Armas), se extenderá en el año 2009 a los demás países de ACP.

⁶ Presionada por varios productores, entre ellos Brasil, que son interesados por la ampliación del mercado libre del azúcar y por el fin de las políticas de subsidios, la UE está considerando unas alternativas para el futuro de la industria azucarera en los 25 países miembros. Se propone considerar estas alternativas más adelante, pero para mayores informaciones sobre las mismas, véase: Comisión Europea, *Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea*; Documento de Trabajo, Bruselas, SEC (2003).

apremiante para Guyana que para Jamaica, puesto que su dinámica económica y por ende su crecimiento económico mismo siguen dependiendo mucho de las tendencias de esta actividad, mientras que el peso de la producción del dulce en Jamaica se ha reducido enormemente desde los grandes cambios registrados en los años cincuenta y sesenta con las cuantiosas inversiones realizadas por el grupo de ALCOA y otros grupos industriales extranjeros en los sectores mineros y turísticos.

A. 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 del año 1975 la Comunidad Económica Europea (CEE) y el grupo de Estados llamado según el Acuerdo de Georgetown “Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico” e identificado con la sigla (ACP), suscribieron en Lomé un convenio especial sin límite de duración con el objetivo principal de sostener el desarrollo económico de los países ACP por medio de la absorción por parte de los Estados miembros de la comunidad de un cierto volumen de productos fabricados por dichos países ACP. Dicho convenio, que no prevé ningún gravamen y que tampoco imponga en contrapartida a los Estados ACP ningún tipo de obligación en materia de importaciones por parte de éstos mismos, ha sido refrendado por una última ocasión en el año 2000 en Cotonou, e incluye por otra parte un Protocolo particular sobre la producción del azúcar, es decir que atribuye a unos tantos países ACP productores de esta mercancía el derecho de exportar a la comunidad o la UE por un periodo indeterminado y sin ningún arancel una cierta cantidad de dicho producto a precios garantizados que las partes suelen designar con la expresión “Commonwealth negotiated”⁷.

La firma de este Protocolo respondió a un problema fundamental que la teoría económica expresa desde los trabajos de Rosa Luxemburgo sobre la cuestión de las posibilidades de desarrollo del sistema capitalista de producción en cuanto a la necesidad por parte de un país determinado de tener un mercado previo para asegurar su ciclo de reproducción. Este problema se plantea con una agudeza extrema en los países que ocupan una posición de “productores marginales” en el sistema capitalista mundial. Eso es el caso de los países ACP, o más bien para la gran mayoría de ellos. Esta situación de productores marginales se manifiesta claramente en el caso de la producción del azúcar, ya que el conjunto de estos países que son partes del citado Protocolo particular produce menos del 0.5% de la producción mundial de dicho producto. Asimismo este Protocolo se presenta de manera formal, es decir en concordancia con lo que la teoría económica puede establecer en situaciones de mercado imperfecto y de mercado integrado además con un cierto número de “agentes” con capacidad competitiva limitada, como un marco de garantía para el desarrollo de la industria azucarera en los países beneficiarios.

⁷ Cf. Artículos 1 y 3 del Protocolo No. 3 del Convenio de Lomé. Los países ACP beneficiarios fueron los siguientes: Barbados con 49.300 toneladas métricas; Fidji (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); Trinidad y Tobago (69.000); Uganda (5.000); y República popular del Congo (10.000).

Los precedentes ciclos del azúcar en estos Estados durante las siete primeras décadas del siglo XX, es decir antes del establecimiento de este mercado preferencial, permiten entender eso. En efecto, los países ACP productores de azúcar han sido sumidos a lo largo del periodo 1910/14 y 1951/58 a una fuerte situación de incertidumbre a causa de un conjunto de coyunturas económicas y políticas que han marcado este largo periodo. Entre estas coyunturas, conviene mencionar a la Primera Guerra Mundial así como a las guerras de tarifas arancelarias que los grandes países productores desataron entre ellos a consecuencia de la crisis de 1929. Conviene también mencionar a la Segunda Guerra Mundial y al desorden monetario que se manifestó en el sistema monetario internacional a raíz del colapso del régimen de patrón oro y de los distintos intentos para restablecer un marco de estabilidad financiera. Todos estos acontecimientos trastornaron la producción mundial del azúcar, a causa sobre todo del hecho que durante estos periodos los precios registraron fuertes fluctuaciones. Ahora bien, frente a esta situación y dado que unos inversores ingleses estaban directamente involucrados en ella, países como Inglaterra tuvieron que ayudar a los Estados productores que, además, eran parte del gran “British Empire Sugar” a sostener su nivel de producción. No se pudo actuar de otra manera puesto que estos dichos Estados han sido violentamente golpeados por los hechos mencionados. Asimismo se pactó en 1919 unas primeras bandas de precios garantizados con el acuerdo Preferential Tariff Treatment, y unas otras en 1951 con el llamado tratado “Commonwealth Sugar Agreement” (CSA). Se repartió también unas cuotas entre los miembros del imperio durante el transcurso de la adopción de estos dos acuerdos. Todo ello facilitó la producción en dichos países. En particular en países como Jamaica que pudo entre los años 1936 y 1953 mejorar bastante su posición en los principales mercados del Commonwealth, más concretamente en los mercados de Gran Bretaña y Canadá⁸.

Sin embargo estas distintas iniciativas no pudieron reducir las incertidumbres de los productores marginales. Es más, las incertidumbres incrementaron al terminar la Segunda Guerra Mundial. Ello a causa del hecho que la producción empezó a repuntarse a un ritmo bastante elevado y sostenido. En cambio el consumo no crecía a un ritmo apreciable⁹ para que se pudiera de esta manera evitar otras fuertes fluctuaciones, mismas que podrían afectar fuertemente los pequeños productores ya que los distintos acuerdos sobre las tarifas preferenciales y las cuotas no eran inamovibles. De hecho, o sea a decir verdad estos acuerdos podrían ser ajustados a la baja en algunas circunstancias asociadas con las tendencias del mercado mundial y en particular con las distintas iniciativas que los Estados Unidos venían tomando en este campo. No existía pues ninguna garantía perenne. Sobre todo que después del ligero repunte de 1963, los precios en el mercado internacional cayeron en su más bajo nivel histórico durante los seis años posteriores¹⁰, y que al mismo tiempo las principales potencias del sistema capitalista mundial seguían utilizando el azúcar en las difíciles coyunturas como un instrumento de presión o de

⁸ Véase Clarke, S. St., *The competitive position of Jamaica's agricultural exports*; University College of the West Indies, Jamaica.

⁹ S. Clarke indica la brecha que se abre entre la producción mundial y el consumo mundial durante los años cincuenta. Véase, S. Clarke, *op. Cit.*, p. 46.

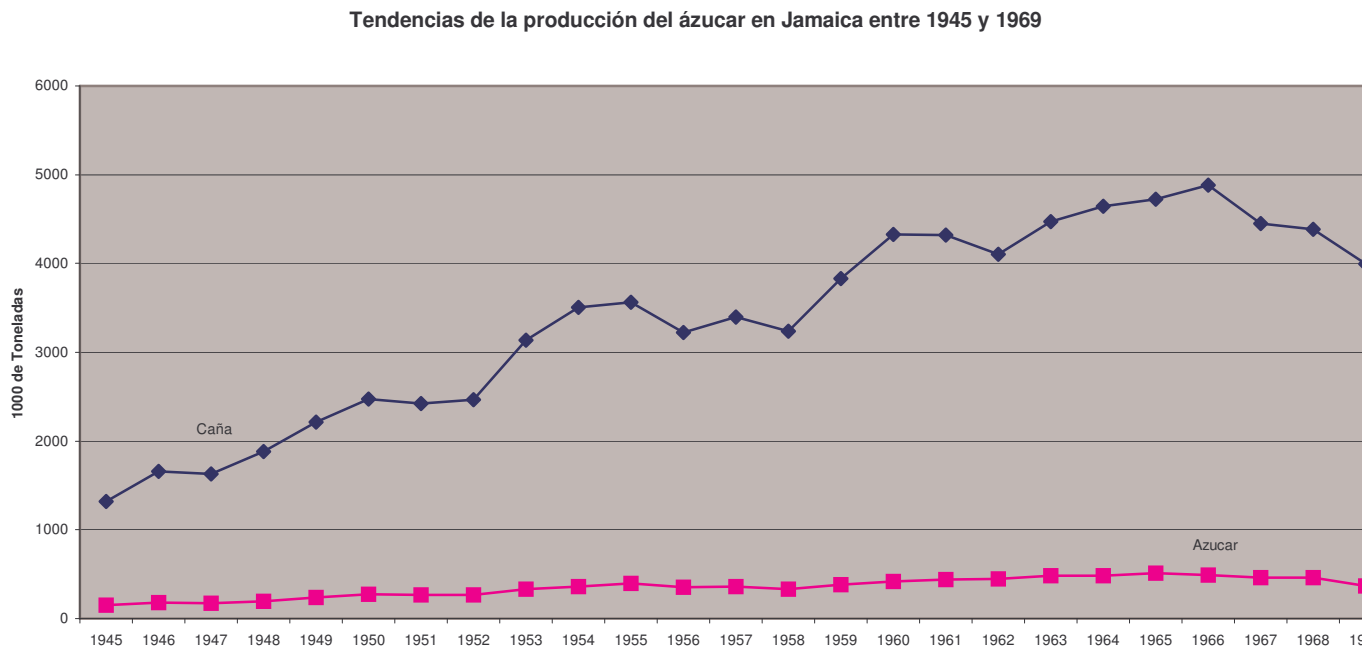
¹⁰ Sobre el nivel de los precios internacionales, véase las series deflactadas por GEPLACEA, y también en un importante estudio publicado en el web: “Sugar, Internacional Análisis-Production structures within the EU” (sin ninguna referencia respecto al autor)

coacción¹¹. Así el Protocolo azucarero arriba mencionado definió una nueva perspectiva para los países ACP productores, más bien para Guyana y Jamaica que forman, como ya se lo ha señalado, el marco de este trabajo. Asimismo conviene saber ¿hasta qué tanto la producción del azúcar en estos dos espacios económicos, que ocupan por cierto por sus estructuras y su historia misma una posición determinante en el mercado preferencial azucarero UE-ACP, ha podido consolidarse con base a este Protocolo? Este interrogante puede ser aclarado sólo considerando el ciclo productivo en cada uno de ellos.

B. Larga contracción del ciclo productivo en Jamaica desde 1975

El ciclo productivo azucarero en Jamaica acusa desde el arranque del mencionado Protocolo una tendencia totalmente opuesta a la que dicha rama económica venía registrando entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y 1966, es decir que, según los gráficos 1 y 2 que vienen a continuación, mientras que entre 1945 y 1966 la producción de caña en este país había crecido en una tasa media anual de 5.44%, entre 1975 y 2002 registró una fuerte contracción, o sea decreció en una tasa media anual de -2.12, lo que representó una contracción de un 45%. A decir verdad, ya desde los años de 1967 este movimiento de contracción se había iniciado.

Gráfica 1¹²



¹¹ Véase sobre este punto Jean Meyer, op. Cit., cap. XI.

¹² Gráfica elaborada con base a datos proporcionados por Clarke, S. St., op. Cit.

Esta contracción afectó en particular los productores independientes (farmers), ya que, como lo indica el Gráfico 2, la producción de los “Estate” creció por su parte. Este movimiento diferencial de producción de caña por categoría de agentes se observa también a nivel del volumen de azúcar producido con base al consumo de caña. En efecto, como lo apunta el gráfico 3 en anexo, los “farmers” han prácticamente abandonado durante todo este periodo la práctica de transformar caña en azúcar. Los “Estate” han mejorado mucho su producción, sin embargo aun así la producción global de azúcar se ha contraído a una tasa promedio anual de 2.6%, o sea a más de un 50%. Lo anterior significa que ha enfrentado en términos generales una situación peor que entre los años cuarenta y sesenta, puesto que entre 1945 y 1969 la producción de azúcar creció a una tasa promedio anual de 3.6%. (Cf. Gráficos 1 y 3).

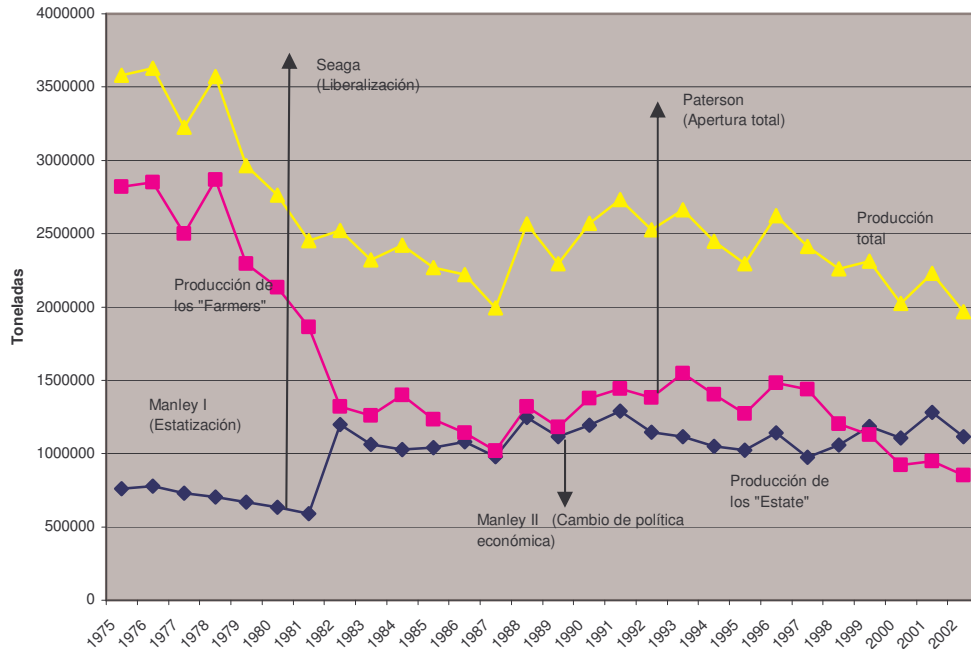
Este largo movimiento de contracción se dio paralelamente al fuerte incremento de la producción mundial, que se registró sobre todo entre 1990 y 2002. No se dispone de momento suficientes informaciones estadísticas respecto a la cantidad de áreas consagradas durante este periodo a este cultivo, lo que podría ayudar para evaluar la dinámica del nivel de rendimiento de dicha actividad económica en este país en comparación con el nivel de rendimiento del azúcar en otras regiones. De todas maneras parece ser que de acuerdo con unos datos escasos el nivel de rendimiento por hectárea en este mismo es bastante bajo. Cabe por otra parte agregar que este largo movimiento se dio en el marco de tres grandes líneas políticas económicas. Primero, la de la administración de Manley que se inició justo con el arranque del mercado preferencial y que se caracterizó durante la primera experiencia de este líder político por la fuerte intervención del Estado en muchas empresas industriales y agropecuarias; segundo, la del gobierno de Seaga que reguló la crisis de 1982/84 y que reorientó el desarrollo del país con una gran ola de privatizaciones¹³; y tercero la que arrancó en el año 1989 con el regreso de Manley y el Partido Nacional Popular (PNP) en el poder y que llevó al gobierno jamaiquino, en medio de una fuerte recesión económica y de un clima favorable al mantenimiento de la política de privatización de Seaga, a reforzar aun más durante el año 1998 el nuevo papel que venía desempeñando en el mismo ya desde el año 1994. O sea a nacionalizar de nuevo esta industria ya que la política de privatización en este mismo sector económico había fracasado¹⁴.

¹³ Véase a King, Damien, The evolution of structural adjustment and stabilization policy in Jamaica; ECLAC, 2000.

¹⁴ Véase al respecto a Reinhart Nancy. “The legacy of king sugar: Jamaica’s sugar industry and the poor; Mimeo, s/f.

Gráfico 2¹⁵

Movimiento de la producción de "cane milled" en Jamaica por categoría de productores, 1975-2002



Las causas de esta fuerte contracción son múltiples, pero son relacionadas ante todo con la re-configuración brusca del mercado de Londres tras la firma del citado Protocolo azucarero y en donde dicho país venía exportando en los años cincuenta un volumen creciente de azúcar. Ahora bien, a causa del alto nivel de los precios practicados en el mercado preferencial UE/ACP dicho Protocolo ha tenido en promedio un efecto bastante positivo en la balanza de pagos de Jamaica; no pudo sin embargo disuadir a los "farmers" a no abandonar esta actividad ya que las posibilidades de un incremento sostenido de la producción se toparon con tres grandes obstáculos. Primero, el nivel mismo de la cuota oficial de Lomé que es sólo de 118.696 toneladas desde el inicio de este acuerdo, lo que indica que dicha cuota es de hecho una barrera técnica elevada por

¹⁵ Gráfica elaborada con base a datos proporcionados por the Sugar Industry Authority, Jamaica y la FAO.

medio de “precios subsidiados” puesto que es bastante bajo en relación con una producción creciente. Cabe subrayar por otra parte que esta cuota es inferior a la cantidad de azúcar que este país venía colocando en los años anteriores sólo en el mercado de Reino Unido. En efecto, entre 1950 y 1954 Jamaica pudo exportar un promedio anual de 141.000 toneladas de azúcar en el mercado de Londres, es decir un 19% más que esta dicha cuota¹⁶. El segundo factor que desalentó a los “farmers” es el achicamiento del mercado libre a raíz de la consolidación de Brasil en el mismo y del reforzamiento por parte de los Estados Unidos de unas medidas proteccionistas a partir de los años 1977; y el tercero, los violentos movimientos de los precios en la zona del Caribe. En efecto, como lo indica el Gráfico 4 que aparece en la parte anexa, tras el pico registrado en el año 1980¹⁷, los precios del azúcar fluctuaron de manera impresionante en el mercado libre para colocarse en el año 2002 por debajo de 10 centavos por libra. Estos mismos factores influenciaron también el ciclo azucarero en Guyana, pero no de la misma manera. Y ello aunque a raíz de distintas circunstancias fortuitas los dos países desempeñaron respecto a esta rama de actividades casi al mismo tiempo unas mismas políticas de intervencionismo estatal, de nacionalización y de apertura de corte neoliberal.

C. Marcadas fluctuaciones del ciclo productivo en Guyana desde 1975-1980

En efecto, al igual que Jamaica, Guyana beneficia bastante del alto nivel de precio que se vienen registrando en el interior del mercado preferencial azucarero UE/ACP desde el inicio del mismo. Pero no tanto en términos reales puesto que, tras el pico alcanzado en 1984, los precios establecidos por dicho mercado se redujeron mucho y que aun no se han recuperado totalmente para igualar el nivel que tenían en este último año. Cabe además subrayar que Guyana puede exportar hacia este mercado sólo una pequeña parte de una producción que súbitamente se puso a repuntarse en los años noventa tras haberse contraído, como se puede apreciarlo en el Gráfico 5, de un 50% entre 1974 y 1988. No se dispone de momento para todo el largo periodo de 1975-2003 datos respecto al movimiento de la producción de “cane output” (Gráfico 6 en anexo), pero es de suponer que dicho movimiento está en línea con el de “sugar output” que puntea, según el gráfico 5, una tendencia diferente a la que se observó en Jamaica. Es decir que allí los “farmers” tuvieron un comportamiento totalmente distinto que en la economía vecina; no dejaron que la porción marginal de la producción que controlan se redujese por debajo de un cierto nivel. Las series disponibles confirman de manera muy clara esta tendencia, sobretodo durante el periodo de 1974-1982. No obstante esta situación cabe sin embargo agregar que en términos generales la producción global de “sugar output” registró como en Jamaica importantes fluctuaciones y que se sitúa aun, como lo indica también el mismo gráfico 5, por debajo del nivel record que había logrado un año antes del arranque del Protocolo azucarero.

Estas fluctuaciones y dificultades se deben en gran parte, como ya se lo explicaron en el caso de Jamaica, a causa de la volatilidad de los precios. Esta se ha acentuado mucho después del fuerte disparo de los mismos en 1980 y los dos bajones

¹⁶ Cf. St. Clarke, op. cit. p.

¹⁷ Véase en el anexo el gráfico 4 indicando las tendencias de los precios mundiales del azúcar.

registrados sucesivamente en 1985 y 1999. Otros factores deben también ser considerados, entre ellos el clima de huelgas que ha sacudido esta actividad productiva durante los años setenta-ochenta, y también los dos factores siguientes: primero la política seguida por el gobierno central respecto a este mismo sector durante estos periodos, y segundo los problemas planteados por el alto nivel de los costos de producción en la región de Demerara con respecto al bajo nivel relativo de los mismos en la zona de Berbice. Chaitram Singh insiste mucho en la capacidad combativa de los dos grandes sindicatos que agrupan a los trabajadores de este sector y las relaciones que existen entre los mismos y el partido de Cheddy Jagan, el “People’s Progressive Party” (PPP)¹⁸. De hecho, durante los años 1977 y 1984 se han registrado efectivamente una cierta sincronía entre tanto el movimiento de la producción de “sugar output” como el de “cane output” con el número de días/hombre perdidos en estos sectores de actividades, mismo que ha sido causado por las huelgas desatadas por los dos aludidos sindicatos en estos años¹⁹. Han de existir también algunas relaciones entre la fuerte recesión sufrida durante el tramo 1974-1990 por el sector de transformación de caña en azúcar y la nacionalización en 1975 y 1976 de los dos ingenios extranjeros Jessel Securities Ltd. y Broker Brothers McConnell & Co. Ltd. Singh no enfatiza este problema, sin embargo se puede admitir esta hipótesis puesto que el gobierno socialista de Jagan tuvo que indemnizar los propietarios de los dos ingenios con una importante suma, misma que el país hubiera podido invertir para sostener el desarrollo del mismo sector azucarero y evitar asimismo -dado el fuerte peso de esta actividad en todo el sistema productivo- la profunda recesión económica que se registró entre 1976 y 1984²⁰. No se puede probablemente referirse a este tipo de razonamiento para profundizar el análisis anterior respecto al fuerte declive registrado por el sector azucarero jamaicano en los años indicados. La situación en Jamaica era distinta, pero de todas maneras es importante hacer notar que dicho declive en este país se inició en medio de los años difíciles de 1974-1976 y se extendió hasta el fin de la larga recesión de 1974-1985. Y todo ello también con un número creciente de huelgas.²¹

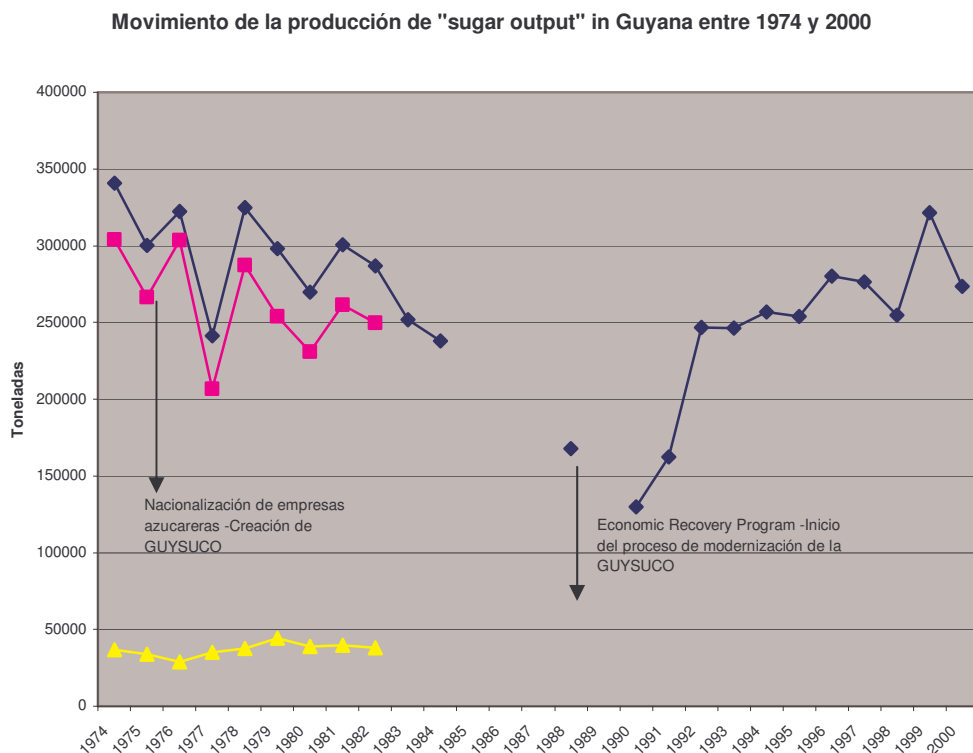
¹⁸ Singh, Chaitram, Guyana, Politics in a Plantation society;

¹⁹ Según Chaitram Singh, la industria azucarera en Guyana ha registrado en 1984 un número de 480 huelgas, y estas mismas han causado un déficit productivo de 152.000 de días/hombre. Singh apunta también que esta industria ha perdido en 1977 un número de 125 días laborales a causa de los paros de los trabajadores. Cf. Singh, op. Cit., p. 111.

²⁰ Se estima que, según datos establecidos por el Banco Mundial y que reproducen Henry Jeffrey y Colin Baber en un muy interesante libro, el producto nacional bruto de Guyana se hubiera contraído a precios constantes de un 12 % entre 1976 y 1984. Cf. Jeffrey y Baber, Guyana: Politics, economics and society; London, p. 106.

²¹ Carl Stone y Stanislaw Wellisz apuntan con base a unas series establecidas por Stephens and Stephens que entre 1968-71 y 1976-79, el número de huelgas y días/hombre perdidos en Jamaica hubiera pasado de un promedio anual de 79 a 175. Cf. C. Stone y S. Wellisz, Jamaica; en: Ronald Findlay y S. Wellisz (ed.) Five small open economies; Oxford University Press, Washington, DC, 1993; pp. 140-218.

Gráfico 5²²



Para regresar al caso de Guyana, se debe por último subrayar que la política monetaria de los distintos gobiernos en turno desde el inicio de los setentas y el desplome subsecuente del dólar guyanese con respecto al dólar norteamericano a partir de los últimos años de ochenta han fuertemente influenciado los ciclos de esta actividad. Se ha notado lo mismo en Jamaica en donde la depreciación de la moneda local en los años ochenta y su apreciación posterior en 1994 y 1995 han impactado la producción de “cane milled”. En el caso de Guyana las series del FMI indican que entre 1983 y 1986 la moneda del país se ha despreciado de más de 100% respecto al dólar norteamericano, y de un 500% durante el tramo 1989-2003²³. Dichos colapsos cambiarios no han ayudado lamentablemente al país a colocar una mayor cantidad de azúcar en el mercado libre dado que este es regido por unas políticas discriminatorias que afectan en particular a los países con estatuto de “productores marginales”. Le han ayudado sin embargo a Guyana a colocar en otros mercados como el de la CARICOM por ejemplo una cantidad impresionante de dulce²⁴. Todo ello se refleja, como se puede apreciarlo cotejando los gráficos 6 y 7, en el brusco aumento sostenido de las exportaciones a partir de los

²² Gráfica elaborada con base a datos proporcionados por la Guyana Sugar Corporation (GUYSUCO), y la FAO.

²³ Cf. Gráfico 7 (Anexo).

²⁴ En efecto, según el Ministerio de Agricultura, Guyana hubiera exportado en 1994 en los demás países del CARICOM 12.000 toneladas de azúcar, y en el año de 2000, 76.000 toneladas. De ser fiables estos datos, las exportaciones de dulce del país hacia esta zona hubieran así incrementado de más de 500%.

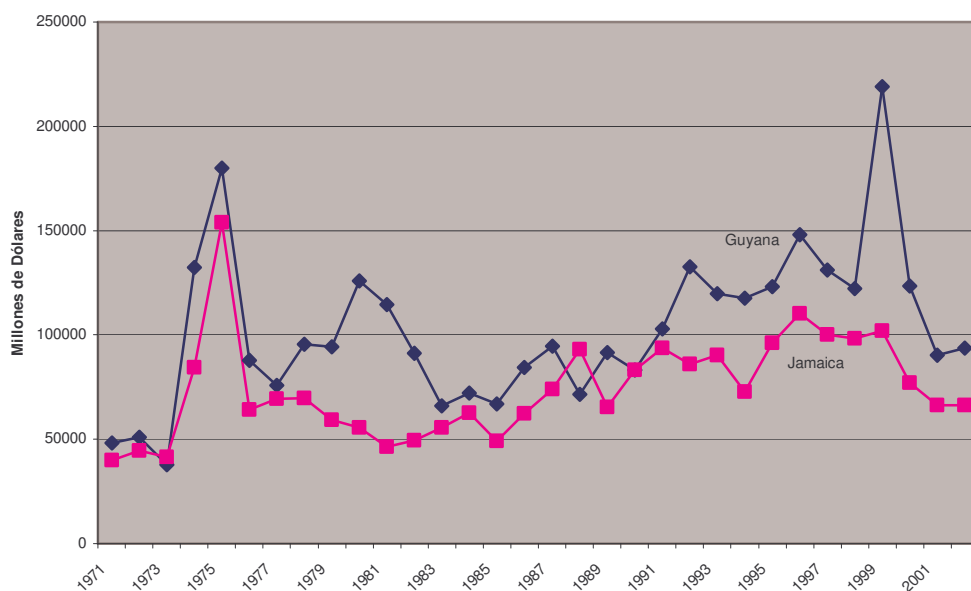
primeros años de noventa junto con la fuerte caída del tipo de cambio. Cabe también señalar que el colapso total de la moneda local ha golpeado la dinámica de la producción y el mismo movimiento de exportaciones, puesto que factores como los fletes marítimos que entran en la formación de los costos globales de producción y que se relacionen de una manera u otra con la tendencia de los precios del mercado internacional han aumentado en valores reales. Distintos estudios de carácter empírico insisten mucho sobre la tendencia de los costos de transporte. La empresa estatal GUYSUCO's que surgió de la nacionalización de los dos citados ingenios y que controla desde esta época la producción de esta mercancía no llega a descartar sus preocupaciones por este problema. Advierte que los fletes se hubieran aumentado bastante en el mercado de Londres durante los últimos años de noventa, pasando de 21.74 a 25.30 dólares por tonelada entre 1994 y 1995. Se debe también agregar que los precios de otros elementos como fertilizantes, productos químicos diversos y tractores que la GUYSUCO's compra en el mercado internacional para potenciar su capital han aumentado en estos últimos años en el mercado internacional. No existen suficientes informaciones para desglosar los datos disponibles de manera que se pueda estimar el peso de estos distintos rubros en los costes totales de esta actividad en Guyana, pero aun así se puede suponer con base a los que observa en otros países productores que el aumento de los precios de la gasolina es uno de los principales factores que empujan desde ya unos años atrás los costos globales de la GUYSUCO's hacia arriba. Lo mismo debe ser observado también en Jamaica, ya que el valor de los principales rubros de los costes variables de las empresas azucareras varía con la tendencia alcista del mismo en el mercado internacional y con la del tipo de cambio vigente. Dicho de paso como en Guyana, éste se ha por cierto considerablemente depreciado²⁵ también.

Gráfico 6²⁶

²⁵ Cf. Gráfico 10 en anexo.

²⁶ Gráfica elaborada con base a datos proporcionados por la FAO; FAO-SOFA, 2003-04.

Tendencias en valor de las Exportaciones de Azúcar y Miel por Guyana y Jamaica, 1971-2002



D. Políticas de reformas estructurales en Jamaica y Guyana y capacidad de absorción reducida del mercado local

Ahora bien, conviene apuntar en otra orden de estas reflexiones que con el fin de sustentar el desarrollo de este sector económico los dos países se han lanzado desde los años setenta en unas políticas de reforma. Dichas políticas consisten en adoptar un conjunto de medidas técnicas y financieras con cara a reducir los costos de producción y a incrementar la productividad que se redujo mucho durante el largo periodo de 1960-1984²⁷, todo ello basándose en la experiencia de unos tantos países productores de azúcar y siguiendo también paralelamente las recomendaciones de distintas organizaciones internacionales y los lineamientos vinculantes establecidos por el FMI en unos programas de ajuste estructural²⁸. Muchas de estas medidas en Guyana remontan al periodo de crisis de 1976-1988 y se enmarcan fundamentalmente en el llamado programa “Agriculture Improvement Program” que fue adoptado en 1989 después de la larga crisis de 1976-1988 y el periodo de fuertes enfrentamientos entre los partidos políticos de Jagan y

²⁷ Según unas series establecidas por Clive Thomas, la industria del azúcar sufrió entre los años sesentas y ochentas un fuerte colapso en términos de rendimiento de cultivo de caña por hectárea y de transformación de caña en azúcar. Asimismo él estima que en Guyana el rendimiento de caña y de azúcar por hectárea hubiera pasado de 94.4 a 71.4, y de 8.4 a 5.2 respectivamente entre los dos periodos indicados. Cf. Thomas, Clive Y., *Azúcar, ¿amenaza o desafío?*; p. 15 (Tabla 1).

²⁸ Entre 1992 y 2001 el gobierno guyanese ha firmado con el Fondo Monetario Internacional unos tres “ESAF agreements”.

Burham²⁹, es decir tras las primeras olas de privatizaciones de empresas públicas que el gobierno puso en marcha en 1988 con el programa: Economic Recovery Programme (ERP). Dinamizan a groso modo la modernización de la empresa estatal GUYSUCO's reduciendo principalmente el número de trabajadores y los costos unitarios mismos de la mano de obra³⁰, es decir dotándola con nuevos equipos pesados y ayudándole a luchar de manera más eficiente contra las plagas y a funcionar a pesar de su estatuto como una "empresa privada". O sea con el objetivo de maximizar sus ganancias aun siendo una empresa pública. Asimismo se prevé que con la construcción de una nueva planta en la zona de Skeldon (Berbice), la misma podrá a partir del periodo 2006, según un estudio del Banco Mundial, aumentar su producción en un 50%, es decir pasándola de un promedio anual de 300.000 toneladas métricas aproximadamente a 450.000³¹.

Los objetivos de los programas de reformas son también ambiciosos en Jamaica. Dichas ambiciones se miden a través de una serie de ciclos políticos cortos que la industria de azúcar viene registrando desde el desmantelamiento en 1994 de la política de Manley, y que se caracterizan por ser regulados durante unos años por la administración exclusiva del Estado, y durante otros por la del sector privado, habiendo comprado éste al gobierno central las unidades productivas³². Los problemas son sin embargo mucho más complicados al parecer para Jamaica que para Guyana, puesto que, mientras que las autoridades de este país se alaban por los grandes resultados logrados en la región de Demerara por la política de mejora de la calidad del azúcar cultivada durante los últimos años, en Jamaica la tasa de productividad en este sector económico se mantiene aun en un bajo nivel. Y ello, aunque desde ya hace varios años los responsables del "Sugar Industry Authority³³" (SIA) vienen impulsando con varias iniciativas entomológicas y técnico-

²⁹ El periodo de 1976-1988 es marcado por una intensa lucha de clases en Guyana, misma que se expresó a través de un conjunto de huelgas, manifestaciones y elecciones oponiendo asimismo a los dos principales partidos políticos. Como ya se le han señalado este periodo es importante para entender la política azucarera en este país. Véase por ello a Chaitram Singh, op. Cit., así como a Henry B. Jeffrey y Colin. Baber, op.cit. y un trabajo del Banco Mundial: Guyana, Development policy (nov. 2003).

³⁰ John Loxley y Vali Jamal estiman que entre 1993 y 1998, la GUYSUCO's hubiera reducido el número de trabajadores de un 35%, y hubiera además aprovechado la Ley de trabajo para recortar en el año de 1997 el ingreso anual de éstos, según el número de años que llevan laborando en la empresa, de una cantidad monetaria equivalente a dos o tres semanas de trabajo. Cf. Loxley, J., y Jamal, V., Working paper ya citado (Capítulo: Structural adjustment and agriculture in Guyana-Constraints facing agriculture).

³¹ World Bank, Guyana: Development policy review. The challenges of Governance and Growth; report No. 25640-GUA; November 2003;

³² Se puede decir que la historia de la industria azucarera en Jamaica está atrapada desde 1994 en una cierta tragedia o círculo vicioso en términos jurídicos, puesto que no puede llegar a estabilizarse desde el punto de vista administrativo. En 1994 el gobierno central concedió su control al sector privado y ha recuperado el mismo en 1998 pagando por esta operación una buena suma. Sin embargo, en el año de 2001 el sector privado quiso controlar de nuevo ofreciendo por ello al gobierno una suma de 63 millones de dólares norteamericanos. Está controlada hoy por el Estado. Véase sobre este punto los trabajos siguientes: N. Reinhart, The Legacy of King sugar: Jamaica's Sugar Industry and the poor (S/R).

³³ El "Sugar Industry Authority" (SIA) en Jamaica es una institución estatal creada en 1970 por el Ministerio de Agricultura a tras la desaparición del "Sugar Control board". Tiene como fines en términos generales planear, estimular y regular la industria azucarera del país. Tiene también como facultad impulsar el desarrollo de nuevas técnicas de producción en este sector y regular las relaciones entre los productores de caña y los fabricantes de azúcar en cuanto a las transacciones monetarias que estos dos grupos de agentes realizan entre ellos.

económicas unas políticas tendentes en particular a mejorar la calidad de la caña y a reducir los costos. El informe del SIA respecto a los resultados globales logrados en el año 2002 es contundente al respecto. Indica que en promedio los costos de producción han aumentado en varias plantas del país entre los años 2001 y 2002, y que por otro lado a pesar de que la calidad de la caña se ha mejorado bastante en el año 2000, la productividad ha disminuido en varias plantas entre los años 2000 y 2001³⁴.

Cabe señalar por otra parte que los esfuerzos de este país por impulsar la producción por medio de todas estas medidas de reformas se ven obstaculizados en términos generales por el lento movimiento de ensanchamiento del mercado interno. Y ello aunque durante unos cortos periodos, como por ejemplo el periodo que se extiende entre 1991 y 1995, el valor agregado generado por la fabricación del conjunto de productos: azúcar, mascabada, ron, etc., haya incrementado mucho³⁵. Estos aumentos no reflejan muy bien la dinámica de la demanda interna global, puesto que son calculados a precios corrientes. Como también algunos trabajos lo han observado en Guyana, esta no ha crecido mucho. Ello debido a muchos factores, entre ellos la tendencia de los precios. En efecto estos han subido mucho durante el periodo de 1997-2002. Más todavía. Son mucho más altos, como lo apunta un estudio de la ISO, que los precios practicados en el mercado internacional³⁶. Así estos precios internos inciden negativamente en los costos de todas las empresas que utilizan el azúcar como insumo (input), así como también en el presupuesto de los hogares, puesto que, desde el fin de la primera experiencia de Manley y el inicio de la era neoliberal encabezada por el gobierno de Seaga, los salarios de los trabajadores son, con excepción a los que se distribuyen en el sector de bauxita, bastante bajos.

En cuanto al caso de Guyana, ya se han dicho que la demanda interna en este espacio económico es inerte. En efecto, una fuente aparentemente fiable y disponible en la red³⁷, sostiene que entre 1996 y 2000 el volumen de azúcar moreno colocado en el mercado local de este país hubiera crecido sólo de un 9%. Dicho estudio que examina detenidamente el desempeño de la GUYUSCO's considera sin embargo este incremento como "marginal". Eso no sorprende, puesto que, como ya se lo apuntaron, la economía de Guyana ha sido golpeada por una profunda crisis durante todo el tramo 1976-1988, y que además parece ser que hasta ahora el salario mínimo legal vigente en el país no habría recuperado el poder adquisitivo que tenía en el año de 1980³⁸. Loxley y Jamal insisten mucho en el alto nivel que la pobreza ha alcanzado en varias regiones de Guyana y particularmente en las regiones en donde se concentran algunos segmentos específicos de esta sociedad "indo-afro-amerindiana". Consideran mucho la situación de los pequeños agricultores y todos aquellos agentes que la nomenclatura estadística designa con el

³⁴ SIA, Informe anual, 2002; p. 34;

³⁵ Las series disponibles indican que el valor agregado generado entre 1991 y 1995 por las industrias de azúcar, mascabado y ron se ha multiplicado a precios corrientes por 3. Pero en realidad, es decir a precios constantes, dicho agregado se ha más bien contraído. Véase: Statistical Yearbook of Jamaica, 1996.

³⁶ ISO, Precios nacionales del azúcar; MECAS (03)20; 28 de octubre de 2003.

³⁷ Guyana: National Development Strategy; Chapter 33: The sugar industry; <http://www.guyana.org/NDS/chap33.htm>

³⁸ Véase a John Loxley y Vali Jamal sobre las tendencias del salario mínimo legal en Guyana durante el periodo 1980-1997. Working paper citado.

concepto “self-employed farmers”. Ahora bien, como la tasa de crecimiento de la población es baja y que además la tasa de desempleo se mantiene aun en un nivel muy alto³⁹, se entiende entonces muy bien el porque el mercado local no llega a estimular suficientemente la producción. A decir verdad la tendencia de la tasa de desempleo es mucho más apremiante en Jamaica que en Guyana; se mantuvo durante todo el periodo de 1998-2001 en un nivel superior al 15%⁴⁰. Eso confirma aun más todo lo que se han dicho anteriormente sobre los límites de esas políticas de reformas estructurales que el SIA viene implementando en este país. Ahora bien, cabe recordarse que para diseñar esas iniciativas de reformas, Jamaica y Guyana apuestan más bien por las eventuales posibilidades de fortalecer su posición competitiva en los distintos segmentos del mercado exterior incluido el mercado preferencial UE/ACP. Es decir sobre las posibilidades de ir sumando a las cuotas respectivas que la UE y los Estados Unidos les asignan, nuevos pequeños nichos externos para la realización de un mayor volumen de azúcar. Eso depende esencialmente desde luego de la capacidad de absorción del mercado internacional. ¿Cuáles son pues las capacidades de absorción de este agregado?

E. Capacidades de absorción del mercado internacional del azúcar y del mercado preferencial UE-ACP

Ya se han subrayado a través del análisis de los movimientos del sector azucarero en los dos países desde el citado Protocolo de Lomé algunos aspectos del mercado internacional. Se han apuntado también que este mercado es compartimentado en varios “segmentos exclusivos o cautivos” y que ha sufrido, por otra parte, a raíz de la gran crisis económica de 1973/74 una profunda reestructuración, misma que llevó a Brasil a desplazar súbitamente a Cuba del mercado libre durante los años 1984-85⁴¹, y que los sesgos que trastornan su dinámica fueron además reforzados con importantes medidas aduaneras y de subsidios en los tres principales polos de la economía mundial. Se debe ahora sistematizar aun más estas observaciones, eso permitirá evaluar a plazo el problema central que este trabajo plantea, es decir el dilema en el cual se encuentra inmersa la industria azucarera en los dos países considerados. Dicho ejercicio de sistematización puede hacerse señalando de entrada que desde los años setenta el ritmo de crecimiento de la producción mundial de azúcar ha considerablemente aumentado, mientras que, a pesar del importante aumento de la población mundial así como del fuerte incremento del ingreso real por habitante, el consumo global crece a una tasa bastante menor. Esta doble tendencia contradictoria se ha sin embargo atenuado durante las últimas cuatro temporadas, pero muy probable que vuelva a acentuarse en los próximos años ya que, como se puede apreciarlo en el gráfico que viene a continuación, las existencias a fines de

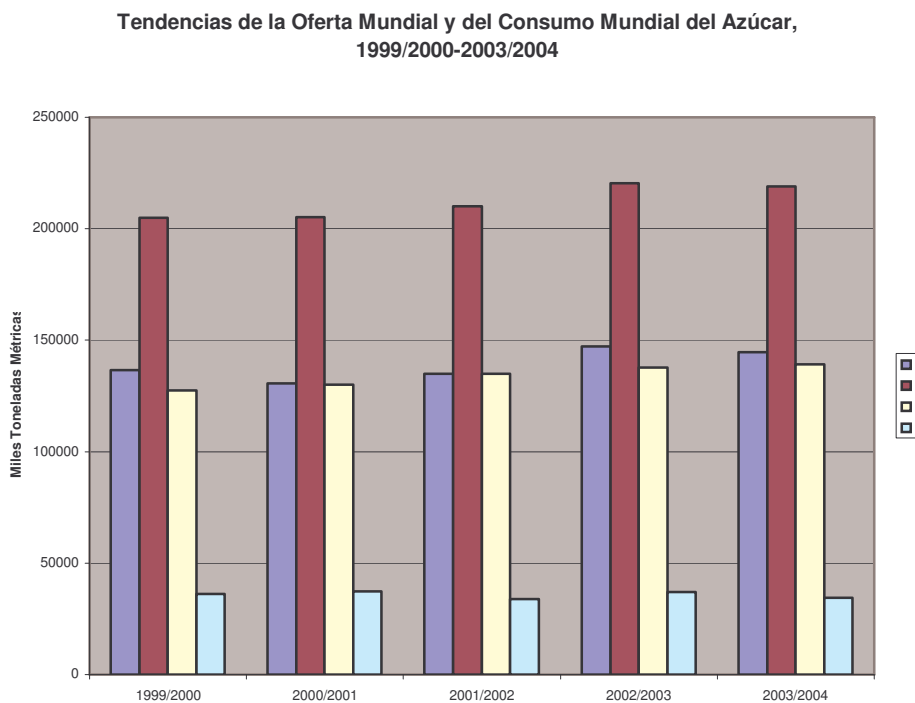
³⁹ Las series disponibles respecto a la tasa de desempleo en Guyana son bastante escasas, pero existen algunas estimaciones para unos años recientes. Por ejemplo para los años 1999 y 2000 parece ser que dicha tasa fue casi igual a un 12%. Fuentes: AES-CELADE.

⁴⁰ Ibid: AES-CELADE.

⁴¹ Sobre el desplazamiento de Cuba por Brasil en el mercado libre, véase en especial unos estudios recientes que se encuentran en el “Home page” de USDA. Entre ellos: 1) Changes in the World Sugar Situation”; 2) Brazilian Sugar. Y también el que realizó Troy G. Smith con James Seale Jr. y Meter J. Buzanell: Brazil’s Domination of the World Sugar Market.

las recientes temporadas son muy altas. Crecieron durante estas últimas cuatro temporadas a una tasa promedio anual muy superior a la de la producción y la del consumo, es decir a 2.74% contra 1.15% y 1.8% para la producción y el consumo respectivamente. Ahora bien, cabe agregar que esta doble tendencia tiene una característica muy específica en las subregiones que constituyen el centro mismo del mercado mundial del azúcar, es decir el espacio en donde los dos países bajo estudio pueden intentar colocar parte del excedente de producción que esperan poder obtener de manera sostenida con las mencionadas políticas de reformas que vienen realizando. Dicha característica consiste en que desde los últimos años de ochenta el consumo tiende a decrecer en este espacio.

Gráfico 8⁴²



En efecto, la tabla siguiente indica el movimiento del consumo en los espacios económicos que normalmente interesan a Jamaica y Guyana. Como se puede apreciarlo en la Tabla 1, el consumo se ha reducido bastante en la Unión Europea así como en toda la zona de Europa del Oeste y Estados Unidos.

⁴² Gráfica elaborada con base a datos proporcionados por la USDA- Leyenda: Columna 1: producción; columna 2: oferta mundial; columna 3: consumo; columna 4: existencias.

Tabla 1. **Movimiento comparativo del consumo de azúcar en algunas regiones y Países entre 1999/2000 y 2003/2004**⁴³
(1.000 Tons. Mtr.)

Temporadas	UE (15)	Resto Europa Oeste	Total Europa Oeste	Rusia	Total Europa del Este	EUA	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

Todos estos mercados son saturados, o mejor dicho son fuertemente influenciados por la ley de Engel y presentan cada uno por su lado, y como respuesta a las políticas de subsidios y proteccionista que las autoridades de estos mismos vienen desarrollando, unos aspectos peculiares. La reciente adhesión a la Unión Europea de diez miembros nuevos debe de acentuar forzosamente a plazo esta contracción tendencial del consumo, puesto que ya desde los años 1995 se viene observando dicho fenómeno en muchos de ellos⁴⁴. A decir verdad no existen maneras para revertir este clima de saturación. Y ello aunque algunos segmentos importantes del mercado libre puedan encontrarse en una situación tal que se encuentran obligados en incrementar sus importaciones de azúcar. Entre estos segmentos, conviene mencionar en particular al mercado de Estados Unidos, al de Canadá y al de Japón. No se menciona en este marco al mercado de la UE porque la situación allí es extremadamente compleja. Ello a causa del hecho mismo que un gran número de países miembros de esta comunidad ha alcanzado ya un punto de consumo de azúcar per capita superior al nivel promedio mundial, y que además las tres mayores potencias azucareras de este espacio económico -Francia, Inglaterra e Italia- pueden con el gran excedente de ese producto que fabrican cubrir el déficit que algunos de los otros miembros pueden registrar.

Ahora bien, es cierto que algunos factores coyunturales pueden llevar al mercado norteamericano que representa con Canadá, Japón y Rusia el mayor segmento del mercado libre a importar un mayor volumen del azúcar, mismo que se ha enormemente reducido desde los años ochenta como lo indican el Gráfico 9 y la Tabla 2. Pero este proceso de contracción de las cuotas otorgadas por este país a unos productores de azúcar refleja perfectamente bien la “sobre-saturación” relativa del mercado norteamericano. O

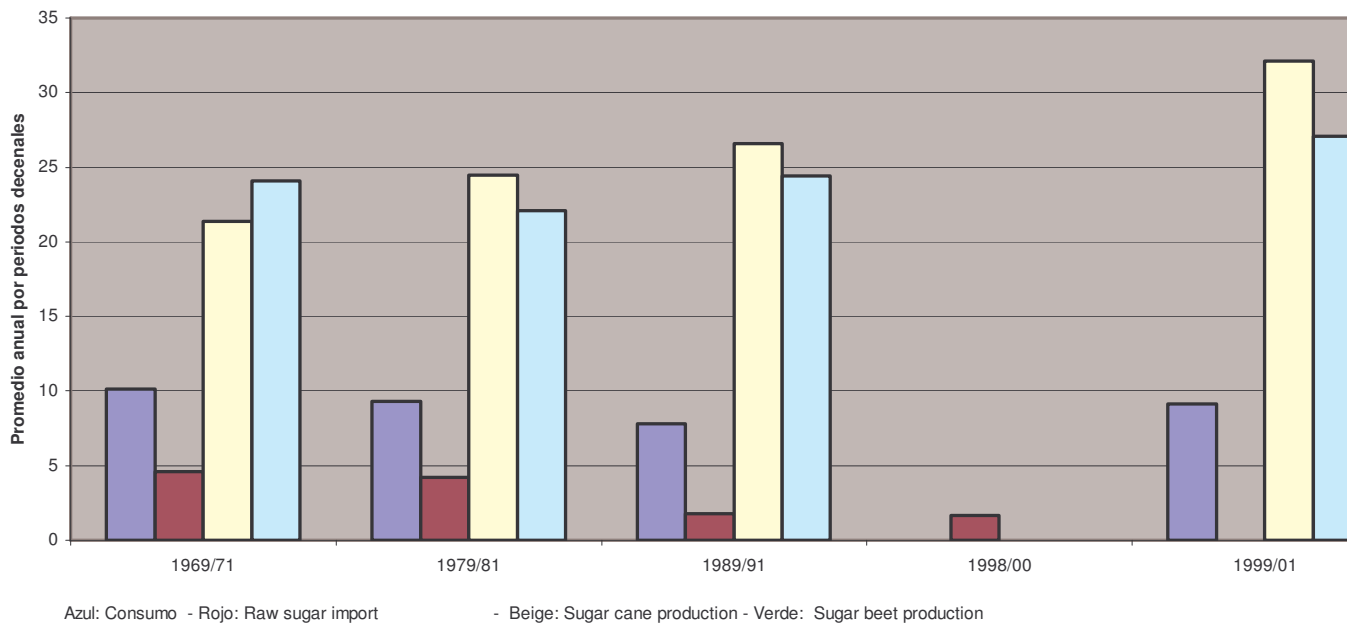
⁴³ Elaborada con base a datos establecidas por la USDA en el documento: Sugar: World Market and Trade.

⁴⁴ Dicho movimiento se observa en particular en Hungría, en la república de Checoslovaquia, y un poco en Polonia y Letonia, etc. Véase, Sugar Internacional Análisis. Production Structures Winthin the EU; september 2003. p. 46.

sea mejor dicho, mientras entre fines de los años setenta y fines de los noventa los Estados Unidos han reducido sus compras de azúcar en el mercado internacional a una tasa promedio anual aproximada a un 3.3%, el mercado local se ha considerablemente ampliado. Se consta eso con el enorme incremento de la oferta global y la tendencia de las existencias a reducirse a fines de las campañas anuales. Este conjunto de movimientos opuestos permite delimitar los límites de la capacidad de absorción de este mercado. A decir verdad, en términos analíticos los límites de esta son mucho más estrechos que lo expresan estos datos puesto que el mercado norteamericano tiende desde ya varios años atrás a modificar sus estructuras con el consumo cada vez más de un volumen enorme de productos sustitutos del azúcar, en particular el llamado Jarabe de Maíz Rico en Fructuosa (JMRF). Estos edulcorantes constituyen, como lo apuntan Clive Thomas y José A. Cerro⁴⁵ en unos trabajos, una verdadera “amenaza” para la producción y el consumo de azúcar. Incluso también en la UE en donde a causa de distintos factores las autoridades tienden a no estimular mucho su consumo como en Estados Unidos.

Gráfico 9⁴⁶

Movimientos por periodos decenales de distintos agregados del mercado de azúcar en Estados Unidos, 1969/71-1999/01 (Millones de Toneladas)



⁴⁵ Cf. Clive Y. Thomas, *Azúcar ¿amenaza o desafío?*; y José Antonio Cerro, *El mercado internacional del azúcar*; GEPLACEA, México, 1983.

⁴⁶ Gráfica elaborada con base a varios datos establecidos por Donald Michell en su estudio: *Sugar policies, opportunities for change*; World Bank, Working paper 3222; february 2004.

Tabla 2. Movimiento de Cuotas de Importaciones de Azúcar autorizadas por EUA
(Toneladas métricas)⁴⁷

Países/Años	1982/83	1990/91	2000/01
Guyana	30482 (1.16%)	24410 (1.16%)	12637 (0.9%)
Jamaica	27942 (1.06%)	22376 (1.05%)	11584 (0.8%)
México	14969 (0.57%)	8030 (0.4%)	7258 (0.5%)
Brasil	368321 (14%)	294956 (14%)	152700 (11%)
Filipinas	342919 (13.1%)	321401 (15.3%)	142169 (10.2%)
Volumen/total/de/azúcar importado por cuotas	2624150 (100)	2100083 (100)	1389997 (100)

Ahora bien, conviene hacer observar en el marco de la situación específica del mercado norteamericano que las cuotas otorgadas a los dos países bajo estudio han disminuido enormemente (Cf. Tabla 2). Lo mismo también con las cuotas otorgadas a todos los países exportadores, incluso las que son asignadas a México. Pero Jamaica y Guyana se encuentran en una situación mucho más desfavorable en el mercado norteamericano que países como Brasil y Filipinas por ejemplo. Y también México. Ello debido a que estos países han reforzado enormemente su capacidad competitiva y que además pueden llegar a encontrar por esta misma razón algunos medios concretos para incrementar de nuevo sus cuotas de exportaciones hacia los Estados Unidos. Jamaica y Guyana no tienen estas posibilidades puesto que el mercado norteamericano como el de Canadá es regulado por el TLCAN, es decir que está concebido para ayudar específicamente entre otras cosas a México. En efecto, muy pronto, o sea a finales del primer periodo, México podrá exportar al mercado norteamericano cantidades ilimitadas de azúcar, lo que agravará a expensas de los demás países productores la situación de “saturación relativa” de este mercado.

⁴⁷ Tabla elaborada con base a datos proporcionados por USDA y retomados por Donald Michell en: Sugar Policies: oportunities; World Bank- Working paper 3222, february 2004.

A manera de conclusiones

Todo lo anterior indica un conjunto de problemas, los cuales permiten visualizar el desarrollo a plazo de la industria azucarera en Jamaica y Guyana. En efecto se han visto que con el establecimiento del mercado preferencial UE/ACP en 1975 la industria azucarera en estos dos países tiende a registrar nuevas tendencias. O sea que dicha industria ha llegado a recuperarse de la profunda crisis que la golpeó durante los años setenta y ochenta, y generar por otro lado importantes cantidades de divisas merced a la colocación en la UE por parte de los dos países en conjunto de unas 276000 toneladas métricas de azúcar con base a precios muy superiores a los precios practicados en el mercado libre. Esta situación se ha desarrollado con un tinte diferente en cada uno de ellos, pero con un mayor impacto en Guyana puesto que esta industria junto con la del arroz genera en promedio según lo que se puede deducir de los datos disponibles una fracción apreciable del producto nacional de este país, mientras que en Jamaica aunque sigue sosteniendo un buen volumen de empleos participa por una pequeña proporción en el producto global. Cabe apuntar por otra parte que todo eso ha reforzado en los dos países el proceso de centralización de capital obligando asimismo a muchos productores marginales a abandonar esta actividad o a reestructurar sus plantas bajo unas condiciones impuestas por el Estado o por el capital privado que, como se vio, ha aprovechado de unas 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 series estadísticas analizadas indican que esta industria se enfrenta en los dos países a unos sesgos que estorban su crecimiento. En efecto, de acuerdo con estas series dicha industria depende casi esencialmente del mercado externo; pero este está saturado y tiende incluso a reducirse con el mantenimiento de la cuotas otorgadas por la UE en un nivel bastante bajo y la tendencia por parte de los Estados Unidos a reducir cada vez más sus compras de azúcar por cuotas a países terceros. El mercado interno crece pero no suficientemente, es decir que no puede substituirse al mercado externo como motor de esta rama productiva. Y ello aunque absorbe una parte bastante apreciable de la producción⁴⁸. Esta situación constituye para los dos países un verdadero dilema. Necesitan dinamizar esta actividad, e impulsan en efecto su desarrollo. Pero estas economías son débiles en términos competitivos, no pueden reforzar su posición en el estrecho espacio del mercado libre. Países como Brasil, Filipinas y Australia entre otros se les impiden. Operan con costos muy bajos y llegan así a echar de lado a muchos de sus rivales en el mercado internacional, vendiendo con base a enormes volúmenes de azúcar a precios muy bajos.

⁴⁸ Se puede estimar que en cada uno de los dos países el mercado interno absorbe aproximadamente entre un 30 y 35% de la producción. Esta estimación toma en cuenta el promedio de las cantidades exportadas por cuotas por los países a Estados Unidos durante las últimas décadas así como el volumen de azúcar que estos países llegan a vender a colocar en el mercado del CARICOM y en otros espacios económicos internacionales.

A decir verdad nuevas situaciones pueden presentarse para Jamaica y Guyana con el hecho que la UE debe de redefinir muy pronto su política respecto a la producción azucarera. Asimismo es probable que el régimen de producción actual que protege los productores de este espacio económico de la competencia internacional se prorrogue o que se abra sin ninguna restricción a todos los países rivales. La comunidad puede también por último someter los altos precios que imponen a los consumidores de esta región a un proceso de revisión a la baja. Pero ninguna de estas tres opciones ayudará la industria azucarera en Jamaica y Guyana a encontrar una solución duradera a dicha “situación de dilema” que enfrentan. Es más, esta situación se agravará a plazo puesto que cada una de estas tres posibilidades afectará la dinámica de dicha industria. La segunda opción es quizás la que ejercerá a plazo mayores efectos negativos en dichos países. Ello debido a que en este caso, Guyana y Jamaica así como los demás pequeños países productores de azúcar que integran el grupo ACP se encontrarán súbitamente frente a frente con unos exportadores netos como Brasil, Tailandia y Australia los cuales operan con bajos costos. No podrán pues por todo lo anterior ganar nuevos segmentos del mercado libre, ni tampoco seguir exportando hacia el mercado de la UE los volúmenes de azúcar arriba indicados. Estos se reducirán a niveles mucho más bajos de los que indica el Gráfico 6 respecto a los años 2001-2002, y sus efectos en la balanza de pagos de los dos países disminuirán también en el caso que la UE decida reducir drásticamente, como la Comisión lo ha ya anunciado⁴⁹, la brecha entre los precios al interior de la comunidad y los precios mundiales. Asimismo visto de esta manera se puede sostener con cierta certeza que no existe ninguna posibilidad para que la industria azucarera en Guyana y Jamaica mejore su situación o resuelva el “dilema” en el cual se encuentra; ello sobretodo que la UE esté fuertemente presionada ante la OMC por Brasil y otros grandes exportadores netos. Debe de forzosamente modificar profundamente la actual política que lleva a cabo, o sea abrir su mercado. Asimismo es casi seguro que las negociaciones arriba mencionadas que buscan establecer entre la UE y los países ACP un “Economic Partnership Agreement” están creando muchas ilusiones. Eso significa que al igual que todos los “productores marginales” de azúcar perteneciendo al grupo ACP, Jamaica y Guyana serán obligados a sustituir, como lo apuntó un delegado comercial de los Estados Unidos⁵⁰, el ciclo azucarero con otros ciclos de productos⁵¹.

Bibliografía

⁴⁹ Según Le Monde, a partir del año 2007 la Comisión europea reducirá los precios de la tonelada de azúcar de 632 a 421 Euros, o sea de un 33%. Cf. Le Monde, 15 juillet 2004

⁵⁰ Véase supra nota 2.

⁵¹ Un reciente documento del Banco Mundial sobre Guyana no comparte este planteamiento. Define más bien una perspectiva bastante optimista para este país, indicando por ello una serie de iniciativas en materia de inversiones que la institución estatal GUYSUCO debe de tomar junto con el sector privado. Este estudio es bastante interesante, pero considera sólo las cuantías de inversiones que se debe de realizar para modernizar las plantas existentes. Deja de lado la cuestión del mercado, cuando sin éste como elemento central del sistema capitalista la producción azucarera no podrá registrar de manera sostenida aumentos significativos. Cf. World Bank, Guyana: Development policy review. The challenges of Governance and Growth. Report No. 25640-GUA; November 6, 2003.

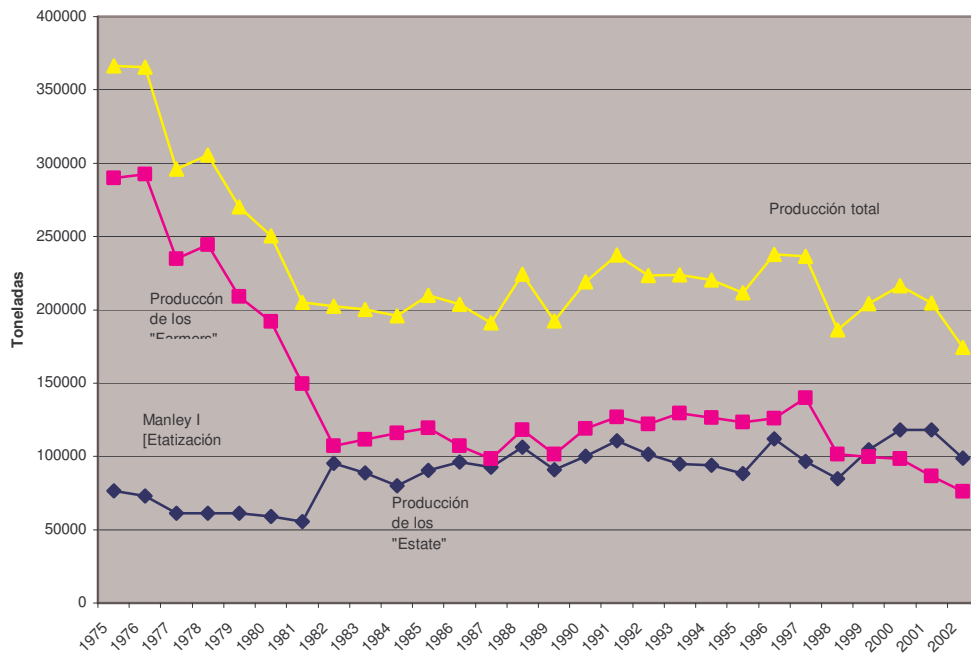
- Camas Reyes. Francisco Javier, Causas del proteccionismo azucarero de los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea y sus efectos para América Latina y el Caribe, 1970-1985; UNAM- Facultad de economía; Tesis de Licenciatura
- CEPAL, Una década de luz y sombra; Alfaomega;
- Cerro, José Antonio, El mercado internacional del azúcar; GEPLACEA, México, 1984
- Clarke, S., The competitive position of position of Jamaica's agricultural exports;
- Daley, Wesley Walton, Political growth in Jamaica, 1938-1969 from Colony to nationhood;
- Deer, Noel, The history of Sugar, 2 vols., Chapman and Hall, London, 1950;
- FAO, Anuario Estadístico; varios números;
- Feuer, Carl Henry, Jamaica and sugar worker cooperatives the politics of reform;
- Fry, J., The cost of production of sugar and HFCS; in: International Sugar Economic Yearbook and Directory; 1982; pp.
- Gardner, W., A history of Jamaica from its discovery by Christopher Columbus to the year 1872;
- Glasgow, Roy Arthur, Guyana a historical analysis of a contemporary problem;
- IMF, International Financial Statistics Yearbook; years 2002 and 2004;
- IMF, Guyana: recent economic developments, Washington, D.C., 1989;
- International Sugar Corporation, Sugar yearbook; Londres, varios años;
- International Sugar Corporation, Costes de producción del azúcar: un estudio marco inicial; abril 2004;
- Jefferson, Owen, The post-war economic development of Jamaica;
- Jeffrey, Henry B. and Baber Colin., Guyana: Politics, economics and society beyond the Burham Era; Frances Printer (Publishers), London, 1986;
- King, Damien, The evolution of structural adjustment and stabilization policy in Jamaica; ECLA, Santiago de Chile, 2000;
- Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice, Economie internationale, Nouveaux Horizons, Paris-Bruxelles, 1995;
- Lindert, Peter H., Economie internationale, Economica-Nouveaux Horizons, Paris 1986;
- Loxley John y Jamal Vali, Structural adjstment and agricultura in Guyana: From crisis to recovery; International Labor Organization; (Working papers, SAP 2.84/wp.143);
- Loyola campos, Alicia, Azúcar-fructuosa: el sabor amargo de un comercio desigual; in: Revista Comercio Exterior, vol. 53, No.2; México, febrero de 2003; pp. 188-199;
- Mandle, Jay. R., The plantation economy population and economic change in Guyana, 1838-1960;
- Meyer, Jean, Histoire du sucre;
- Pollard, Stephen, The performance of the agricultural sector in Jamaica, 1960-1979 a policy analysis;
- Santamaría, G. Antonio, Auge, alteración y crisis y ajuste de una economía de exportación. Cuba, 1898-1939; in: E. Cárdenas y otros (comp.) La era de las exportaciones latinoamericanas; FCE, Trimestre Económico, No. 93; pp.418-465;
- Rampersad, Frank, Growth and structural change in the Economy of Trinidad and Tobago, 1951-1961; University of West Indies, Jamaica;
- Sangster, Ian, Sugar and Jamaica;

- Singh, Chaitram, Guyana: Politics in a plantation society; Ed. Roberto Wesson, 1988;
- Statistical Abstract of Guyana;
- Statistical yearbook of Jamaica;
- Stone, Carl y Wellisz, Stanislaw, Jamaica; in: Ronald Findlay y Stanislaw Wellisz (Ed), Five small open economies; World Bank-Oxford University Press, 1993; pp. 141-218;
- Sugar Industry Authority (SIA-Jamaica), Balance anual, 2002;
- Thomas, Clive Y., Azúcar, ¿amenaza o desafío?
- Thorne, Alfred, Size, structure and growth of the economy of Jamaica;
- Unión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo; Bruselas, 23 de marzo del 2003, COM (2003) 554 final;
- Urrutia, Miguel (Editor), Tendencias a largo plazo en el desarrollo económico de América Latina; BID, Washington, 1993.
- World Bank, Guyana: Private Sector Development; 1993;

ANEXOS

Gráfico 3⁵²

Movimiento de la producción de "sugar produced" en Jamaica por categoría de productores, 1975-2002



⁵² Gráfica elaborada con base a datos proporcionados por "The Sugar Industry Authority", Jamaica y la FAO; FAO-SOFA 2003-04.

Gráfico 4

Movimiento de los precios FOB del Azúcar del Caribe en el mercado libre,

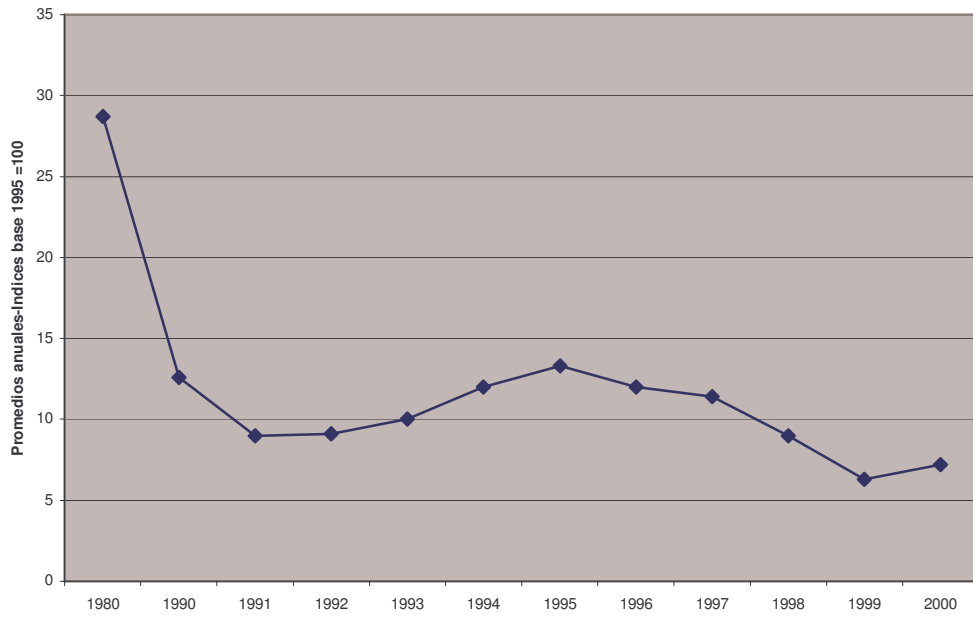


Gráfico 7⁵³

⁵³ Gráfica elaborada con base a series establecidas por el FMI; Cf. Internacional Financial Statistics Yearbook, 2002.

Tendencia del valor nominal del Dólar guyanese respecto al Dólar norteamericano, 1972-2003

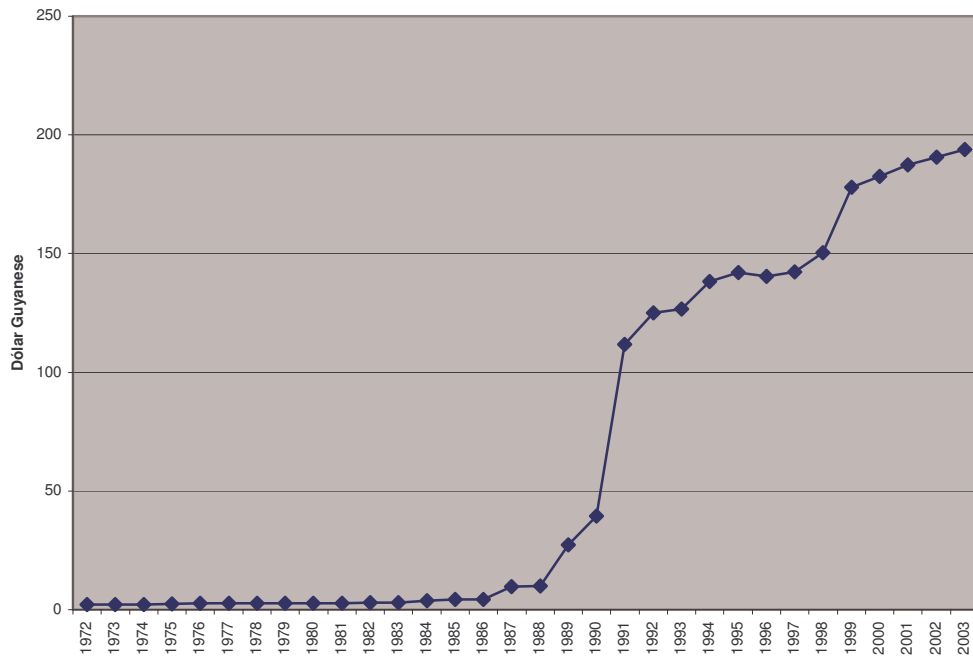


Gráfico 10⁵⁴

⁵⁴ Elaborado con base a datos establecidos por el FMI; IMF, International Financial Statistics Yearbooks, 2002.

Movimiento del tipo de cambio jamaicano respecto al dólar norteamericano, 1972-2001

