



NOTA DE COYUNTURA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

Senado de la República, a 19 de mayo de 2014

ORÍGENES Y ESCENARIOS DE LA “GUERRA DEL AZÚCAR” ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



Fuente: *El Economista*, Consultado el 19 de mayo de 2014 en:
http://eleconomista.com.mx/files/imagecache/nota_completa/Azucarera%20costales%2

Introducción

El 28 de marzo de 2014, la Coalición Estadounidense del Azúcar, representante de la gran mayoría de productores azucareros de ese país y coloquialmente conocida en Washington como el *Big Sugar*, presentó ante la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (ITC, por sus siglas en inglés) una petición de aprobación de medidas compensatorias *antidumping* contra las importaciones de azúcar provenientes de México. De acuerdo con el documento presentado por la organización, México ha incurrido en la práctica comercial desleal conocida como *dumping*, que consiste en la exportación de grandes volúmenes de un determinado bien a un precio por debajo de los costos reales de producción. Incurrir en *dumping* puede deberse a diversas causas; en este caso particular, de acuerdo con los azucareros estadounidenses, la producción mexicana se encuentra fuertemente subsidiada por el gobierno mexicano, lo que permite a los productores obtener ganancias aún vendiendo a un precio menor al costo.

Los productores azucareros mexicanos, por su parte, han respondido negando las acusaciones de incurrir en *dumping* ya que, de acuerdo con la Unión Nacional de Cañeros, la baja en los precios del azúcar responde a un excedente de la producción mundial,¹ coyuntura que la industria estadounidense pareciera querer aprovechar para culpar a México que, por cierto, es el único país del mundo cuya producción azucarera tiene un acceso prácticamente ilimitado al mercado estadounidense, gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Durante los veinte años de libre comercio entre México y Estados Unidos, el azúcar ha sido siempre un tema controversial en vista de la sensibilidad de la industria en ambos lados de la frontera. Sin embargo, la decisión de la ITC—el 9 de mayo pasado—en el sentido de que ampliaría sus investigaciones sobre los argumentos de la Coalición del Azúcar, así como la eventual imposición de aranceles—como medidas compensatorias por el presunto daño a la industria estadounidense—contra las exportaciones azucareras mexicanas, hacen indispensable un análisis de la coyuntura política actual, y el camino que podría tomar una controversia cuyas repercusiones podrían afectar negativamente la relación comercial bilateral en su conjunto. En consecuencia, la presente nota de coyuntura presenta una relación de los acontecimientos más importantes en torno al tema azucarero, así como el marco jurídico internacional que lo regula para, finalmente, esbozar algunos posibles escenarios en el corto plazo.

Antecedentes: el TLCAN y las “cartas paralelas”

Es bien conocido que el Capítulo VII del TLCAN, relativo al “Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias”, fue uno de los más complicados en el proceso de negociación del instrumento. No obstante, la dificultad fue particularmente aguda con respecto a la industria azucarera, cuyas disposiciones quedaron plasmadas en el Anexo 703.2, párrafos 13 a 22, del texto oficial del Tratado.² Antes del TLCAN, la exportación

¹ “No hay dumping en azúcar mexicana que va a EU: cañeros”, en *El Economista*, 9 de mayo de 2014 (consultado el 13 de mayo): <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/05/09/no-hay-dumping-azucar-mexicana-que-va-eu-cañeros>

² Ver Anexo 703.2 en el *Texto legal del Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (consultado el 13 de mayo de 2014): <https://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=184&ctl=SectionView&mid=1591&sid=dad32284-a428-42ab-878a-360fcdcd74de&language=es-MX#An703.2a>

de azúcar mexicana a Estados Unidos estaba regulada por un sistema de cuotas, *i.e.*, el gobierno estadounidense establecía anualmente un límite de volumen a la importación del bien. Así, en el párrafo 15 del citado Anexo del Tratado se estipuló el aumento progresivo de dicha cuota de azúcares y jarabes endulzantes que se podría exportar, libre de cualquier arancel, con la intención de llegar a la desgravación total en un periodo de 15 años.

Las etapas acordadas fueron: a) 25 mil toneladas métricas durante los primeros seis años después de la entrada en vigor del instrumento (1994-2000); b) 150,000 toneladas métricas durante el séptimo año (2001); y c) 110% del límite máximo del año anterior,³ del octavo año al decimocuarto (2002-2008). Es decir, a partir de 2008, la liberalización del mercado bilateral del azúcar y los jarabes endulzantes sería total. Sin embargo, es imperativo hacer notar que el párrafo 16 del mismo Anexo contenía una restricción para la aplicación de este proceso, especificando que el párrafo 15 no aplicaría en caso de que el exportador tuviera un superávit de producción durante dos años consecutivos a partir de la entrada en vigor del Tratado.

En principio, y como identifica Rodolfo Cruz Miramontes, cuando se negoció el TLCAN no parecía haber razones para considerar que México se podría convertir en superavitario en producción de azúcar, ya que durante los primeros años de los noventa incluso tenía problemas para satisfacer la demanda interna. No obstante, los productores azucareros estadounidenses temieron, con razón, que los jarabes de maíz de alta fructosa (JMAF) —sustitutos directos del azúcar y con libre acceso al mercado mexicano— pudieran ser un factor fundamental para convertir a México en exportador neto, toda vez que la industria mexicana comenzara a utilizar los JMAF.⁴ Con ello en mente, el entonces secretario de Comercio, Mickey Kantor, por medio de correspondencia privada, propuso a su contraparte mexicano Jaime Serra Puche una serie de modificaciones a los apartados del TLCAN relacionados con el azúcar. En última instancia, dicha correspondencia se incluiría en el paquete que el presidente Clinton envió al Congreso para la aprobación del Tratado (de ahí que se le conozca como “las cartas paralelas”), otorgándole la parte estadounidense el status de “enmiendas” al instrumento internacional.⁵

A todas luces, y como concluye el propio Cruz Miramontes en su análisis, dichas “cartas” no tenían efecto jurídico alguno ni imponían obligaciones a México.⁶ En cualquier caso, y a pesar de que la relación comercial en lo que hace al sector azucarero estuvo regida por los criterios plasmados en las cartas, con la liberalización total del mercado en 2008 perdieron finalmente su efecto. No obstante, es importante tenerlas en mente como clara muestra, tanto del poder de cabildeo de la industria azucarera en Washington, como de la capacidad de Estados Unidos de eludir algunos de los compromisos adquiridos mediante la entrada en vigor del TLCAN.

³ *E.g.* Si en 2001, la cuota establecía un límite máximo de 150,000 toneladas, en 2002 dicha cuota se incrementaría en un 10% (15,000 toneladas) para llegar a 165,000 toneladas.

⁴ Rodolfo Cruz Miramontes, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las denominadas ‘cartas paralelas’”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 1, 2001, pp. 130-131.

⁵ *Ibid.*, p. 132.

⁶ Cruz fundamenta su razonamiento en que dicha correspondencia no fue ni un tratado ni un acuerdo interinstitucional, en el sentido que les da a estas figuras la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992. Ver *Ibid.*, pp. 148-150.

La actual controversia

Durante las primeras dos décadas de libre comercio entre México y Estados Unidos, el sector ha seguido mostrando un gran potencial conflictivo entre ambos países. De uno y otro lado se ha acusado a la contraparte de incurrir en prácticas desleales, y se ha buscado el apoyo de los gobiernos para bloquear la importación de azúcar o endulzantes provenientes del otro país. Sin embargo, hasta el momento, sólo Estados Unidos ha llevado estas disputas ante mecanismos de solución de controversias internacionales en dos ocasiones: 1) como respuesta a la adopción de derechos compensatorios *antidumping* por parte de México contra el JMAF estadounidense en 1996; y 2) en reacción al impuesto mexicano a los refrescos endulzados con ingredientes distintos al azúcar de caña (*i.e.* JMAF) en 2004. En ambos casos, los grupos especiales establecidos *ad hoc* conforme al reglamento de solución de controversias de la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁷ determinaron que las medidas tomadas por México violaban sus obligaciones comerciales hacia Estados Unidos.

En esta ocasión, es de nuevo Estados Unidos el que asume la calidad de reclamante. Sin embargo, lo hace mediante la amenaza de la imposición de medidas compensatorias por el presunto *dumping* en que está incurriendo la industria azucarera mexicana. En la petición que el *Big Sugar* interpuso ante la ITC, se argumenta que el azúcar mexicana se vende en el mercado estadounidense con márgenes de *dumping* de hasta 45% y que, entre 2011 y 2013, el porcentaje del mercado del azúcar acaparado por la producción mexicana se duplicó para llegar al 18%.⁸ Igualmente, el lobby azucarero en Washington afirma que el presunto *dumping* mexicano le ha costado a la industria mil millones de dólares.⁹ Conviene tener presente, en este contexto, que por alrededor de 8 años, Estados Unidos vendió a México más fructuosa que el azúcar que le compró al país sin que esto diera lugar a litigio alguno. No es sino hasta ahora, cuando las exportaciones de azúcar de México a Estados Unidos superaron el volumen de importación de fructuosa que se subrayan supuestas malas prácticas comerciales por parte de México.¹⁰

No obstante, la principal razón detrás del incremento en las exportaciones mexicanas de azúcar (2.2 millones de toneladas en 2013-2014, de las cuales dos terceras partes estarán orientadas a Estados Unidos) y la consecuente baja en su precio fue un incremento inusitado en el volumen de la producción en los dos últimos años (6.9

⁷ Para el caso de los derechos antidumping, Estados Unidos solicitó primero el establecimiento de un Panel de acuerdo a lo estipulado en el Capítulo XIX del TLCAN (Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias) en la demanda MEX-USA-98-1904-01. Sin embargo, la renuncia de uno de los miembros del Panel demoró los trabajos del mismo, situación que motivó al gobierno estadounidense a iniciar el mismo procedimiento ante la OMC. En última instancia, el Panel del TLCAN emitió su decisión, misma que fue concurrente con la del grupo especial de la OMC. Para ver la orden del Panel, *Revisión de la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, originarias de los Estados Unidos de América* (consultado el 14 de mayo de 2014): <http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/MU98191m.asp#ORDEN>

⁸ American Sugar Alliance, *US sugar producers file antidumping-countervailing duty petitions against Mexican sugar. Fact Sheet* (consultado el 14 de mayo de 2014): <http://www.sugaralliance.org/mexico/fact-sheet/>

⁹ Tim Johnson, "Sugar war could sour US-Mexico trade ties", en *Christian Science Monitor*, 28 de abril de 2014 (consultado el 9 de mayo de 2014): <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2014/0428/Sugar-war-could-sour-US-Mexico-trade-ties>

¹⁰ Montserrat Bosque, "Saca EU el cobre en azúcar, AM de León", 14 de mayo de 2014, consultado el 19 de mayo de 2014 en: <http://www.am.com.mx/notareforma/39475>

millones de toneladas en 2012-2013 y 6.6 en 2013-2014).¹¹ Esta tendencia, es importante notarlo, no solo tiene que ver con México sino con un fenómeno mundial. De tal forma, y en vista de los excedentes mundiales, el precio de los endulzantes estadounidenses debiera también experimentar una disminución importante. Sin embargo, de acuerdo con un especialista, es evidente que a la industria no le conviene reconocerlo.¹²

El pasado 9 de mayo, la ITC emitió un pronunciamiento mediante el cual estableció que continuará la etapa de investigación para determinar si, en efecto, la práctica denunciada ha tenido lugar y, en tal caso, cuál habría sido su impacto para el bienestar de los trabajadores azucareros estadounidenses. El reporte con los resultados, que en última instancia podrían ser la base para la imposición de medidas compensatorias contra México, se espera sea publicado a más tardar el 9 de junio. De cara a esa determinación, es importante que México contemple al menos tres escenarios posibles y los potenciales cursos de acción ante ellos.

Posibles escenarios

Solución negociada, sin la imposición estadounidense de medidas compensatorias. Tanto el gobierno estadounidense cuanto el mexicano tienen gran interés en negociar una salida mutuamente aceptable que evite la escala de lo que algunos medios llaman ya una “guerra del azúcar”. En su comparecencia ante la ITC, el 18 de abril pasado, la parte mexicana negó que haya incurrido en prácticas de *dumping* y afirmó que, en caso de dictarse medidas compensatorias, se “alteraría el delicado balance”¹³ que se ha conseguido con respecto al comercio de endulzantes (azúcar y JMAF). Igualmente, la Secretaría de Economía, en voz de su titular Ildefonso Guajardo, ha manifestado en repetidas ocasiones su convicción en la necesidad de detener la controversia en la etapa de consultas directas.

A su vez, la posición de los funcionarios del gobierno estadounidense es también la de agotar todos los medios posibles de negociación. El secretario de Agricultura, Tom Vilsack, ha manifestado su descontento ante las acciones del lobby azucarero, y en una audiencia ante la Cámara de Representantes, expresó que la demanda de medidas compensatorias se da en un momento nada favorable,¹⁴ que podría tener consecuencias adversas en la relación comercial con México, cuyo impacto podría afectar a otras industrias estadounidenses.

Tomando en cuenta la posición razonablemente conciliadora de ambos gobiernos, podría afirmarse que este escenario es el más plausible en el corto plazo. Sin embargo, hay dos factores de suma importancia que se deben tomar en consideración al momento de contemplar este escenario. Por un lado, y como ya se advirtió al revisar el proceso de negociación del sector azucarero en el TLCAN, los cabilderos de la industria

¹¹ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *Boletín de Derecho e Instrumentos Internacionales*, núm. 17, marzo 2014 (consultado el 13 de mayo de 2014): http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Apuntes_Derecho.pdf

¹² Amineth Sánchez, “Los seis puntos básicos sobre el precio del azúcar”, en *Milenio*, 12 de mayo de 2014 (consultado el 13 de mayo de 2014): http://www.milenio.com/negocios/seis-puntos-basicos-precio-azucar-mexico-estados-unidos_0_297570519.html

¹³ A. Sánchez, “¿Quién ganará, azúcar mexicana o estadounidense?”, en *Milenio*, 9 de mayo de 2014 (consultado el 12 de mayo de 2014): http://www.milenio.com/negocios/ganara-azucar-mexicana-estadunidense_0_295770665.html

¹⁴ T. Johnson, *art. cit.*

en Washington son muy poderosos. Representando apenas el 4% de la producción agrícola estadounidense, aportan un tercio de los recursos que el sector primario destina para cabildear en el Congreso.¹⁵ Por otro, la ITC tiene un historial notoriamente parcial hacia la parte estadounidense, en vista de que resuelve el 75% de las controversias que recibe a favor de Estados Unidos.¹⁶ De este modo, así sea temporalmente, la estadística sugiere que la probabilidad de una decisión favorable a las medidas compensatorias es alta, independientemente de la posición oficial del gobierno federal estadounidense. Por lo tanto, vale la pena considerar otros dos escenarios, en caso de que la ITC resuelva a favor de los productores azucareros estadounidenses y el Departamento de Comercio se vea obligado a imponer medidas compensatorias.

Escalamiento de medidas comerciales desde ambas partes (“guerra comercial”). Este escenario es poco plausible, en vista de los enormes costos que podría acarrear para muchas industrias, tanto en Estados Unidos como en México. No obstante, y considerando que la economía mexicana es mucho más dependiente de la estadounidense que viceversa, la peor parte recaería sobre México. Este hecho, huelga decir, se encuentra bien internalizado en México, ya que pocas veces asume medidas agresivas de retribución contra lo que considera prácticas desleales de comercio por parte de Estados Unidos (e.g., el tema del autotransporte de carga transfronterizo bajo el régimen del TLCAN). En última instancia, el inicio de una “guerra comercial”, así sea limitada, sería el menos conveniente para ambas partes. El propio secretario de agricultura, Tom Vilsack, comentó recientemente que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos estaría a favor de suspender eventuales medidas compensatorias a fin de evitar posibles represalias comerciales de México.

Establecimiento de un mecanismo de solución de controversias. Ante la imposición de medidas compensatorias *antidumping*¹⁷ por parte de Estados Unidos, el curso de acción racional para México sería recurrir a un mecanismo de solución de controversias. En tal caso, se podría elegir entre el régimen del TLCAN (Capítulo XIX) y el de la OMC. Sin importar la naturaleza de la disputa, y a pesar de que el trato del azúcar en la relación bilateral está regulado por el TLCAN, al ser los dos países también miembros de la OMC, cuentan con la libertad de elección de medios para la resolución de controversias. Ahora bien, y en vista del carácter *ad hoc* de los paneles del TLCAN y las complicaciones logísticas que conlleva, lo más viable y expedito sería recurrir al ámbito multilateral. De la forma en que se han planteado los hechos sobre el caso, parecería que la evidencia favorece a la posición de México; y aunque es arriesgado adelantar el fallo

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ “No hay dumping en azúcar mexicana que va a EU: cañeros”, *art. cit.*

¹⁷ El *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC* (“el Acuerdo SMC”) somete a cierto marco regulatorio la utilización de subvenciones y reglamenta las medidas que los países pueden adoptar para contrarrestar los efectos de las subvenciones a otros países. El Acuerdo sobre Subvenciones prevé que un Miembro pueda utilizar el procedimiento de solución de diferencias de la OMC para tratar de lograr la supresión de la subvención o la eliminación de sus efectos desfavorables, o pueda iniciar su propia investigación y finalmente aplicar un derecho adicional (“derecho compensatorio”) a las importaciones subvencionadas que se constate que causan daño a una rama de producción nacional (OMC, Subvenciones y medidas compensatorias, documento de trabajo y capacitación, consultado el 19 de mayo de 2014 en: http://etraining.wto.org/admin/files/Course_395/Module_2260/ModuleDocuments/TR-M4-R1-S.pdf).

de un panel de resolución de controversias comerciales, las decisiones de esos grupos en los dos casos que Estados Unidos demandó a México por las medidas contra la importación de JMAF son un precedente importante. No obstante, México ya ha anunciado un plan, en caso de que se establezcan medidas compensatorias, para la exportación de aproximadamente 1.1 millones de toneladas de azúcar a países no integrantes del TLCAN.¹⁸

¹⁸ *El Financiero*, “Producción de azúcar en México caería a 6 millones de toneladas en 2013/2014”, 14 de mayo de 2014, consultado el 19 de mayo en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/produccion-de-azucar-en-mexico-caeria-a-millones-de-toneladas-en-2013-14.html>