



25 de febrero de 2004

## **Una Situación Melosa: El Azúcar y El Tratado de Libre Comercio Entre Estados Unidos y Australia**

*Aaron Lukas*

En agosto de 1940, posterior a la Batalla de Gran Bretaña, el Primer Ministro Winston Churchill célebremente comentó: "Nunca en el campo del conflicto humano tantos habían debido tanto a tan pocos." En el campo menos riesgoso de la política comercial, una variación de esa frase acertadamente captura el estatus perverso de la industria azucarera estadounidense: "Nunca tan pocos habían tomado tanto de tantos."

Washington usa acuerdos de préstamos preferenciales y cuotas arancelarias para mantener artificialmente alto el precio que los estadounidenses pagan por el azúcar. Aunque con fluctuaciones, los consumidores norteamericanos pagaron por azúcar aproximadamente el doble del precio mundial entre 1985 y 1998.[1] La brecha se ha empeorado en los años recientes. Actualmente, un contrato a marzo de 2004 de azúcar doméstica cuesta 20.35 centavos de dólar por libra, mientras que esa misma azúcar, al precio mundial, cuesta 5.74 centavos por libra.[2] En otras palabras, debido al programa azucarero, un comprador en los Estados Unidos es forzado a pagar tres y media veces la tasa de mercado por el azúcar.

Este programa estadounidense contrasta fuertemente con la meta declarada por la administración Bush de encender "una nueva era de crecimiento económico global a través del sistema de comercio mundial que sea dramáticamente más abierto y más libre." [3] Más recientemente, el enorme abismo entre la retórica de libre comercio y la realidad del proteccionismo azucarero fue destacado en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos y su cercano aliado, Australia.

Aunque los negociadores ignoraron la fecha límite de fin de año fijada por el Presidente Bush y el primer ministro australiano, John Howard, las negociaciones del TLC Estados Unidos-Australia tuvieron un significativo progreso en el transcurso de 2003. En las últimas semanas, sin embargo, las discusiones estuvieron a punto de fracasar, con mucha de la culpa centrada en el programa azucarero norteamericano. La posición de EEUU consistía en que incrementar el acceso al mercado del azúcar no era una opción, mientras que Australia insistía en que su exclusión produciría una ruptura en el tratado.[4]

Mark Vaile, el ministro de comercio australiano, y Robert Zoellick, el representante comercial de EEUU, se han reunido regularmente en Washington durante este periodo en un tenaz esfuerzo por salvar el acuerdo. Al final, han tenido éxito –más o menos. El domingo 8 de febrero, los negociadores anunciaron que Australia capitulaba y aceptaba que se excluyera el azúcar del acuerdo. A su vez, los Estados Unidos había suavizado sus demandas para que Australia abriera un número de sectores protegidos. Esta pelea para "dejar el azúcar por fuera"[5] ha sido un decepcionante alejamiento del anterior compromiso estadounidense de negociar TLC's de alta calidad que abran mercados para todos los productos a lo largo de todos los sectores.

Claro, aún sin el azúcar, los Estados Unidos y Australia ganarán con este acuerdo. El comercio bilateral entre Australia y los Estados Unidos es ya de cerca de \$28 mil millones de dólares por año. Los estadounidenses disfrutan del acceso a bienes australianos como vino, equipo de transporte y químicos, mientras que exporta maquinaria, productos electrónicos, servicios y un amplio rango de otros productos. Un TLC mejorará esta productiva relación. Un estudio reciente de la Coalición para el Acuerdo de Libre Comercio Estadounidense-Australiano (American-Australian Free Trade Agreement Coalition) estimó que el libre comercio entre los dos países se incrementaría en \$1.9 mil millones en exportaciones estadounidenses y en \$2.1 mil millones en el PIB norteamericano.[6]

Estados Unidos es la fuente principal de capital extranjero para Australia. Y un 50% del total de la inversión extranjera de Australia –más de \$23 mil millones- se destina a los Estados Unidos. Esas inversiones

---

*Aaron Lukas* es analista de políticas en el Centro de Estudios de Política Comercial de Cato. Este artículo fue publicado originalmente el 8 de febrero en el Free Trade Bulletin del Center for Trade Policy Studies del Cato Institute.

australianas sostienen a más de 83,000 norteamericanos.[7] Un TLC alentará flujos adicionales de capital entre Estados Unidos y Australia, construyendo sobre la base de empleos bien remunerados que ya han sido creados.

En contraste con algunos acuerdos comerciales propuestos, un TLC entre Estados Unidos y Australia debería ser fácil de vender al Congreso. Ambas partes del acuerdo son países ricos con altos salarios. Ambas tienen severas leyes destinadas a proteger el trabajo y el medio ambiente. El argumento de que el libre comercio produce una “carrera hacia abajo” siempre estuvo errado, pero carece aún de la simple verosimilitud en este caso.

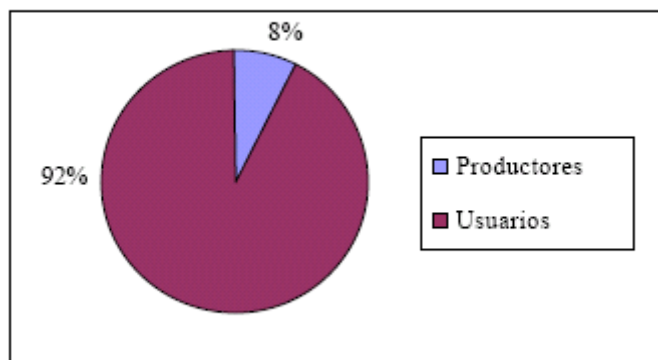
No obstante, la ausencia del azúcar en este acuerdo es decepcionante por tres puntos. Primero, el azúcar sobresale como un símbolo de la percibida hipocresía estadounidense frente al comercio. La falta de disposición de la administración para, aunque sea intentar, dismantelar el proteccionismo en un insignificante sector de la economía, pone en cuestionamiento su viejo compromiso de abrir mercados. Segundo, para conseguir lo del azúcar, los negociadores estadounidenses debieron pasar por encima del proteccionismo australiano al trigo, servicios audiovisuales y radiales y a otras áreas. Tercero, la exclusión del azúcar del régimen de libre comercio impone un terrible precedente que alienta a otros productores-competidores de importaciones a demandar favores similares. El mercado lechero de los EEUU, por ejemplo, también tendrá competencia de sobra bajo este acuerdo.

### El Programa Azucarero Estadounidense: Un Injusto y Costoso Enredo

Fue un error que la administración Bush sacrificara los beneficios de un verdadero libre comercio con Australia para mantener un programa que exprime a los consumidores y a los contribuyentes, daña a las industrias que utilizan azúcar, defrauda a países en desarrollo y es un drenaje sustancial para la economía estadounidense. La Oficina de Contabilidad General (General Accounting Office) observó el impacto en 1998 del programa azucarero y estimó que le cuesta a los usuarios domésticos de dulcificantes cerca de \$1.9 mil millones de dólares.[8] De similar manera, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (U.S. International Trade Comisión) ha concluido que abolir el programa resultaría en una ganancia anual neta en bienestar para la economía estadounidense de más de \$1 mil millones de dólares.[9]

El proteccionismo azucarero también cuesta trabajos norteamericanos. De acuerdo con la USITC, hay cerca de 61,000 empleos equivalentes a tiempo completo en la producción de azúcar en los Estados Unidos. Esa cifra incluye todos los empleos rurales envueltos en la siembra y cosecha de caña de azúcar y azúcar de remolacha. Esto contrasta con aproximadamente 724,000 personas contadas por el Departamento de Comercio de EE.UU. que trabajan en industrias que usan azúcar. En otras palabras, son más de 10 veces los estadounidenses que enfrentan posibles cortes a sus empleos y más lento crecimiento por el programa azucarero que los que son ayudados por él.

**Empleos relacionados a la industria del Azúcar:  
Productores versus usuarios**



Fuentes: USITC; Departamento de Comercio de EE.UU.

Un estudio comisionado por la Asociación de Usuarios de Dulcificantes (Sweetener Users Association) calculó que entre 7,500 y 10,000 empleos se han perdido desde 1997 por los precios artificialmente altos del azúcar.[10] De hecho, esta estimación subestima las pérdidas potenciales de empleos porque solo

cuenta aquellos que son afectados directamente por el precio de dulcificantes. Si el programa fuera desmantelado, los recursos que actualmente se están desperdiciando en azúcar costosa se pasarían a otras partes de la economía estadounidense, creando nuevo crecimiento y oportunidades en sectores no relacionados.

Adicionalmente, los trabajadores en sectores exportadores son víctimas del “gran azúcar.” Cuando las negociaciones estuvieron al borde del fracaso, William Lane de la Corporación Caterpillar anotó: “Estamos muy preocupados porque un acuerdo que va a ayudar a los fabricantes estadounidenses en este momento crítico... podría ser secuestrado por unos pocos intereses proteccionistas que no están, francamente, dispuestos a competir justamente.” Bajo la concesión de no incluir el azúcar, a los fabricantes de medicamentos, los cultivadores de trigo y los artistas se les negará la posibilidad de vender libremente a los australianos. Y la poca disposición de los Estados Unidos para aceptar el azúcar ahora hace de las futuras negociaciones de TLC’s con Tailandia, Colombia, Perú y otros propuestos socios productores de azúcar, mucho menos probables de tener éxito.

Lo más preocupante es el hecho de que el programa azucarero se ha vuelto un impedimento para la guerra contra el terrorismo – un conflicto en el que Australia ha sido un firme aliado de los Estados Unidos. La administración Bush ha reconocido correctamente que en numerosas ocasiones esa lucha contra peligrosos extremistas requiere de la promoción de libertad, democracia y prosperidad alrededor del mundo. De hecho, como el presidente recomendó antes del 11 de septiembre, “Debemos rechazar un proteccionismo que bloquea el camino de la prosperidad de los países en desarrollo. Debemos rechazar políticas que los condenarían a la pobreza permanente.”[11]

El azúcar es una exportación importante para muchas democracias frágiles, incluyendo aquellas de nuestro propio hemisferio. Muchos líderes con mente reformista han arriesgado sus futuros políticos sobre la promesa de libre comercio con los Estados Unidos. Ellos se ven considerablemente debilitados por una administración que espera que los socios comerciales acepten concesiones políticamente difíciles y una dolorosa dislocación económica mientras que se aferra tercamente a un mercado del azúcar cerrado en casa.

## **¿Quién Se Está Engordando Con El Azúcar?**

La retirada de la administración de comerciar libremente el azúcar con Australia fue, según se dice, impulsada por la reacción de poderosos productores estadounidenses frente al incremento en las cuotas de azúcar negociadas en el Tratado de Libre Comercio con Centro América–el equivalente de, aproximadamente, la producción de un día de la industria azucarera norteamericana.[12] Este minúsculo incremento provocó pánico entre productores domésticos, quienes temen una erosión de su poder para forzar a los norteamericanos a comprar su azúcar.

El programa azucarero es un caso clásico de beneficios concentrados y costos dispersos. Un pequeño grupo de productores de azúcar recibe beneficios enormes, mientras que los costos de proveer esos beneficios están dispersos por toda la economía. En consecuencia, los productores de azúcar tienen un fuerte incentivo para cabildear y financiar campañas de los políticos estadounidenses. Y así lo han hecho. Dominado en su mayoría por dos compañías en Florida (Flo-Sun y U.S. Sugar), el cabildeo azucarero ha sido un donante financiero mayoritario para políticos establecidos. En el ciclo electoral de 2000, por ejemplo, Flo-Sun, poseída por la rica familia cubano-americana Fanjul, contribuyeron \$690,750 en “dinero suave” a ambos partidos, demócratas y republicanos, y \$78,200 en fondos directos a candidatos y a los partidos.[13] Sobre todo, la industria azucarera estadounidense contribuyó \$7.2 millones a comités de acción política y \$5.7 millones en donaciones de dinero suave, para un total de \$13 millones – una ganga a cambio de protección que vale cientos de millones.[14]

## **Conclusión**

El programa azucarero ha sido siempre injusto y un desperdicio, gravando a los consumidores estadounidenses y a los negocios que usan azúcar para proteger a unos pocos productores políticamente bien conectados. Ahora el programa amenaza con agregar la agenda comercial norteamericana a su lista de víctimas. Si esto se permite, un simple insensato programa se habrá convertido en uno peligrosamente temerario. Las negociaciones del TLC Australia – Estados Unidos ofrecieron una excelente oportunidad para comenzar a desmantelar el proteccionismo azucarero. Es desafortunado que el presidente la haya perdido.

## Notas

[1] Mark Groombridge, "America's Bittersweet Sugar Policy," Cato Institute Trade Policy Analysis no. 13, Diciembre 4, 2001, p. 4.

[2] Precios tomados del Wall Street Journal, Febrero 4, 2004, p. C13.

[3] George W. Bush, conferencia dictada ante el Banco Mundial, Julio 17, 2001, <http://edition.cnn.com/2001/ALLPOLITICS/07/17/bush.speech.transcript/>

[4] "Time Running Out for U.S., Australia FTA Talks, Large Gaps Remain," Inside U.S. Trade, Febrero 5, 2004.

[5] Robert B. Zoellick citado en "Sweet Sabotage," Wall Street Journal, Febrero 3, 2004, p. A14.

[6] "Partnership for a Stronger Future: U.S.-Australia Free Trade Agreement," American-Australian Free Trade Agreement Coalition report, Julio 2003, p. 2, <http://128.121.179.198/Partnership.pdf>.

[7] Ibid.

[8] U.S. General Accounting Office, "Sugar Program: Supporting Sugar Prices Has Increased Users' Costs While Benefiting Producers," GAO/RCED-00-126, Junio 2000, p. 5.

[9] U.S. International Trade Commission, "The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints: Third Update 2002," Investigación no. 332-325, publicación 3519, Junio 2002, p. 75.

[10] "Food & Beverage Jobs Disappearing due to Sugar Program," Promar International Report, Diciembre 2003.

[11] Bush.

[12] "Sugar: Putting CAFTA into Perspective," USTR Trade Facts, January 26, 2004, <http://www.ustr.gov/new/fta/Cafta/2004-01-26-sugar.pdf>.

[13] Larry Lipman, "New Battle Is Brewing over U.S. Sugar Program," Cox Washington Bureau, Junio 17, 2001, [www.coxnews.com/washingtonbureau/staff/lipman/061701SUGAR17.html](http://www.coxnews.com/washingtonbureau/staff/lipman/061701SUGAR17.html).

[14] Common Cause, "The \$1 Billion PB&J Sandwich," Pocketbook Politics: How Special-Interest Money Hurts the American Consumer, 1998, [www.commoncause.org/publications/pocketbook5.htm](http://www.commoncause.org/publications/pocketbook5.htm).

Traducido por Javier L. Garay Vargas para Cato Institute