

NOTA DE COYUNTURA

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

 @CGBSenado

Senado de la República, 20 de junio de 2017

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS LLEGAN A ACUERDO SOBRE CONFLICTO POR EL COMERCIO BINACIONAL DE AZÚCAR¹



El 6 de junio pasado, México y Estados Unidos acordaron modificaciones al régimen que – desde 2014 – gestionaba el comercio bilateral de azúcar. Luego de que, en respuesta a la presión de sus productores, Estados Unidos manifestara su intención de establecer aranceles *anti-dumping* y medidas compensatorias contra las importaciones azucareras de México como respuesta a presuntas prácticas desleales, México terminó por hacer diversas concesiones a su principal socio comercial, con el fin de proteger su acceso al mercado y mantener las ventajas para el sector cañero.

¹ Foto: Notimex “Tiene la industria azucarera récord”, *El Siglo de Torreón*, 26 de julio de 2013. Consultado el 14 de junio de 2017 en: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/896087.tiene-la-industria-azucarera-record.html>

Introducción

El 6 de junio, el Secretario de Economía de México Ildelfonso Guajardo, y el Secretario de Comercio de Estados Unidos Wilbur Ross, anunciaron que ambos países habían llegado a un acuerdo para gestionar las diferencias en torno al comercio binacional de azúcar, luego de que la industria azucarera estadounidense presionara a Washington para amenazar a México con la imposición de cuotas o aranceles compensatorios a la importación del producto. Históricamente, el sector ha sido uno de los más conflictivos en la relación comercial mexicana-estadounidense, en buena parte como consecuencia de la capacidad organizativa y de injerencia política del llamado *Big Sugar* – los grupos de presión que cabildan ante los actores políticos estadounidenses en favor de los intereses de la industria de ese país.

Por lo pronto, con las enmiendas a los Acuerdos de Suspensión que habían sido suscritos en 2014, México evitó la imposición por parte de Estados Unidos de medidas *anti-dumping* y compensatorias que habrían lastimado considerablemente a los exportadores de azúcar mexicanos. Sin embargo, aceptó que el porcentaje de azúcar refinada que exporta hacia Estados Unidos bajara del 53% a sólo 30%, a fin de calmar los reclamos de los refinadores estadounidenses, que resienten importaciones de azúcar que van directamente hacia el consumidor, sin pasar por ellos. En última instancia, la conflictividad del sector y la naturaleza del acuerdo al que se llegó para evitar la imposición de aranceles refleja un adelanto de las potenciales complicaciones que se darán en el marco de una negociación comercial mucho más amplia, como es la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en su totalidad, y que comenzará en agosto próximo según los tiempos establecidos por Washington.

A la luz de estos acontecimientos, esta Nota de Coyuntura presenta una revisión histórica de los problemas que el sector azucarero ha significado para el comercio mexicano-estadounidense desde la entrada en vigor del TLCAN y hasta el día de hoy. Esto a fin de hacer comprensible la controversia que involucró a ambos gobiernos durante los últimos meses, y que se resolvió con las enmiendas a los Acuerdos de Suspensión anunciadas a principios de junio por los Secretarios Ross y Guajardo. Adicionalmente, se incluye una sección en la cual se describe el panorama de la industria en ambos países, a fin de dimensionar la importancia que para cada uno de ellos tiene, tanto en términos absolutos cuanto en relación a la inminente reapertura del TLCAN.

Antecedentes históricos de la disputa azucarera entre México y Estados Unidos

El conflicto azucarero entre ambos países tiene una larga historia que involucra a las autoridades e industrias mexicanas y estadounidenses. En 2014 se alcanzó un acuerdo que limitó las exportaciones mexicanas de este bien, lo que no dejó muy contentos a los productores mexicanos. Es de mencionar que, en abril de ese año, las exportaciones mexicanas de azúcar alcanzaron su mayor nivel en la historia, con 175 millones de dólares. Desde entonces, las

exportaciones del edulcorante han tenido una evolución inestable, sobre todo debido al conflicto de este sector con el gobierno en Estados Unidos.²

Antes del TLCAN, la exportación de azúcar mexicana a Estados Unidos estaba regulada por un sistema de cuotas, mediante el cual el gobierno estadounidense establecía anualmente un límite al volumen a importar. Actualmente, el comercio bilateral del sector azucarero entre México y Estados Unidos está regulado por el Anexo 703.2, párrafos 13 a 22 del Capítulo VII del TLCAN, relativo al “Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias”. Es de mencionar que, a pesar de las complicaciones durante el proceso de negociación del Capítulo, la dificultad fue particularmente aguda con respecto a la industria azucarera.³

El párrafo 15 del citado Anexo estipuló el aumento progresivo de las exportaciones de azúcar mexicana a Estados Unidos y de fructuosa estadounidense a México libres de cualquier arancel, con la intención de llegar a la desgravación total en un periodo de 15 años, mismo que se cumplió en 2008.⁴ Sin embargo, el párrafo 16 del mismo Anexo estableció 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 TLCAN.⁵

Antes de que el TLCAN fuera aprobado por el Congreso estadounidense, el entonces Secretario de Comercio estadounidense, Mickey Kantor, por medio de correspondencia privada, propuso a su contraparte mexicano Jaime Serra Puche una serie de modificaciones al apartado del TLCAN relacionado con el azúcar. Estas modificaciones derivadas del temor manifestado por los productores azucareros estadounidenses respecto a que México se convirtiera en exportador neto, contemplaron el compromiso adquirido cuando alguno de los países sea o se estime que pueda ser superavitario y modificaron el párrafo 15 en sus incisos b) y c), determinándose el límite para los años séptimo al decimocuarto, en 250 mil toneladas métricas, sin aplicar el párrafo 16.⁶

² Rodrigo Riquelme, “12 claves sobre el conflicto del azúcar entre México y Estados Unidos”, *El Economista*, 10 de junio de 2017. Consultado el 13 de junio de 2017 en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/06/10/12-claves-sobre-conflicto-azucar-entre-mexico-estados-unidos>

³ “En el caso de productos sensibles -particularmente el maíz o el azúcar para el caso mexicano- los periodos de transición hacia la eliminación total de los aranceles fueron de hasta quince años e incluyeron complicados sistemas de cuotas”. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La integración comercial de América del Norte más allá del TLCAN”, Documento de análisis, México, *Senado de la República*, noviembre de 2014. Consultado el 12 de junio de 2017 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Doc_Analisis_Nov2014.pdf

⁴ Las etapas acordadas fueron tres: 1) 25 mil toneladas métricas durante los primeros seis años después de la entrada en vigor del instrumento (1994-2000); 2) 150,000 toneladas métricas durante el séptimo año (2001); y 3) 110% del límite máximo del año anterior, del octavo año al decimocuarto (2002-2008). El Anexo 703.2 del TLCAN puede consultarse en: <https://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=184&ctl=SectionView&mind=1591&sid=dad32284-a428-42ab-878a-360fcdcd74de&language=es-MX#An703.2a>

⁵ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Orígenes y escenarios de la ‘guerra del azúcar’ entre México y Estados Unidos”, Nota de Coyuntura, México, *Senado de la República*, 19 de mayo de 2014. Consultado el 10 de junio de 2017 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/1905AZU.pdf>

⁶ 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.

Dicha correspondencia fue incluida en el paquete que el Presidente Clinton envió al Congreso para la aprobación del acuerdo y la parte estadounidense le otorgó el estatus de “enmiendas” al Tratado. En opinión de Rodolfo Cruz Miramontes, dichas “cartas” no tenían efecto jurídico alguno ni imponían obligaciones a México. No obstante, la relación comercial del sector azucarero estuvo regida por los criterios plasmados en las cartas, que dejaron a la industria mexicana sin la posibilidad de exportar al mercado estadounidense en cuota todos sus excedentes más allá de un supuesto tope y en las que además el Estado mexicano aceptó en 1993 limitar las exportaciones de azúcar hacia Estados Unidos hasta el monto de 25 toneladas por un periodo de entre 7 y 14 años. Con todo, una vez que se concluyó el periodo de liberalización total del mercado azucarero contemplado por el TLCAN en 2008, estas cartas perdieron finalmente su efecto.⁷

Durante las primeras dos décadas de libre comercio entre México y Estados Unidos, el sector azucarero mostró un gran potencial conflictivo entre ambos países.⁸ De uno y otro lado se ha acusado a la contraparte de incurrir en prácticas desleales, y se buscó el apoyo de los gobiernos para bloquear la importación de azúcar o endulzantes provenientes del otro país. Sin embargo, sólo Estados Unidos ha llevado estas disputas ante mecanismos de solución de controversias internacionales en diversas ocasiones: 1) en 1996, como respuesta a la adopción de derechos compensatorios *antidumping* por parte de México contra el jarabe de maíz de alta fructosa (JMAF) estadounidense; 2) en 2004, ante la reacción al impuesto mexicano a los refrescos endulzados con ingredientes distintos al azúcar de caña;⁹ y 3) en 2014, ante la petición de la Coalición Estadounidense del Azúcar en la Comisión de Comercio Internacional de ese país (ITC, por sus siglas en inglés) de aprobación de medidas compensatorias *antidumping* contra las importaciones de azúcar provenientes de México. En los primeros dos casos, la OMC determinó que las medidas tomadas por México violaban sus obligaciones comerciales con Estados Unidos; en el tercero, en octubre de 2014 ambos países llegaron al acuerdo de evitar la imposición de aranceles y cuotas compensatorias a las importaciones de azúcar mexicana, pero limitando a 1.5 millones las exportaciones y fijando un precio menor a las exportaciones mexicanas.¹⁰

Los instrumentos – formalmente conocidos como Acuerdo de Suspensión de Medidas Compensatorias y *Anti-dumping* – entraron en vigor el 26 de noviembre de 2014 y se pactaron para una vigencia de cinco años. Mediante este mecanismo, ambos países buscaron evitar una “guerra comercial” con repercusiones en instancias internacionales, pero para México el compromiso consistió en no enviar excedentes que Estados Unidos no necesitara a cambio de garantizar su permanencia como proveedor preeminente de azúcar en dicho mercado. Más aún, el acuerdo fijó plazos para evitar que las importaciones se concentren en ciertas épocas

⁷ *Ídem*.

⁸ Para un mayor análisis sobre los primeros inconvenientes en la “guerra del azúcar” entre México y Estados Unidos se sugiere consultar: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Orígenes y escenarios de la ‘guerra del azúcar’ entre México y Estados Unidos”, *op.cit.*

⁹ *Ídem*.

¹⁰ Para el conflicto suscitado en 2014 se sugiere consultar Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques “México y Estados Unidos evitan ‘guerra del azúcar’: un nuevo acuerdo limita las exportaciones mexicanas”, Ficha informativa, México, Senado de la República, 6 de noviembre de 2014. Consultado el 15 de junio de 2017 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/ficha061114.pdf>

del año, y fijó el precio mínimo en 20.75 centavos de dólar por libra para el azúcar estándar y 23.57 centavos para el azúcar refinada.¹¹

Sin embargo, aun cuando lo acordado sobrepasa lo pactado en el TLCAN, según el cual el mercado azucarero debía quedar libre de arancel y sin restricciones de montos a partir de 2008, en ese momento el Presidente de la Cámara Nacional de las Industrias Azucareras y Alcohólicas (CNIAA), Juan Cortina Gallardo, señaló que el acuerdo resultaba satisfactorio para ambas partes en la medida en que el promedio de las exportaciones de azúcar mexicana a Estados Unidos antes de 2013 era de entre 1.8 y 1.9 millones de toneladas y, según lo alcanzado, 1.5 millones no suponía una gran pérdida para México.¹² Aun así, a finales de 2016 el Departamento de Comercio de Estados Unidos dijo que el acuerdo sobre azúcar entre México y Estados Unidos no estaba funcionando como debería, luego de una revisión hecha a solicitud de empresas estadounidenses que pedían poner fin al pacto de 2014.¹³

Panorama de la industria azucarera en México y Estados Unidos

Antes de reseñar la evolución del conflicto entre ambos países que desembocó en las enmiendas a los Acuerdos de Suspensión anunciadas por los Secretarios Guajardo y Ross el pasado 6 de junio, se considera de interés hacer una somera revisión de la industria azucarera en ambos países. Esto no sólo para colocar en perspectiva la importancia de dicho sector para cada uno de los países sino también para, en el marco de la próxima apertura del proceso de renegociación del TLCAN, identificar actores y temas de interés para el equipo negociador mexicano.

En términos generales, en toda negociación comercial uno de los aspectos más controversiales son aquellos relacionados con la liberalización del comercio en productos agropecuarios. Y es que, a diferencia de los sectores industriales en donde las empresas de cada país miembro de un acuerdo comercial pueden llevar a cabo las reformas en el proceso productivo que mejoren su posición frente a competidores externos, la competitividad de la agricultura suele depender en mucho mayor medida de condiciones geográficas y naturales – superficie de cultivo, fertilidad de la tierra o clima. Es por ello que los gobiernos tienden a dar subsidios y apoyos precisamente a esos sectores, siempre los más vulnerables ante las distorsiones que provoca la apertura comercial.

En el caso del comercio entre México y Estados Unidos, un sector especialmente sensible ha sido el del azúcar. De acuerdo con información del Departamento de Agricultura estadounidense, tanto Estados Unidos y México son el quinto y sexto productores de azúcar a

¹¹ *Ídem.*

¹² Citado en *ídem.*

¹³ Carlos Paz, “¿Por qué México y EU tienen un conflicto azucarero?”, *Milenio*, 5 de junio de 2017. Consultado el 13 de junio de 2017 en: http://www.milenio.com/negocios/conflicto_azucarero-mexico-estados_unidos-azucar-aranceles-exportacion-milenio_0_915508700.html

nivel mundial (si no se cuenta a la Unión Europea como una sola unidad económica).¹⁴ En 2017, la referida agencia estadounidense estima que ese país producirá alrededor de 7.9 millones de toneladas. En cuanto a México, en el mismo documento el Departamento de Agricultura de Estados Unidos considera que la producción será de 6.6 millones de toneladas.¹⁵ Esta cifra discrepa ligeramente con los cálculos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que en sus estimados de producción para la zafra 2016-2017 refleja poco menos de 6 millones de toneladas métricas.¹⁶ Sea como fuere, se observa que el nivel de producción de México y de Estados Unidos es relativamente similar. No es el caso cuando se analiza la producción ya que, según la misma dependencia, el consumo estimado de azúcar en Estados Unidos durante el presente año será de poco más de 11 millones de toneladas métricas, en contraste con las 4.8 millones que estima para México; *i.e.*, mientras que México es autosuficiente en términos generales con respecto a este bien, Estados Unidos requiere de importaciones para satisfacer su creciente demanda interna.

Esta condición explica la importancia de la industria azucarera nacional en cada uno de los países. Ahora bien, las razones detrás de ello son ligeramente distintas según el país. En el caso mexicano, la sensibilidad del sector responde principalmente a su dependencia con el mercado estadounidense como destino del producto. Tomando las cifras de SAGARPA, de las alrededor de 6 millones de toneladas métricas de azúcar que producirá México en el periodo actual, se estima que millón y medio serán destinadas a la exportación.¹⁷ De esta cantidad, 984 mil irán directamente hacia el mercado estadounidense – más otros miles de toneladas que lo harán vía el Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX).¹⁸

Otro aspecto importante de las exportaciones mexicanas de azúcar hacia Estados Unidos tiene que ver con el tipo de producto que se exporta. En la Figura 1 se observa cuánto de las exportaciones totales de azúcar mexicana durante los últimos años corresponde a azúcar estándar y cuánto a producto refinado. La tendencia relevante a observar, más que el dramático descenso en las exportaciones totales entre 2014 y 2015, es la evolución de las exportaciones de azúcar refinada que, de acuerdo con las cifras, se ubica este año en su punto más bajo

¹⁴ Por encima se encuentran Brasil, India, Tailandia y China. Véase Roberto Morales, “México evita aranceles de EU en azúcar”, *El Economista*, 7 de junio de 2017. Consultado en la misma fecha en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/06/07/mexico-evita-aranceles-eu-azucar>

¹⁵ U.S. Department of Agriculture, *Sugar: World Markets and Trade*, 18 de mayo de 2017. Consultado el 16 de junio de 2017 en: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/Sugar.pdf>

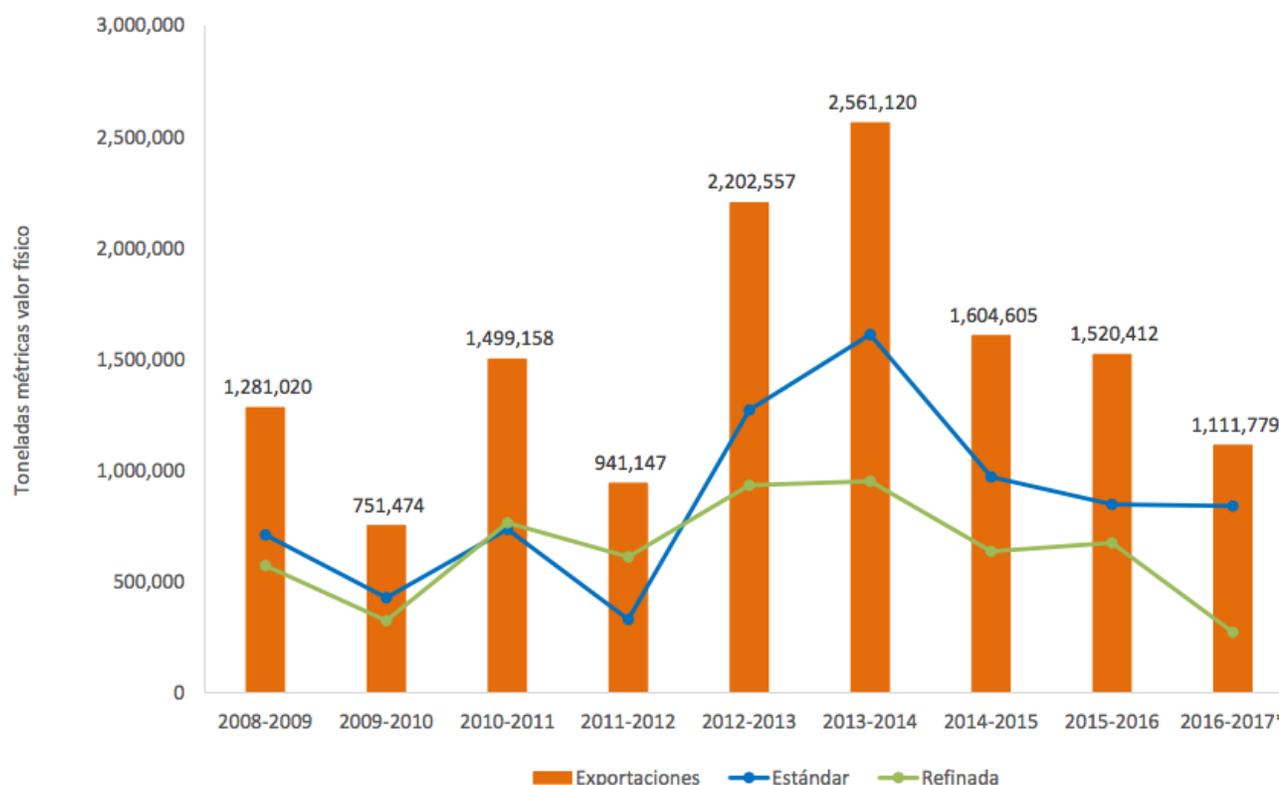
¹⁶ SAGARPA, “Estimación de cierre de producción de la zafra 2016/17”, México, 9 de junio de 2017. Consultado el 18 de junio de 2017 en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/230563/Estimacion_de_cierre_de_produccion_zafra_2016-17.pdf

¹⁷ SAGARPA, “Avance de las exportaciones de azúcar con información preliminar al 11 de junio, conforme el Balance Azucarero”, México, 11 de junio de 2017. Consultado el 19 de junio de 2017: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/231333/Exportaciones_de_azucar_al_11Jun2017.pdf

¹⁸ El Programa IMMEX es “un instrumento de fomento a las exportaciones que puede ser utilizado por las empresas que importen mercancías de manera temporal y que realicen un proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación y/o a la prestación de servicios de exportación, difiriendo el pago del impuesto general de importación, del IVA y, en su caso, de cuotas compensatorias”. Sus beneficios están limitados a algunos sectores industriales especialmente sensibles (azúcar, productos siderúrgicos, llantas y textiles). Esto significa que las exportaciones IMMEX hacia Estados Unidos no reciben un trato según las reglas del TLCAN. Véase *Secretaría de Economía*, “Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)”, 15 de junio de 2015. Consultado el 19 de junio de 2017 en: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/siicex-transparencia-immex>

desde el ciclo 2009-2010. Es cierto que para el ciclo del año en curso se trata de datos parciales; sin embargo, la tendencia a la baja es clara cuando se compara con las exportaciones de azúcar estándar, que sin culminar el ciclo actual se encuentran ya al mismo nivel de las exportaciones del ciclo previo.

Figura 1. Exportaciones mexicanas de azúcar por ciclo azucarero, 2008-2017¹⁹



Fuente: SAGARPA.

Un último aspecto de interés con respecto a la industria mexicana del azúcar es su distribución en el territorio nacional, lo cual se observa en la Figura 2. La SAGARPA divide al país en siete regiones cañeras que abarcan 15 entidades federativas. Sin embargo, sólo dos estados agrupan la mitad de la producción total de azúcar del país: Veracruz (38.6%) y Jalisco (11.8%). La participación del resto de las entidades es la siguiente: San Luis Potosí (9.5%); Oaxaca (5.7%); Chiapas (4.9%); Tamaulipas (4%); Nayarit y Tabasco (3.5%); Puebla (3.4%); Quintana Roo (3.1%); Morelos (3%); Colima y Sinaloa (2.6%); Michoacán (2.5%); y Campeche (1.1%).²⁰ Un dato relevante es que, entre las diez entidades más pobres del país según las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), seis son productoras de azúcar, incluyendo a las dos más pobres – Chiapas y Oaxaca. Veracruz, el principal productor de caña del país, es el séptimo estado con mayor pobreza, con un

¹⁹ El asterisco en el ciclo 2016-2017 se refiere a que son cifras parciales, a junio de 2017.

²⁰ Aunque se trata de porcentajes de 2012-2013, en términos generales las tendencias se han mantenido. Véase SAGARPA, “Participación Estatal de Caña de Azúcar Molida”, 29 de septiembre de 2016. Consultado el 19 de junio de 2017 en: <http://www.gob.mx/conadesuca/galerias/mapas-sobre-la-agroindustria-de-la-cana-de-azucar?idiom=es>

aproximado de 58% de su población viviendo en esa condición.²¹ Es decir, varias de las entidades azucareras son de las que más apoyo requieren a nivel nacional.

Figura 2. Estados de México que conforman las regiones cañeras y con presencia de ingenios azucareros



Fuente: SAGARPA.

Estados Unidos, a diferencia de la mayoría de los países productores de azúcar, produce este bien no sólo a partir de la caña sino también de la remolacha. De hecho, la remolacha de azúcar representa el 55% de la producción nacional del edulcorante, mientras que la caña el 45% restante, según información del Departamento de Agricultura de ese país.²² La Figura 3 resalta los estados productores de azúcar – no se incluye a aquellos donde hay plantas de refinación.²³ En los últimos años, el número de unidades económicas dedicadas a la producción de azúcar ha disminuido – pasando de 4 mil 714 a 4 mil 579 a nivel nacional. Sin embargo, el área del cultivo promedio se ha incrementado, al tiempo que mejoras en la productividad han permitido

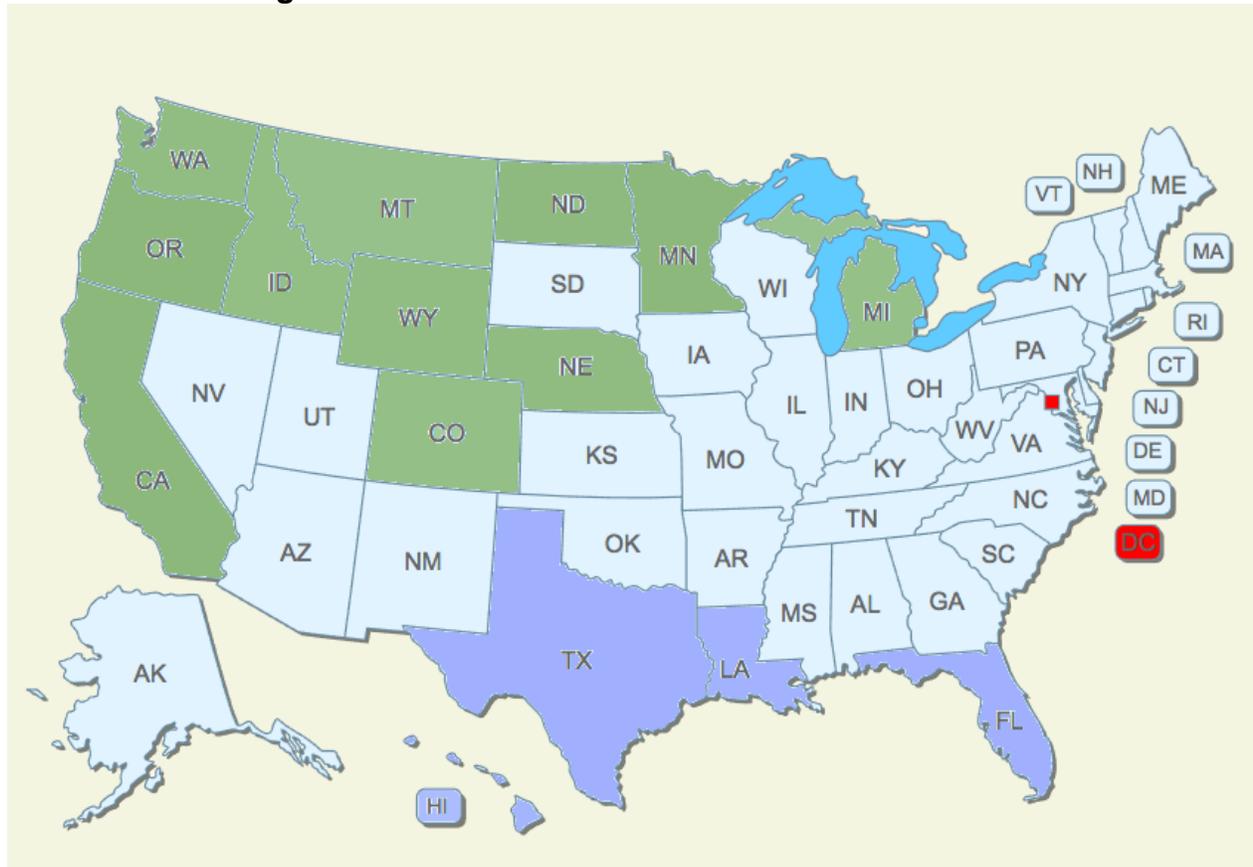
²¹ CONEVAL, “Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014”, julio de 2015. Consultado el 16 de junio de 2017 en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf

²² U.S. Department of Agriculture, “Sugar & Sweeteners”, mayo 2017. Consultado el 16 de junio de 2017 en: <https://www.ers.usda.gov/topics/crops/sugar-sweeteners/background/>

²³ De acuerdo con la Alianza Azucarera Estadounidense, hay plantas de refinación de azúcar en los estados de Nueva York, Maryland y Georgia, que juntas representan más de 6 mil empleos. Véase: *American Sugar Alliance*, “Where is Sugar Produced?”, s.f. Consultado el 16 de junio de 2016 en: <https://sugaralliance.org/where-is-sugar-produced>

que los niveles de producción se mantengan al alza a pesar de la disminución de unidades dedicadas al cultivo de este bien.

Figura 3. Producción de azúcar en Estados Unidos



Nota

- Estados en color azul: productores de caña de azúcar.
- Estados en color verde: productores de remolacha de azúcar.
- Estado en color rojo: Washington, D.C.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

Es importante señalar que el descenso más marcado se registra en la producción de caña de azúcar. De hecho, y aunque en el mapa todavía aparece marcado como productor de caña, el estado de Hawái cerró su último ingenio azucarero en 2016. De alcanzar niveles de producción anual de hasta un millón de toneladas anuales, el archipiélago del Pacífico producía poco más de 160 mil toneladas durante los últimos años de la industria en el estado.

Por su parte, la industria de la remolacha de azúcar goza de cabal salud en once estados de la Unión Americana. En contraste con la caña, que necesita de un clima tropical húmedo – presente en Texas, Luisiana y Florida, por ejemplo – la remolacha es susceptible de germinar en climas variados. Además, a partir del ciclo azucarero de 2009-2010, más del 95% de la producción emana de semillas genéticamente modificadas para soportar los diversos desafíos

climáticos que presentan estados nortños como Idaho, Washington, Dakota del Norte, Minnesota y Michigan, todos en la franja fronteriza con Canadá. De hecho, la región más dinámica en cuanto a la producción de remolacha de azúcar se encuentra entre los estados de Minnesota y Dakota del Norte.²⁴

De acuerdo con datos de la propia Alianza Azucarera Estadounidense (ASA, por sus siglas en inglés), la confederación más importante de productores de azúcar a nivel nacional e importante grupo de presión en Washington, la producción y el procesamiento del azúcar da empleo a 142 mil trabajadores estadounidenses y contribuye con alrededor de 20 mil millones de dólares a la economía del país.²⁵ Aunque se trata de una industria relativamente pequeña considerando el tamaño de la economía de Estados Unidos, la Alianza culpa a supuestos subsidios de los gobiernos de otros países productores como una amenaza para los trabajadores estadounidenses, premisa sobre la cual basa su campaña de cabildeo para buscar protección para los productores locales. México, específicamente, ha sido un blanco constante de ataques por parte de la Alianza Azucarera Estadounidense (ASA), que señala al país como responsable de *dumping*, y de “crear caos” en el mercado azucarero.

Adicionalmente, conviene recordar que históricamente los grupos de presión asociados a la industria azucarera – coloquialmente conocidos bajo el nombre de *Big Sugar* – han sido particularmente poderosos en Washington. En la época posterior a la Guerra Civil estadounidense, a finales del siglo XIX, la industria del azúcar se convirtió en uno de los cárteles sectoriales más poderosos del país, capaz de dictar la política comercial internacional de Estados Unidos con respecto al producto en cuestión. Hace apenas un año, diversos medios revelaron que durante la década de los sesenta del siglo pasado, el lobby del azúcar sobornó a científicos de la Universidad de Harvard para que publicaran una investigación sesgada en la cual señalaban al colesterol como responsable principal de las enfermedades coronarias, al tiempo que omitían toda posible vinculación de estos males con el consumo de azúcar²⁶. Al final, debe tenerse en mente que la industria azucarera – representada principalmente por la Alianza Azucarera Estadounidense (ASA) – es considerablemente poderosa en términos de sus capacidades de presión a los tomadores de decisiones estadounidenses, situación que en cierta medida explica la conflictividad del tema en las negociaciones comerciales bilaterales.

Las negociaciones rumbo al acuerdo de junio de 2017

Pese a los Acuerdos de Suspensión de 2014 por el Departamento de Comercio de Estados Unidos y después de que en febrero de 2015, el gobierno mexicano emitió los cupos máximos

²⁴ *Idem*.

²⁵ American Sugar Alliance, *op. cit.*

²⁶ David Singerman, “The Shady History of Big Sugar”, *The New York Times*, 16 de septiembre de 2016. Consultado el 16 de junio de 2017 en: <https://www.nytimes.com/2016/09/17/opinion/the-shady-history-of-big-sugar.html>

²⁷ David Singerman, “The Shady History of Big Sugar”, *The New York Times*, 16 de septiembre de 2016. Consultado el 16 de junio de 2017 en: <https://www.nytimes.com/2016/09/17/opinion/the-shady-history-of-big-sugar.html>

de exportación para el azúcar en el Diario Oficial de la Federación,²⁸ Estados Unidos anunció en abril de ese año que era probable que se suspendiera el mismo acuerdo pues podría no estar dando los mejores resultados posibles. Sin embargo, en marzo se anunció que el acuerdo seguiría vigente y se desecharían las impugnaciones realizadas al mismo tiempo por la industria estadounidense.²⁹ No obstante, al mes siguiente el Departamento de Comercio anunció que investigaría las denuncias contra México por posibles prácticas desleales y fue en septiembre de 2015 que se determinó que había evidencia para probar que México estaría recurriendo a prácticas de *dumping* en sus exportaciones de azúcar a Estados Unidos.³⁰ En esa fecha se concluyó que el producto mexicano importado tenía un subsidio para su exportación de entre el 5.78% y el 49.93%,³¹ por lo que se vendía en Estados Unidos con márgenes de *dumping*³² de entre el 40.48 y 42.14%.³³ Posteriormente, en noviembre de ese año, la Comisión de Comercio Internacional (ITC) estadounidense también determinó que la industria de ese país estaba siendo afectada “materialmente” por la importación de azúcar mexicana, por lo que se determinó que las limitaciones ejercidas desde diciembre de 2014 seguirían en vigor.³⁴

En marzo de 2016, autoridades de ambos países se reunieron con representantes de las industrias mexicana y estadounidense. Por una parte, la industria estadounidense volvió a emitir quejas sobre el grado de refinación del azúcar mexicana, de acuerdo con su estimación aún muy alto, lo que permitía que el grueso de las exportaciones mexicanas no pasaran por las refinadoras estadounidenses, limitando la cantidad de materia prima para refinar, y generando supuestas distorsiones en la oferta.³⁵ Por otro lado, la industria mexicana se defendía aclarando que el gobierno y los productores de México estaban cumpliendo cabalmente con los acuerdos de diciembre de 2014.

Para abril de 2016 se inició una nueva ronda de análisis por parte del Departamento de Comercio para verificar si las limitaciones de 2014 estaban surtiendo efecto. Con respecto a ello, en junio de ese año se publicó un estudio de la Alianza Azucarera Estadounidense (ASA) el cual indicó que las determinaciones del Departamento de Comercio para limitar la importación

²⁸ Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se sujeta a permiso previo la exportación de azúcar”, *Secretaría de Gobernación*, 6 de febrero de 2015. Consultado el 13 de junio de 2017 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5381128&fecha=06/02/2015

²⁹ *Diario Entre Todos*, “12 claves sobre el conflicto del azúcar entre México y Estados Unidos”, México, junio de 2017. Consultado el 13 de junio de 2017 en <http://www.entretodos.com.mx/12-claves-conflicto-del-azucar-mexico-estados-unidos/>

³⁰ U.S. Department of Commerce, “Commerce Finds Dumping and Countervailing Subsidization of Imports of Sugar from Mexico. Fact Sheet”, 17 de septiembre de 2015. Consultado el 13 de junio de 2017 en <http://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-mexico-sugar-ad-cvd-final-091715.pdf>

³¹ *Idem*

³² “El ‘margen dumping’ corresponde al monto en el cual el precio de exportación es inferior al valor normal. Normalmente, la existencia del margen de “dumping” se establece al comparar un promedio ponderado del valor normal y un promedio ponderado de los precios de todas las transacciones de exportación comparables, o también confrontando el valor normal y los precios de exportación transacción por transacción” Véase: Ministro de Comercio, Industria y Turismo, *Diccionario de Términos: Margen Dumping*, Colombia, 2017. Consultado el 20 de junio de 2017 en http://www.mincit.gov.co/publicaciones/11974/margen_de_dumping

³³ *Idem*

³⁴ U.S. International Trade Commission, “Sugar from Mexico Injures U.S. Industry, Says USITC”, 20 de octubre de 2015. Consultado el 13 de junio de 2017 en https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2015/er10201513.htm

³⁵ Bill Tomson, “Trump administration inheriting sugar dispute with Mexico”, *Agri Pulse Communications*, 4 de enero de 2017. Consultado el 17 de junio de 2017 en <https://www.agri-pulse.com/articles/8164-trump-administration-inheriting-sugar-dispute-with-mexico>

de azúcar mexicana habían estabilizado el mercado, aunque aún había retos en la materia, entre los que destacaban que: el producto mexicano se encontraba en un punto de refinación más alto, lo que no permitía su refinación en Estados Unidos para el consumidor final, siendo desventajoso para la industria estadounidense; el Estado de Hawái dejaría de producir azúcar de caña, limitando la oferta nacional; y que se verificaba un incremento importante en la demanda, lo que generaría alza en los precios.³⁶

En agosto de 2016, aún con las limitaciones impuestas, las exportaciones de azúcar mexicana representaban el 10% del mercado nacional estadounidense. En ese contexto se anunció que el Departamento de Comercio, así como líderes de la industria en ese país se encontraban en pláticas con el gobierno mexicano a fin de considerar cambios a las limitaciones.³⁷ En vista del alto porcentaje que ocupaban en ese momento las importaciones de azúcar mexicana, un cambio a las limitaciones impuestas podría tener un impacto considerable en la industria estadounidense.³⁸ Uno de los puntos esenciales de la negociación con México fue que Estados Unidos podía terminar en cualquier momento los acuerdos de suspensión del Departamento de Comercio anunciados en 2014 si estos no cumplían sus objetivos de limitar el impacto de las importaciones en la industria estadounidense, lo que llevaba a que en el caso de no alcanzar un acuerdo con México, se podrían imponer aranceles compensatorios de hasta el 80% a la importación debido a que el Departamento de Comercio habría verificado prácticas desleales presuntamente cometidas por México.³⁹

Sin embargo, también hubo sectores en contra de las limitaciones a las importaciones de azúcar mexicana. En este sentido, la Senadora demócrata Jeanne Shaheen, entre otros congresistas, se manifestaron en contra del Departamento de Comercio pues decían que estas limitaciones a la importación estaban teniendo un impacto negativo en los consumidores, llevando a que la oferta estuviera en un punto muy bajo, incrementando los precios injustificadamente hasta en un 20%.⁴⁰ Por su parte, Juan Cortina Gallardo, líder de la Cámara azucarera mexicana, declaró en agosto de 2016 que México se encontraba en una posición ventajosa para el mercado azucarero debido al TLCAN, por lo que aún con las limitaciones del Departamento de Comercio estadounidense, hasta ese momento no se había visto afectado en mayor medida el intercambio comercial.⁴¹

En octubre de 2016, sin la posibilidad de alcanzar un acuerdo para dar por concluidas las determinaciones de limitación e iniciar procedimientos en contra de prácticas desleales del comercio de azúcar mexicana, la Coalición Azucarera Estadounidense (ASC, por sus siglas en inglés) envió una carta con una enérgica protesta a la entonces Secretaria de Comercio Penny Pritzker, urgiendo que el Departamento a su cargo emitiera una posición sobre las limitaciones

³⁶ Jack Roney, "U.S. Sugar Market and Policy Update", *Alianza Azucarera Estadounidense*, 22 de junio de 2016. Consultado el 14 de junio de 2017 en <http://www.amscl.org/Images/Interior/contact%20committee/roney%20-%20ascl%20-%202016-16.pdf>

³⁷ Mark A. McMinimy, "Revisiting U.S.-Mexico Sugar Agreements", *Federación Científica Estadounidense*, 12 de agosto de 2016. Consultado el 14 de junio de 2017 en <https://fas.org/sgp/crs/row/IN10552.pdf>

³⁸ *Ídem*

³⁹ *Ídem*

⁴⁰ Emily Pickrell, "New Sugar Deal Between Mexico, U.S. in Works", *Buró de Asuntos Nacionales*, 4 de agosto de 2016. Consultado el 15 de junio de 2017 en <https://www.bna.com/new-sugar-deal-n73014445840/>

⁴¹ *Ídem*

de 2014 pues alegaba que éstas “no habían funcionado”, acusando a México de comerciar “injustamente” el azúcar a Estados Unidos, causando daños significativos a la industria estadounidense.⁴² Al mismo tiempo, la estadounidense “Compañía Imperial del Azúcar” (*Imperial Sugar Co.*), emitió también una comunicación dirigida al Departamento de Comercio exigiendo la terminación inmediata de las limitaciones e iniciar procedimientos en contra del comercio desleal para “permitir” a la industria estadounidense del azúcar “ajustarse” al mercado de consumo.⁴³ La compañía también acusó a México de estar “inundando” con sus excedentes al mercado estadounidense, lo que dejaba pérdidas a la industria estadounidense por mil millones de dólares.⁴⁴

En diciembre del mismo año, la compañía envió una nueva carta a la Secretaria de Comercio luego de recibir una respuesta, según la cual las negociaciones con México para alcanzar un acuerdo sobre las importaciones podrían extenderse durante cinco meses más.⁴⁵ En su comunicación, la empresa acusó a los productores mexicanos de declarar que “no deseaban ser proveedores de materia prima”⁴⁶ de las refinerías estadounidenses y nuevamente acusó que México estaba aprovechando las determinaciones de 2014 para sacar a las refinerías estadounidenses del negocio de refinación, enviando azúcar altamente refinada.⁴⁷

Ante la posición antagónica de la industria estadounidense, la industria mexicana envió una carta al Departamento de Comercio por medio de la firma de abogados Greenberg Traurig, LLP con sede en Washington D.C. Ahí se afirmó que las comunicaciones enviadas por *Imperial Sugar Co.*, transmitían información errónea y que los límites establecidos en diciembre de 2014 aseguraban que el mercado no fuera inundado por el producto mexicano.⁴⁸ Al mismo tiempo, la carta indicó que “pese que a que México creía que el acuerdo de suspensión vigente está trabajando bien, por solicitud del Departamento de Comercio, la industria azucarera mexicana y el Gobierno de México se encuentran negociando de buena fe para dar revisión a los acuerdos”.⁴⁹

La llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos y de Wilbur Ross al Departamento de Comercio generó suspicacias en la industria mexicana. En un inicio, se temió que la cercana relación del Secretario Ross con José Fanjul, propietario de la compañía *Florida Crystals* -con importantes intereses en el sector azucarero estadounidense- e importante donante al Partido Republicano, ejerciera presión sobre el Departamento de Comercio

⁴² *Imperial Sugar Company*, “Carta dirigida a Penny Pritzker”, 7 de noviembre de 2016. Consultado el 14 de junio de 2017 en http://www.ldcom.com/files/2714/8092/8911/2016_11_07_Imperial_Sugar_Company_Termination_Letter.pdf

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem*

⁴⁵ *Imperial Sugar Company*, “Carta dirigida a Penny Pritzker”, 5 de diciembre de 2016. Consultado el 15 de junio de 2017 en http://www.ldcom.com/files/1014/8095/4107/2016_12_05_Imperial_Sugar_Followup_Letter_to_the_Honorable_Penny_S._Pritzker.pdf

⁴⁶ *Idem*

⁴⁷ *Idem*

⁴⁸ Ron Sterk, “Mexico challenges Imperial claims on sugar”, *Food Business News*, 9 de diciembre de 2016. Consultado el 15 de junio de 2017 en http://www.foodbusinessnews.net/articles/news_home/Regulatory_News/2016/12/Mexico_challenges_Imperial_cla.aspx?ID=%7BA4B7C3FE-CA66-4AEE-9C45-D4620EC11C8A%7D

⁴⁹ *Idem*

favoreciendo a la industria estadounidense.⁵⁰ En este sentido, las primeras pláticas de la Cámara Nacional de las Industrias Azucareras y Alcohólicas (CNIAA) con sus contrapartes fueron descritas por su Presidente, Juan Cortina Gallardo, como “contundentes” en el sentido de que Estados Unidos estaba dispuesto a dar por terminadas las limitaciones e implementar medidas compensatorias contra México.⁵¹

Para marzo de 2017, la Secretaría de Economía canceló temporalmente las licencias de exportación de azúcar hasta el 1° de abril en cumplimiento del acuerdo de 2014, debido a que no se debe exportar más del 55% del cupo antes de cumplir los primeros 6 meses del año.⁵² La medida generó un gran descontento en la CNIAA, que estimó dicha interpretación de los acuerdos – sugerida originalmente por Estados Unidos – como “legalista y muy absurda”.⁵³ Tan solo un par de días después de esta decisión, el 10 de marzo, el Secretario de Economía de México, Ildefonso Guajardo y el Secretario de Comercio Wilbur Ross, se reunieron en Washington D.C., y anunciaron que se iniciaría una nueva ronda de negociaciones sobre el Acuerdo de Suspensión de 2014.⁵⁴

El 1° de mayo pasado, la negociación se estancó cuando el Departamento de Comercio estadounidense declaró que las pláticas con México habían llegado a su punto máximo sin llegar a un acuerdo, por lo que a partir del 5 de junio se implementarían medidas arancelarias contra las supuestas prácticas desleales mexicanas en la industria azucarera.⁵⁵ Ante esto, la Secretaría de Economía emitió un comunicado en donde informaba que las demandas de productores y refinadores estadounidenses eran “excesivas”, lo cual impedía alcanzar un acuerdo. Asimismo, la Secretaría indicó que por medio de las investigaciones por prácticas de *dumping*, la industria azucarera estadounidense estaba alcanzando dos objetivos: “(a) limitar el abasto de azúcar cruda de México exclusivamente para sus refinerías y (b) eliminar toda competencia de azúcar refinada de México en el mercado estadounidense”, por lo que la eliminación del acceso del producto mexicano a Estados Unidos, rompería “...el balance del mercado de edulcorantes de América del Norte.” Finalmente, la Secretaría indicó que estaba “en la mejor disposición de llegar a una solución negociada que vele por los intereses de los productores y exportadores mexicanos”.⁵⁶

⁵⁰ Shawn Donnan, “El Barón del azúcar que apoyó a Trump y ahora va contra México”, *Financial Times*, 1 de junio de 2017. Consultado el 15 de junio de 2017 en <http://www.elfinanciero.com.mx/financiam-times/barones-del-azucar-en-eu-amargan-a-mexico.html>

⁵¹ *Idem*

⁵² Reuters, “México cancela permisos de exportación de azúcar a EU”, *El Economista*, 7 de marzo de 2017. Consultado el 15 de junio de 2017 en <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/03/07/mexico-cancela-permisos-exportacion-azucar-eu>

⁵³ *Idem*

⁵⁴ U.S. Department of Commerce, “Secretary Ross and Secretary Guajardo Announce New Efforts to Resolve Mexican Sugar Export Issues (Conferencia de Prensa)”, 10 de marzo de 2017. Consultado el 17 de junio de 2017 en <https://www.commerce.gov/media/video/secretary-ross-and-secretary-guajardo-announce-new-efforts-resolve-mexican-sugar-export?type=All&category=All&search=&page=8>

⁵⁵ José Beltrán, “El ‘pleito azucarero’ entre México y Estados Unidos no da tregua”, *Huffington Post*, 2 de mayo de 2017. Consultado el 15 de junio de 2017 en <http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/05/02/el-pleito-azucarero-entre-mexico-y-estados-unidos-no-da-tregua-a-22065660/>

⁵⁶ Secretaría de Economía, “Comunicado sobre azúcar”, 1 de mayo de 2017. Consultado el 15 de junio de 2017 en <http://www.gob.mx/se/prensa/comunicado-de-la-secretaria-de-economia-sobre-azucar>

A mediados de mayo, el Secretario Guajardo realizó una visita de trabajo para encontrarse con su homólogo estadounidense Wilbur Ross, a fin de retomar la negociación sobre las exportaciones de azúcar.⁵⁷ Esta reunión se dio apenas un día después de que el Senado de ese país ratificara a Robert Lighthizer como Representante Comercial de Estados Unidos y quien será el negociador principal en el proceso de revisión del TLCAN impulsado por el Presidente Donald Trump.⁵⁸

Finalmente, el 6 de junio de 2017, los Secretarios Guajardo y Ross anunciaron que se había alcanzado un acuerdo para impedir la imposición de medidas compensatorias a las importaciones mexicanas de azúcar a Estados Unidos.⁵⁹ El Acuerdo modificó los términos de las suspensiones de 2014 y dejó sin efectos las revisiones iniciadas por la industria estadounidense en contra de México.

Según lo publicado por el Departamento de Comercio estadounidense con relación a las condiciones específicas del nuevo acuerdo, éstas pueden clasificarse en cinco ejes principales:

- 1) **Precio:** El precio del azúcar como materia prima se incrementa de 22.25 centavos (de dólares estadounidenses) a 23 centavos por onza (28.3495 gr). Para el caso de azúcar refinada, deberá incrementarse de 26 centavos a 28 centavos por onza, excluyendo el costo de transporte y empaclado.
- 2) **Materia prima y refinados:** El acuerdo reduce el porcentaje de azúcar refinada que puede importarse de México del 53% al 30%. Esto con el objetivo de incrementar el monto de materia prima para las refinerías estadounidenses.
- 3) **Pureza:** el monto máximo en la pureza de la refinación se limita a 99.2, anteriormente era de 99.5. Esto llevará al “azúcar estándar” a formar parte del cupo de 30%.
- 4) **Aplicación:** México se compromete a aplicar medidas para asegurar los cupos de exportación y acepta asumir penalidades importantes por violaciones a éste, incluidas mayores limitaciones en los montos de importación. El Departamento de Comercio estadounidense puede incrementar la reducción hasta tres veces de ser necesario en caso de incurrir en violaciones al Acuerdo.
- 5) **Necesidades adicionales:** En caso de que Estados Unidos tenga necesidades adicionales de producto, México será la primera opción para la importación del mismo. En dado caso, la autoridad estadounidense deberá notificar a México las necesidades adicionales antes del primero de abril de cada año, indicando los porcentajes de cupos de necesidad adicional de materia prima o de azúcar refinada.

El acuerdo fue alcanzado por los gobiernos de ambos países, sin embargo, el Secretario Ross indicó que la industria estadounidense todavía tenía reservas con respecto al acuerdo. Fue hasta el 15 de junio que la Alianza Azucarera Estadounidense (ASA) anunció su respaldo a las

⁵⁷ EFE, “Se reúnen titulares de Comercio de EEUU y México en plena disputa por azúcar”, 15 de mayo de 2017. Consultado el 16 de junio de 2017 en <http://www.efe.com/efe/america/mexico/se-reunen-titulares-de-comercio-eeuu-y-mexico-en-plena-disputa-por-azucar/50000545-3266872>

⁵⁸ *Idem*

⁵⁹ Secretaría de Economía, “México y EE.UU. alcanzan un acuerdo para suministrar el mercado estadounidense de azúcar”, 6 de junio de 2017. Consultado el 15 de junio de 2017 en <http://www.gob.mx/se/prensa/mexico-y-ee-uu-alcanzan-un-acuerdo-para-suministrar-el-mercado-estadounidense-de-azucar?idiom=es>

enmiendas acordadas,⁶⁰ al afirmar que habían recibido garantías del Departamento de Comercio para la protección de sus intereses.⁶¹

En México, la Secretaría de Economía (SE) destacó que con las enmiendas a los Acuerdos de Suspensión se logró proteger a los productores mexicanos ya que se evitó la imposición de aranceles *anti-dumping* por parte de Estados Unidos, mientras que “los acuerdos alcanzados mantienen los mismos volúmenes de azúcar mexicana a EEUU, que se tenía anteriormente”. Aunado a esto, SE añade que los precios acordados con la industria mexicana “protegerán a los cañeros mexicanos, incluyendo a jornaleros y pequeños propietarios”.⁶²

Sin embargo, analistas nacionales han señalado que se trató de “lo mejor entre lo malo” ya que, después de todo, se redujo considerablemente el tope de azúcar refinada que México podrá exportar hacia Estados Unidos.⁶³ Carlos Blackaller, Presidente de la Unión Nacional de Cañeros – CNPR de México, calificó como “estrictas” a las nuevas normas acordadas para el comercio de azúcar, y lamentó que se exija a México reducir la calidad de sus exportaciones del producto hacia el mercado estadounidense “para que sea materia prima para abastecer a la industria refinadora americana que se integra por no más de dos empresas”.⁶⁴ En consecuencia, diversos productores mexicanos han señalado que un paso necesario para el Gobierno de México debería ser presionar a Estados Unidos en el tema de sus exportaciones de jarabe de maíz de alta fructosa (JMAF), endulzante y posible sustituto del azúcar en cuya producción y exportación ese país es líder.⁶⁵

A su vez, Mauricio de María y Campos – economista e investigador asociado de El Colegio de México – escribió que el resultado de la negociación del azúcar es una mala noticia de cara al proceso de renegociación del TLCAN, en vista de que provocará la disminución del valor agregado en las exportaciones mexicanas de dicho producto: “perdimos terreno en un área donde varios cientos de miles de trabajadores, 10 estados y empresarios mexicanos están involucrados”.⁶⁶ Analistas estadounidenses también han señalado el precedente que la voluntad de México para ceder ante las presiones de la industria azucarera de Estados Unidos podría

⁶⁰ *American Sugar Alliance*, “U.S. Sugar Producers Applaud Deal to Stop Illegally Dumped Mexican Sugar”, 15 de junio de 2017. Consultado en la misma fecha en: <https://sugaralliance.org/u-s-sugar-producers-applaud-deal-stop-illegally-dumped-mexican-sugar/13525>

⁶¹ Notimex, “Azucareros de EU respaldan acuerdo con México”, *Milenio Diario*, 15 de junio de 2017. Consultado en misma fecha en http://www.milenio.com/negocios/acuerdo_azucarero-estados_unidos-mexico-azucar-donald_trump-tlcan-milenio_0_975502896.html

⁶² *Secretaría de Economía*, “México y EE.UU. alcanzan un acuerdo para suministrar el mercado estadounidense de azúcar”, 6 de junio de 2017. Consultado en la misma fecha en: <http://www.gob.mx/se/prensa/mexico-y-ee-uu-alcanzan-un-acuerdo-para-suministrar-el-mercado-estadounidense-de-azucar>

⁶³ Roberto Morales, *op. cit.*

⁶⁴ Carlos Blackaller citado en María del Pilar Martínez, “Acuerdo es muy estricto: cañeros”, *El Economista*, 7 de junio de 2017. Consultado el 20 de junio de 2017 en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/06/07/acuerdo-muy-estricto-caneros>

⁶⁵ Elisabeth Malkin, “Los diálogos entre México y EE.UU. sobre el azúcar marcan la pauta para el TLCAN”, *The New York Times (Español)*, 6 de junio de 2017. Consultado el 20 de junio de 2017 en: <https://www.nytimes.com/es/2017/06/06/mexico-estados-unidos-azucar-tlcan/>

⁶⁶ Mauricio de María y Campos, “La salida de EUA del Acuerdo de París y el nuevo acuerdo bilateral de azúcar exigen repensar negociaciones del TLCAN”, *El Financiero*, 16 de junio de 2017. Consultado el 20 de junio de 2017 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/la-salida-de-eua-del-acuerdo-de-paris-y-el-nuevo-acuerdo-bilateral-de-azucar-exigen-repensar-negociaciones-del-tlcan.html>

sentar de cara a la reapertura del tratado comercial.⁶⁷ Con todo, el director editorial del diario *El Financiero*, fue un poco más balanceado en su opinión del acuerdo azucarero, al señalar que en la industria mexicana no sólo hubo perdedores, sino incluso algunos ganadores como los productores de caña, que podrán seguir exportando su producto hacia Estados Unidos en condiciones prácticamente iguales – en contraste con los refinadores, que sí se verán afectados.⁶⁸

Consideraciones finales

La resolución de la disputa azucarera entre México y Estados Unidos representa una salida *ad hoc* a un problema que ha sido constante en la relación comercial entre ambos países. Sin embargo, la capacidad de llegar a acuerdos en el marco de un escenario tan complicado para el vínculo bilateral como el que ha significado el ascenso de Donald Trump a la Presidencia no es poca cosa. Más cuando se considera la inminencia de la reapertura del TLCAN en la mesa de negociaciones. El sector azucarero, como uno de los más conflictivos para el comercio bilateral en vista de su considerable capacidad de presión sobre los actores políticos estadounidenses, es un desafío que anticipa varias de las dificultades con las que el equipo negociador de México se enfrentará a partir de agosto próximo para reescribir las reglas del comercio regional.

Ahora bien, críticos en México consideran que se trató de un acuerdo no del todo beneficioso para la industria nacional, y en el cuál se cedió a buena parte de las demandas de los productores estadounidenses, buscando no perder acceso al mercado. Amén de las consecuencias específicas que ello tendrá para los refinadores de azúcar mexicanos, analistas señalan que el resultado podría sentar un precedente por parte de México hacia las negociaciones del TLCAN que tendrá que ser valorado por los negociadores mexicanos a fin de obtener el mejor resultado posible dadas las circunstancias especialmente demandantes que enfrentarán.

⁶⁷ Elisabeth Malkin, *op. cit.*

⁶⁸ *El Financiero*, “¿Quién gana y quién pierde con el acuerdo azucarero?”, 7 de junio de 2017. Consultado el 20 de junio de 2017 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/quien-gana-y-quien-pierde-con-el-acuerdo-azucarero.html>



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y edición del documento
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración del documento:
Jacaranda Guillén Ayala
Carlos Noricumbo Robles
J. Enrique Sevilla Macip