

Capítulo III

Problemática y Crisis de la Industria Azucarera Mexicana en el Marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

3.1 Panorama actual del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México El primero de Enero de 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), acuerdo comercial que incrementó las relaciones comerciales ya existentes entre México, Estados Unidos y Canadá. Con éstas acciones se crea la región de libre intercambio más grande del mundo, con casi 480 millones de habitantes y 8 billones de dólares de producción,(Ahora son 10 billones).¹

Otra particularidad del TLCAN es, que fue el primer acuerdo de libre comercio entre países desarrollados y una nación en desarrollo, lo cual llamo la atención internacional y creó una fuerte discusión política y económica en la región de Norteamérica. Durante la negociación del acuerdo, se creó un gran debate a causa de que las economías eran muy “asimétricas”; de acuerdo con Serra Puche, en el artículo *El TLCAN cierra una página*, comenta que “habría un proceso de inundación de productos estadounidenses a México”.² Por éstas razones se pensaba plantear en el texto oficial del TLCAN políticas de exportación e importación entre las naciones participantes, con el fin de hacer que el proceso de desgravación se hiciera en distintas velocidades en los diferentes sectores y productos de la economía de éstas naciones, con el supuesto propósito de proteger a los sectores menos desarrollados o más vulnerables a ser afectados por el libre mercado.

Para México, el TLCAN representaba la mejor oportunidad de un proceso de reformas orientadas a modernizar la economía y abrirla al exterior; generando grandes expectativas, tanto en beneficios económicos, como sociales. Ya que se pronosticaba que un aumento de las exportaciones y

¹ Carlos Salinas de Gortari. “*El Evangelio según Salinas*” . *Proceso*. Num. 1418. 4/1/04. Pág. 8.

² Roberto Morales.”*El TLCAN cierra una página*”. *El Economista*. 15/1/04
www.economista.com.mx/online4.nsf/0/90763C6B7148E75786256E12000C5A1E?OpenDocument. 15 /1/04

la entrada de flujo de inversión extranjera crearían empleos de forma masiva y harían subir los salarios de modo que se lograría una disminución de la pobreza, la distribución más equitativa del ingreso y la reducción de los flujos migratorios hacia Estados Unidos.³

El TLCAN trajo consigo resultados positivos y negativos en los diferentes sectores de la economía mexicana. Uno de los primeros efectos del TLCAN en México fue el aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED), lo cual lo convirtió en uno de los mayores exportadores de manufacturas. Hasta 1993, la IED promedio era de 3,468.2 millones de dólares por año; pero desde la entrada en vigor del TLCAN, esa cantidad escaló hasta una media de 12,500 millones de dólares.⁴ Donde la mitad de éstas inversiones se destinaron a la producción manufacturera. Esto puso a México en el 2000, como segundo socio comercial de Estados Unidos y el primer receptor de inversión extranjera directa en América Latina.

Por otro lado, años después de inicio del TLCAN, se comenzaron a ver resultados no muy favorables; la inversión extranjera directa se ha reducido drásticamente, al grado de que las remesas de los trabajadores mexicanos ilegales se han convertido en la principal fuente de divisas para el país. Ya que la cantidad de mexicanos trabajando en Estados Unidos durante la década de los noventa creció vertiginosamente, de manera que la población mexicana censada en los Estados Unidos, pasó de 4,5 millones en 1990 a 8,5 en el 2000, a causa de la falta de empleo en el país. Sus envíos al país alcanzan más de 14 mil millones de dólares, con lo que la economía mexicana, después de la India, se ubica como la segunda receptora de divisas enviadas por trabajadores en el exterior, aparte que, éste monto supera el monto de la inversión extranjera directa.⁵

Estos dos resultados vistos a corto y largo plazo a partir del inicio de la creación del TLCAN, nos puede explicar que para México, como ya se mencionó, la negociación del TLCAN era parte de la

³ Jorge Coarasa. “*Las expectativas frustradas del libre comercio*”. *La insignia*. 7/1/04. www.lainsignia.org/2004/enero/econ_005.htm. 15/1/04.

⁴ Roberto Morales. Op. cit.

⁵ Claudia Villegas. “*Un espejismo llamado TLC...*” *Proceso*. Num. 1418. 4/1/04. Pág. 10.

ley de reforma estructural, donde se pretendía modernizar la economía y abrirla al exterior; generando grandes expectativas, tanto en beneficios económicos, como sociales. Y por lo contrario, para Estados Unidos y Canadá esto era otro tratado comercial más que negociar.

Lo anterior, reflejó de acuerdo con Raúl Hinojosa Ojeda, miembro del Centro para la Integración de América del Norte de la Universidad de California, que en el proceso para lograr la unificación comercial entre los tres países participantes, los negociadores mexicanos, fallaron en la defensa de los capítulos sociales que protegieran a los sectores menos desarrollados. Defensa que si pudo verse en el caso de la Unión Europea, en donde se aceptó que la economía española no estaba en condiciones de competir con países como Alemania e Inglaterra.⁶ Ocasionando una agresiva apertura que provocó en México la ampliación de los niveles de desigualdad, donde se aumentó la concentración de riqueza y la desigualdad social.

Todos los beneficios económicos obtenidos hasta el año 2000, en determinados sectores de la economía mexicana (manufactura), no se tradujeron en una mejora significativa de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Según las cifras más conservadoras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el porcentaje de hogares en condiciones de pobreza a nivel nacional era técnicamente el mismo que en 1994. En cuanto a la distribución del ingreso, éste se deterioró significativamente en el periodo de inicios del TLCAN al actual. Entre 1994 y 2000, la participación del 80% de la población en el ingreso total cayó para situarse en un 16.6% mientras que ocurrió lo contrario para el 20% de mayores ingresos. En el año 2000, el 10% más rico acaparaba casi la mitad del ingreso.⁷

Estos datos reflejan cómo los resultados positivos del TLCAN fueron favorables sólo en la macroeconomía y en el porcentaje de la población más rica, y no, en la microeconomía y la mayoría de los mexicanos. Esto conduce a pensar que el TLCAN en lugar de beneficiar los principales problemas

⁶ Ibid

⁷ Jorge Coarasa. Op. cit.

de la nación mexicana, por lo contrario, amplió más el nivel de desempleo, la pobreza y la desigualdad económica, entre otras.

La causa de los problemas sociales en este periodo se puede decir que se dieron por un lado, del aumento de las exportaciones que provinieron de sectores que demandaban poca mano de obra no cualificada, por lo que los salarios reales de la mayoría de la población cayeron. Por otro lado, el incremento de las importaciones y la desmantelación de un gran número de cadenas productivas locales, crearon un gran número de desempleos.

Es importante ver que los resultados positivos a inicios de la creación del TLCAN, se pudieron haber dado a causa de la devaluación de 1994-1995; ya que México se benefició del abaratamiento de sus productos de exportación por el bajo costo de mano de obra, pero no aprovechó la coyuntura para desarrollar las capacidades que le permitieran ofrecer algo más que maquila barata producidas por salarios bajos. Y ahora con la política macroeconómica seguida por el Banco de México, que ha generado un tipo de cambio sobrevaluado que resta competitividad a las exportaciones mexicanas, la economía mexicana se encuentra en un gran proceso de estancamiento.⁸

3.2. Impacto del TLCAN en la Industria Azucarera Mexicana (IAM)

Con más de 500 años de antigüedad, la industria azucarera fué y sigue siendo considerada una de las actividades más importantes del país, no sólo en el sentido económico, sino también en el sentido social, ya que era y sigue siendo generadora de una gran cantidad de empleos.

Esta agroindustria que cuenta con más de 60 ingenios en 15 Estados de la República que alojan una capacidad de producción de 5.3 millones e toneladas al año, se desarrolla sobre una superficie de 745 mil hectáreas. Con una inversión 100% nacional de 2 mil millones de dólares, en los últimos 6 años sus exportaciones a Estados Unidos y el resto del mundo han sido de 221 mil toneladas y 3.6 millones de toneladas, respectivamente.⁹

⁸ Ibid.

⁹ Sen. Raymundo Gómez Flores. Punto de acuerdo para exhortar al Titular del Poder Ejecutivo Federal para resolver, en la esfera de su competencia, el grave problema que enfrenta la industria azucarera nacional. Senado de la Republica. 19/03/2002. (Ver Anexo #3)

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, la IAM también ha sido muy inestable a lo largo de su historia como parte de la economía mexicana. Se puede decir que esta industria en las últimas cuatro décadas ha estado padeciendo una peligrosa inestabilidad, a tal grado que por ello se ha encontrado en un serio peligro de sucumbir, pero paradójicamente más en tiempos de operación del TLCAN.¹⁰

Durante la década de 1960, los precios del azúcar se estancaron, orillando a un severo problema de liquidez; en la década de 1970, el gobierno federal tomó la administración de los ingenios endeudados y se involucró directamente en la producción azucarera, hasta que se inició la privatización de esta industria en 1988. Bajo la tutela empresarial privada, en general, mejoró notablemente en cada uno de los conceptos que comprende su proceso productivo y el resultado fue evidente por los niveles de producción de azúcar que se alcanzaron de 1989 a 1998. Pero tal privatización, a causa del TLCAN no han hecho posible que esta industria goce de una cabal salud financiera. En el año 2001, el gobierno nuevamente tuvo que tomar bajo su administración a un importante número de ingenios (27), sin evitar que otros cerraran. Así, si antes de 1990, llegaron a existir 61 ingenios, para finales de esta década, sólo sumaron 54, integrados éstos en 15 grupos azucareros.¹¹ Es por esto que se dice que a México le faltó y le ha faltado imaginación para defender sectores como la agricultura, aspecto en el cual no se logró protección alguna al firmar el tratado con Estados Unidos y Canadá.

Actualmente la IAM ha profundizado sus problemas a raíz de la fuerte competencia que esta enfrentando el azúcar mexicano contra los edulcorantes estadounidenses y el jarabe de maíz de fructosa (JMAF), importado de igual manera desde Estados Unidos. Para darnos cuenta del mercado del edulcorante en México es necesario analizar la siguiente gráfica relacionada con éste sector:

¹⁰ Dr. Héctor Enrique Gaxiola Carrasco. *La Escuela de Economía, su visita empresarial a Prozucar S.A. de C.V.* www.uasnet.mx/economia/revista/cuartaedicion/navo.htm . 20/11/03.

¹¹ Ibid

El mercado de edulcorantes en México (1991-1998)

Año	Oferta total de edulcorante de maíz en México (t)	Importaciones de JMAF y otros edulcorantes de Maíz (t)	Producción Nacional de JMAF, mediante inversiones estadounidenses (t)	Azúcar (base estándar)	
				Producción (t)	Consumo (t)
1991	8,000	8,000	0	3,565,000	4,093,772
1992	20,982	20,982	0	3,480,100	4,034,301
1993	33,181	33,181	0	3,987,700	4,069,324
1994	74,773	74,773	0	3,540,500	4,121,732
1995	58,646	58,646	0	4,213,500	4,069,633
1996	89,197	89,197	0	4,478,600	4,005,806
1997	516,406	206,406	310,000	4,672,200	3,923,700
1998	463,899	177,899	286,000	5,174,027	4,000,000
1999	506,768	190,768	316,000	4,698,919	4,062,966
2000p	476,874	156,873	320,000	4,696,034	4,122,536

Fuente: Luis Ramiro García Chávez.¹²

El cuadro presentado demuestra como a raíz de la entrada en vigor el TLCAN las importaciones de fructosa comienzan a incrementarse, aparte que se inicia la producción nacional de ésta bajo inversiones estadounidenses a partir de 1997. En este cuadro podemos ver como la IAM ha sido un productor superavitario durante la mayor parte del tiempo, lo cual nos dá el derecho de poder exportar todos nuestros excedentes de azúcar al mercado norteamericano. Pero, esto no sucedió así , ya que las llamadas “Cartas Paralelas” del TLCAN cambian la definición de “excedentes”, los cuales se definen de acuerdo a éstas cartas, restándole a la producción nacional de azúcar el consumo nacional de azúcar y el consumo nacional de fructosa (siendo casi toda importada por Estados Unidos a el mercado mexicano). Esta definición de excedente bloquea el acceso de la mayoría de los excedentes de azúcar

¹² Luis Ramiro Chávez. *La agroindustria azucarera en México. Reformas estructurales y sus implicaciones para el mercado de los edulcorantes*. Reporte de investigación numero 55. Centro de investigaciones económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial. Universidad Autónoma de Chapingo. México. 2000.

mexicano al mercado norteamericano. Lo anterior ha derivado en que actualmente (año 2001) la industria azucarera sólo puede exportar a los Estados Unidos 25 mil toneladas al año y dado que el volumen de fructosa importada más la producción nacional con maíz americano asciende a las 600 mil toneladas, se genera un déficit para nuestro país de 575 mil toneladas.¹³

Con las importaciones de fructosa más la producción nacional del edulcorante bajo inversiones estadounidenses se sustituyó grandes cantidades de azúcar, que normalmente consumía el sector industrial y que ahora no encuentran mercado. Sumándose a esto el incremento de la producción nacional de azúcar, a causa de las falsas expectativas de los empresarios azucareros de poder vender todo sus excedentes al mercado estadounidense, se generó un superávit en el mercado. Éste excedente se ha tenido que exportar al mercado internacional a precios por mitad de lo que se podría obtener en el mercado doméstico, afectando los ingresos de los ingenios y con ello también el sector cañero.¹⁴

Es así que podemos ver que los problemas por los cuales los ingenios profundizan su crisis, y por lo contrario no gozan de cabal salud financiera, fueron derivados de la entrada de nuestro país al TLCAN. Se ha dado un comportamiento desleal por la entrada a México de la alta fructosa norteamericana, producto ofrecido a precios mucho más bajos que el azúcar producido en nuestro país con caña. Al requerir mucho menos mano de obra la elaboración de fructosa que la elaboración de azúcar, sus costos de producción resultan sumamente inferiores. De ésta manera las compañías refresqueras y otras industrias instaladas en nuestro territorio prefieren endulzar sus productos con fructosa, en lugar de azúcar de caña. Otro aspecto que profundizó a la IAM, fue que desde inicios del TLCAN se ha presentado una sobreproducción nacional de azúcar, ya que ésta no encuentra ventas al negarle Estados Unidos la entrada a los excedentes mexicanos con un precio preferencial. Paradójicamente antes de éste tratado se exportaba más azúcar que con la vigencia de éste, no obstante

¹³ Dip. Lázaro Arias Martínez. Exposición de Motivos. Gaceta Parlamentaria. 16/1/02
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/ene/20020116.html> 12/ 1/04

¹⁴ Dr. Héctor E. Gaxiola. Op. cit.

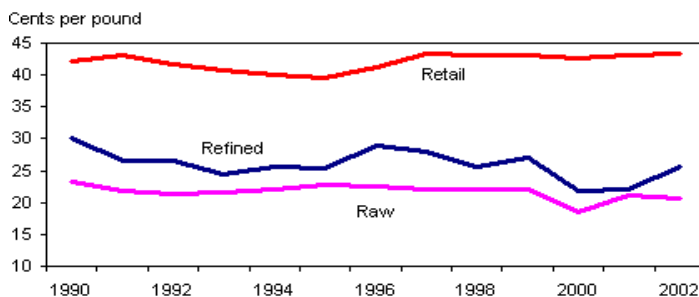
que existe un acuerdo de parte de Estados Unidos en comprar los excedentes que se generan en México durante la operación de éste tratado, mismo que nunca se cumplió.¹⁵

3.2.1. El precio del azúcar y sus efectos en la IAM en el marco del TLCAN

En las siguientes gráficas se puede comparar los precios del azúcar en el mercado estadounidense, en el mercado nacional y en el mercado mundial, y darse cuenta de la gran diferencia de precios. Razón por la cual México perdía al vender el azúcar en el mercado mundial, a diferencia del mercado estadounidense. Ya que los precios del mercado mundial son casi un 50% de los precios del mercado nacional y del de Estados Unidos.

Grafica 1¹⁶:

U.S. monthly sugar prices: Retail, wholesale refined sugar, and raw cane sugar



Source: Coffee, Sugar, and Cocoa Exchange, Inc.; Milling and Baking News; and Bureau of Labor Statistics.

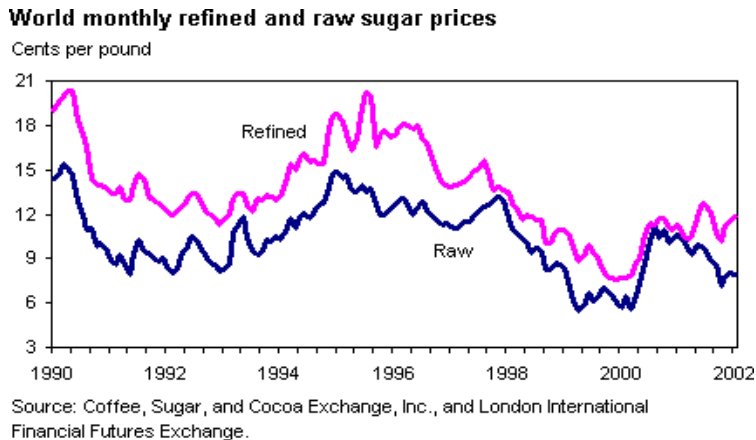
Esta primera gráfica señala los precios del azúcar cruda y refinada en el mercado de los Estados Unidos. El precio del azúcar crudo se ha mantenido, de 1990 a 2002, arriba de los 20 y debajo de los 25 centavos de dólar por libra. Sólo en el año 2000 se ve una caída del precio a 20 centavos de dólar por libra de azúcar. El azúcar refinada, por lo contrario se a mantenido con mas inestabilidades que el azúcar cruda, en el mismo periodo, sobre los 25 y bajo los 30 centavos de dólar por libra. De igual manera en el año 2000 se ve una caída del precio bajo los 25 centavos de dólar por libra. La línea roja

¹⁵ Ibid.

¹⁶ ERS. United States Department of Agriculture. <http://www.ers.usda.gov/briefing/sugar/gallery/worldsugar.htm> . 4/1/04.

de la gráfica señala el precio del azúcar al menudeo dentro del mercado estadounidense, el cual se ha mantenido arriba de los 40 y bajo los 45 centavos de dólar por libra.

Gráfica 2¹⁷:

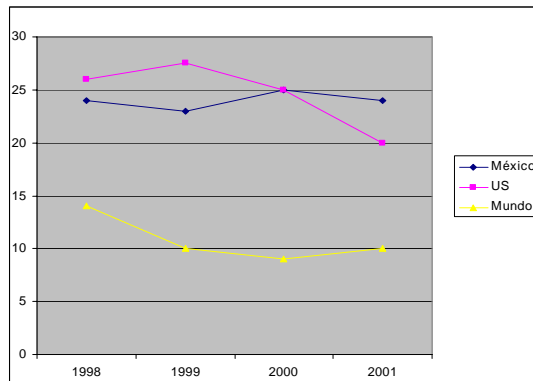
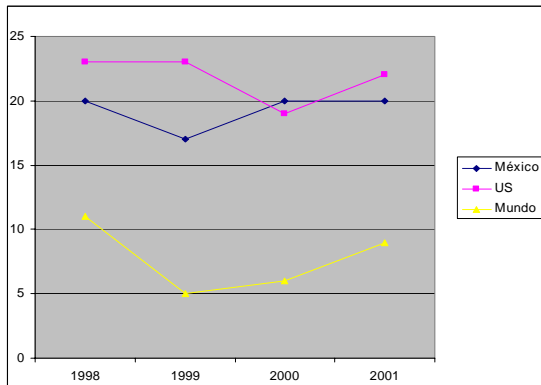


En la gráfica 2, se muestran los precios del azúcar refinada y cruda en el mercado mundial del año de 1990 al 2002. El precio de la azúcar cruda en el mercado mundial ha tenido una gran inestabilidad en éste periodo. En 1990 estaba en 15 centavos de dólar por libra de azúcar, cayendo a mediados de 1991 alrededor de 7 centavos de dólar por libra de azúcar. Después, durante 1995 y 1996 se recuperó, costando 15 centavos de dólar. En el año 1999 y 2000 sufrió dos grandes caídas, llegando a costar alrededor de 5 centavos de dólar por libra. En el año 2002 llegó a costar alrededor de 8 centavos de dólar.

¹⁷ Ibid.

Gráfica 3¹⁸: Precio del azúcar cruda

Gráfica 4¹⁹: Precio azúcar refinada



Fuente: USDA.

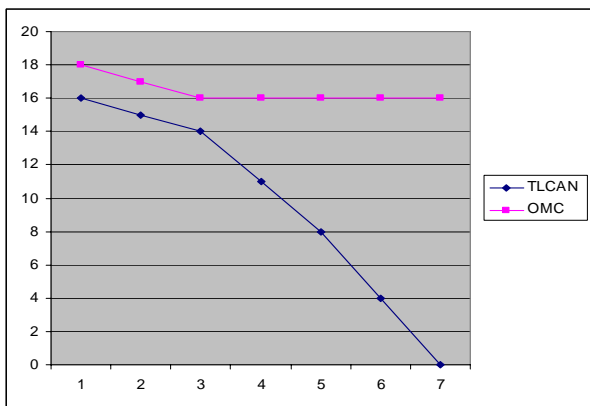
En estas dos gráficas (3 y 4), podemos ver como los precios del azúcar entre Estados Unidos y México son muy parecidos. A diferencia de los precios del mercado mundial, los cuales se encuentran a la mitad o menos de la mitad de los precios de Estados Unidos y México. Esto ha representado que los excedentes de México se fueran acumulando sin tener posibilidades de colocar el total de la producción en el mercado interno y en Estados Unidos, por los antecedentes antes mencionados. En cuanto al mercado mundial, ni se diga; ya que el precio internacional del azúcar estaba para el año 2000 alrededor de los 6 centavos de dólar por libra de azúcar cruda, excesivamente bajos en comparación del precio nacional y el de Estados Unidos.

Por otro lado una de las ventajas de exportar azúcar de México a Estados Unidos, en lugar de meterlas al mercado mundial, son que las tarifas de exportación que, dentro del TLCAN se han ido bajando hasta llegar a cero en el 2008. En comparación de las tarifas de acuerdo a la Organización Mundial de Comercio, las cuales se han mantenido y se mantendrán sobre los 16 centavos de dólar por libra de azúcar. Ver gráfica 5.

¹⁸ United States Department of Agriculture. *Sugar and Sweetener Situation and outlook Yearbook*. May 2001 <http://jan.mannlib.cornell.edu/specialty/sss-bb/2001/sss231.pdf> . 17/12/03.

¹⁹ Ibid.

Gráfica 5²⁰: Tarifas a la importación de azúcar a Estados Unidos.



Fuente: USDA

3.3. Acciones tomadas por el Gobierno Federal en Apoyo de la Industria Azucarera

Como se ha estado diciendo a lo largo de este trabajo, la IAM es una actividad de alto impacto social por su producción y por el empleo que crea en el campo mexicano; el azúcar producto generado por ella, es un artículo de consumo necesario y constituye un elemento básico para la alimentación de la población de bajos ingresos por su alto contenido energético; y las actividades que comprende, como es el caso de la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, son de gran interés público.

Considerando la gran importancia de dicha industria y viendo como su situación a empeorado en el marco del TLCAN, el Gobierno Federal ha tomado numerosas acciones para proteger y apoyar ésta industria.

3.3.1.- Cuotas compensatorias impuestas por México a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa de Estados Unidos.

El 14 de enero de 1997 la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (CNIAA) solicitó ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), el inicio de una investigación contra las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa (JMAF), originarias y procedentes de los

²⁰ Stephen Haley. *Assesing Economics Impact of Liberalazing WTO Sugar Tariff Rates and Minimum Acess Commintments by the United States.* www.ers.usda.gov/brienfind/WTO/PDF/Haley.pdf . 12/12/03.

Estados Unidos de América, clasificada en las fracciones arancelarias 1702.40.01, 1702.40.99, 1702.60.01 y 1702.90.99 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios.²¹

Después de haber investigado éste caso, se llegó a la conclusión por parte de la SECOFI, que las importaciones de fructosa se estaban dando en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, ya que la SECOFI argumentó que se estaba dando una discriminación de precio y amenaza de daño al comercio del azúcar nacional. El 25 de junio de 1997 se impusieron cuotas compensatorias provisionales a la importación de fructosa procedente de Estados Unidos, y el 24 de octubre del mismo año se amplió el tiempo de dichas cuotas provisionales. El 23 de enero de 1998 se hizo oficial la amenaza de daño a la Industria Azucarera Nacional y la discriminación de precio, por lo cual las cuotas dejaron de ser provisionales y pasaron a ser oficiales.²² La consecuencia de éstas cuotas compensatorias fue la caída de las importaciones de fructosa: en 1997, último año en que la fructosa entró al país sin cuotas compensatorias, se importaron 337 mil toneladas y para 1999 sólo ingresaron 247 mil toneladas.

Las empresas afectadas de acuerdo a la información recolectada en el Sistema de Información de Comercio Exterior, eran ADM, Almex, Cargill México, Cargill Inc., Cerestar USA Inc., Corn Products, la CRA y Staley (en su mayoría estadounidenses, a diferencia de unas que se habían creado en México por inversionistas norteamericanos), presentaron el 20 de febrero de 1998 ante la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio la solicitud de instalación de un Panel Binacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en las Reglas del artículo 1904 del TLCAN para revisar la Resolución Original

²¹Sistema de Información de Comercio Exterior. *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..*
<http://www.sice.oas.org/DISPUTE/nafta/spanish/MU98191d.asp#Antecedentes> 10/1/04.

²² Ibid.

publicada en el DOF el 23 de enero de 1997, en el cual se habían implementado las cuotas compensatorias.

El 24 de febrero del 2000 la Organización Mundial del Comercio, concluyó que las cuotas compensatorias impuestas por México a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa de Estados Unidos eran incongruentes con los requerimientos del acuerdo *antidumping* que establece ese organismo, por lo que, a partir de tal decisión México se ve obligado a retirar las cuotas y devolver el monto generado por éstas desde el año de 1997.²³

El Panel del TLCAN sostuvo, al igual que la OMC; que la explicación presentada por el gobierno mexicano para justificar su Resolución no cumplió con los estándares requeridos por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT), el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) y por el Derecho interno mexicano. El Panel ha otorgado a la Secretaría de Economía 90 días para revocar las cuotas compensatorias o para completar un nuevo procedimiento que determine su justificación y sea compatible con la Decisión que hoy hace pública.²⁴

Otra vez más, podemos ver la ineficiencia de los negociadores mexicanos al no poder probar ante el panel de la OMC y TLCAN la discriminación de precios y el daño a la Industria Azucarera Nacional que estaba causando la importación de fructosa procedente de Estados Unidos. Ya que anteriormente habíamos visto la ineptitud de los negociadores del TLCAN, quienes no fueron capaces de proteger a ésta industria de la competencia que representaba abrirles el mercado a la fructosa de Estados Unidos. Una de las razones de esta apertura fueron las supuestas proyecciones que hizo la extinta SECOFI en la firma del TLCAN; en las cuales señala de que iba a existir un déficit en el mercado del azúcar, por lo cual se abre el mercado nacional a la fructosa, con la finalidad de abastecer

²³ Dip. Lázaro Arias Martínez. Op cit.

²⁴ Sistema de Información de Comercio Exterior. Op. Cit.

a la parte faltante. Pero todo lo contrario, resultó que en lugar de déficit se da un gran aumento en la producción.

3.3.2. Expropiación por parte del Gobierno Federal de 27 ingenios de azúcar.

La industria azucarera de México fue privatizada a fines de la década de 1980 a fin de modernizarla y hacerla competitiva. Sin embargo, muchos de los ingenios fueron vendidos a compradores que no contaban con capital suficiente ni tecnología para operarlos. Aunado a esto, el desplazamiento de azúcar en el mercado nacional a causa de la importación de fructosa procedente de Estados Unidos y el bloqueo a las exportaciones de los excedentes de azúcar mexicana, provocaron un gran endeudamiento y quiebra de la mayoría de los ingenios azucareros.

A causa de ésta fuerte crisis que estaba viviendo la industria azucarera, el 3 de septiembre del año 2001, el gobierno se vió en la necesidad de expropiar 27 de los 59 ingenios existentes en México.

La expropiación es un proceso con diversas facetas políticas, económicas, sociales y laborales, mediante el cual el gobierno en funciones asume como responsabilidad de Estado una rama de la producción económica porque la considera esencial para los intereses mayoritarios del país. Estamos hablando de una adquisición absolutamente de Estado para modificar los vectores que concurren en el fenómeno de lo que llaman ahora libre mercado (que no es libre, sino impositivo).²⁵

De acuerdo al decreto oficial publicado en el Diario Oficial de la Federación, por el que se expropian por causas de utilidad pública, a favor de la Nación, 27 de los 59 ingenios existentes en México, se puede ver que el Gobierno Federal ha considerado buscar que la buena y honesta administración sea el común denominador de la agroindustria azucarera de la nación, eliminando las prácticas indebidas de un grupo de personas dedicadas a esta agroindustria, que han afectado profundamente al sector. Donde los propietarios de las empresas enlistadas en dicho decreto llevaron a sus empresas a perder su salud financiera, contrayendo grandes deudas ante diversas sociedades de

²⁵ Carlos Montemayor. "Un nuevo rescate" *Jornada*. UNAM 29/10/01.
<http://www.jornada.unam.mx/2001/oct01/011029/030a1pol.html> . 21/12/03.

crédito y organismos del Gobierno Federal, poniendo en riesgo el patrimonio de los trabajadores del campo, el de todos los mexicanos.²⁶

Los ingenios que se expropiaron por el Gobierno Federal son los siguientes: Ingenio de Atenzingo, S. A. de C. V., Ingenio de Casasano La Abeja, S. A. de C. V., Ingenio El Modelo, S. A., El Potrero, S. A., Emiliano Zapata, S. A. de C. V., La Providencia, S. A. de C. V., Plan de San Luis, S. A. de C. V., Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S. A. de C. V., San Miguelito, S. A., Presidente Benito Juárez, S. A. de C. V., José María Martínez, S. A. de C. V., Lázaro Cárdenas, S. A. de C. V., San Francisco El Naranjal, S. A. de C. V., Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S. A. de C. V., Eldorado, S. A. de C. V., Central Progreso, S. A. de C. V., José María Morelos, S. A. de C. V., Las Margaritas, S. A. de C. V., Fomento Azucarero del Golfo, S. A. de C. V., Alianza Popular, S. A. de C. V., Plan de Ayala S. A. de C. V., Bella Vista, S. A. de C. V., Pedemales, S. A. de C. V., Azucarera de la Chontalpa, S. A., La Joya, S. A. de C. V., Compañía Industrial Azucarera, S. A. de C. V., San Gabriel Ver, S. A. de C. V.²⁷ La mayoría de estos ingenios se encuentran en los Estados de Veracruz, Sinaloa, Michoacán, Morelos y San Luis Potosí.

En general, esta expropiación tenía la función de rescate de los intereses nacionales. La expropiación busca sostener la vigencia, productividad y crecimiento de las empresas en función del interés nacional; se propone como una acción directa para continuar con esa producción a partir de una responsabilidad de Estado que se considera socialmente superior a los intereses de las empresas privadas, sean empresas nacionales o extranjeras.

3.3.3 Impuesto Especial del 20 % para los refrescos elaborados con fructosa.

A raíz de la libre entrada de fructosa al mercado nacional causada por el TLCAN, los embotelladores de refrescos de México iniciaron el consumo de éste edulcorante para sustituir al

²⁶ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. *Decreto por el que se expropian 27 ingenios azucareros en México*. Diario Oficial de la Federación. 3/9/01. Pág. 9-10.(Ver Anexo #2)

²⁷ Ibid.

azúcar, por razones de precio fundamentalmente.²⁸ Al mismo tiempo que los grandes productores estadounidenses, amparados en el TLCAN, comenzaron a introducir importantes cantidades de fructosa a la misma velocidad que los embotelladores adaptaban sus instalaciones para la utilización de dicho edulcorante.

Al sentir el impacto de éstas importaciones de fructosa en la industria azucarera, ésta solicitó, como ya se ha señalado anteriormente, a la SECOFI la revisión de los hechos e iniciar una demanda *antidumping*. Terminadas las revisiones, se instauran unas cuotas compensatorias a la importación de fructosa procedente de Estados Unidos. Los paneles instaurados ante la OMC y el TLCAN dieron su resolución final a favor de los reclamantes estadounidenses importadores de fructosa, por lo que el impuesto fue suspendido.

En total los Estados Unidos de América han exportado a nuestro país 1.3 millones de toneladas de alta fructosa de 1994 a inicios del 2002, mientras que México sólo ha exportado 115 mil toneladas de azúcar al mercado americano en el mismo periodo.²⁹ La industria azucarera se enfrenta así a una crisis adicional de coyuntura, caracterizada por un superávit substancial que tiende a crecer en función de la competencia de fructosa importada o elaborada domésticamente de maíz subsidiado e importado con arancel tasa cero de los Estados Unidos.

En apoyo de la Industria Azucarera Nacional, el poder Legislativo de la Nación aprobó el mes de diciembre del 2001 una disposición en la ley de Ingresos de la Federación para que se comenzara a llevar acabo a inicios del año 2002, que impone un gravamen del 20% a todas las bebidas que hayan utilizado en su elaboración jarabe de alta fructosa, en lugar de caña de azúcar.³⁰ De acuerdo con el dictamen de las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos,

²⁸ Propuesta del Senado de la Republica. Punto de Acuerdo a Defensa de la Industria Azucarera Mexicana y por el legitimo cumplimiento del Texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 30/05/02.

²⁹ Ibid.

³⁰ Sen. Raymundo Gómez Flores. Punto de acuerdo a efectos de exhortar al titular del poder ejecutivo para resolver el grave problema que enfrenta la industria azucarera. Senado de la Republica. 19/3/02. (Ver Anexo #3).

correspondientes a lo aprobado en el Senado de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 2002, el impuesto quedó redactado de la siguiente forma:

La ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aprobada el pasado 31 de diciembre establece un impuesto del 20 por ciento para las aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias, extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos que utilicen edulcorantes distintos a la caña de azúcar. (Ver Anexo #4)

A causa de la instauración de dicho impuesto se crea una disputa entre México y Estados Unidos en el comercio bilateral de edulcorantes. Ya que el gobierno de Estados Unidos argumenta que México, quien es considerado como el tercer mayor mercado para productos de agricultura, ha estado cerrándole el acceso a las importaciones provenientes de Estados Unidos de edulcorantes desde inicios de 1997. Dentro de éste conflicto se derivan un gran número de sucesos entre los dos gobiernos referentes al comercio de edulcorantes.

El 5 de Febrero de 2002 el Senador Chuck Hagel, representante de los productores de fructosa en Estados Unidos, envió una carta al Senador Fidel Herrera Beltrán, representante de la comisión del Senado para apoyar la industria azucarera nacional; señalando que la acción tomada por el Congreso de México (impuesto) estaba dañando fuertemente a los agricultores y procesadores de maíz en Estados Unidos. Además, mandaba un mensaje negativo a las industrias norteamericanas, quienes podrían considerar invertir en la economía mexicana. De igual manera comentaba que la acción de implantar éste impuesto parece indicar un paso atrás para las metas en conjunto para un tratado libre y abierto.³¹

Ésta carta tenía un mensaje de amenaza hacia la economía mexicana, ya que de no eliminar el impuesto, se reducirían las inversiones de industrias americanas en la economía nacional. Por lo tanto, crea un conflicto interno entre el poder Legislativo y el Ejecutivo. La posición del Congreso era proteger el mercado nacional de azúcar de la invasión de la fructosa proveniente de Estados Unidos;

³¹ Carta enviada por el Senador Chuck Hagel al Senador Fidel Herrera Beltrán. 05/02/02 (Ver Anexo #6)

por lo contrario el poder Ejecutivo estaba tratando de quitar el impuesto del 20% a los refrescos endulzados con fructosa.

Este problema interno se agranda, cuando el martes 5 de Marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto, creado por Vicente Fox Quesada, Presidente de México; por el que se exime totalmente el pago de impuesto del 20% a todos los refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, etc. que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña. Este impuesto había sido creado por el Congreso de la Nación en apoyo de la industria azucarera. El poder Ejecutivo se basó en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 39, fracción I, II ,III del código fiscal de la Federación.(Ver Anexo #5). El Presidente, Vicente Fox eximió este impuesto considerando, que es necesario evitar que con la aplicación de éste, se otorgue un trato desfavorable a esta rama de la industria del país.³²

El Senador Fidel Herrera, en una carta enviada al Senador Hagel, critica la acción tomada por el Presidente Vicente Fox; comentando que el poder por el cual el Poder Ejecutivo invalidó dicho impuesto, fue establecido en 1967 con el propósito de permitir al presidente de México suspender o remover algún impuesto que en la práctica indebidamente dañan algún segmento en particular de la industria mexicana o alguna área geográfica en particular. El Presidente Fox no actuó de acuerdo con las intenciones legislativas detrás de esta autoridad, por lo contrario se tomó la decisión de invalidar el impuesto con el propósito de facilitar futuras negociaciones de tratados con Estados Unidos.

En ésta carta también se explican las razones por las cuales el Congreso estaba tomando estas acciones en el tema del comercio de azúcar y fructosa. Donde se comenta que dentro del TLCAN, Estados Unidos hizo un compromiso de importar sobre una base libre de impuestos los excedentes de

³² Diario Oficial de la Federación. Decreto por el cual se exime del pago de impuesto que se indica y se amplía el estímulo fiscal que se menciona. Poder Ejecutivo. 5/03/02(Ver Anexo # 7)

la producción de azúcar nacional a partir del 2000, con la condición de que el azúcar mexicana fuera un producto superavitario durante dos años consecutivos. En lugar de que Estados Unidos se apegue a lo estipulado en el TLCAN, por lo contrario, se ha apegado a lo estipulado en las Cartas Paralelas, donde se establece que las exportaciones de azúcar mexicana al mercado norteamericano van a permanecer bajo una cuota estricta. De esta manera paradójicamente, México exporta menos azúcar que antes de que se iniciara el TLCAN, aparte que las problemáticas de la industria azucarera han adquirido y los empleos que se han perdido, es un problema que el Congreso no puede ignorar.³³ Además, viendo el trato que le da Estados Unidos a México al observar que, de los 1.2 millones de toneladas de azúcar al año que importa provenientes de muchos países del mundo, solo el 10% de esa cantidad viene de México, el único país productor de azúcar que tiene un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Es así que el Congreso de México instaló este impuesto, no para dañar a los productores de fructosa del país vecino, sino para apoyar a la industria azucarera mexicana; de igual manera como Estados Unidos lo hizo en 1993 con las Cartas Paralelas.

La acción tomada por el Presidente de la República, el señor Vicente Fox, ocasionó un gran enojo en la mayoría de los Senadores de la República. Tomando la iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción I del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación.³⁴ Teniendo como finalidad el hacer respetar el principio de División de Poder y con ello salvaguardar el estado de derecho que impone la Ley Fundamental. Al Congreso de la Unión le corresponde legislar, el Ejecutivo Federal aplicar la ley, y el Poder Judicial el administrar justicia aplicando la ley en los casos concretos en que

³³ Carta enviada por el Senador Fidel Herrera al Senados Chuck Hagel. 1/04/02. (Ver Anexo # 8)

³⁴ Iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción I del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación. Senado de la Republica. México D.F. 26/03/02. (Ver Anexo # 5)

se le encomiendan. Considerando que el Ejecutivo Federal ha ejercido en diversas ocasiones esa excesiva facultad, es necesario derogar el artículo 39 fracción I.

Ese mismo año al percatarse del conflicto de poderes que se estaba creando en México, el Senador Chuck Hagel, le escribió una carta al Presidente George W. Bush, señalando que las acciones tomadas por el gobierno de México han cerrado un mercado de \$240 millones de USD a las exportaciones del endulzante de Estados Unidos, y \$66 millones de exportación de maíz norteamericano para la elaboración de fructosa.³⁵ Del mismo modo, en dicha carta se exige que se presione al gobierno mexicano para mantener inválido el impuesto.

El Senador Fidel Herrera, al ver la presión que se había creado hacia el presidente de Estados Unidos en torno al comercio de edulcorantes, le mandó una carta el 17 de junio de 2002, al senador Hagel, en la cual le explicaba el interés que el gobierno de México tenía para llegar a un mutuo acuerdo en éste problema. En ésta carta el Senador Fidel Herrera señala, por un lado, que “para la perspectiva de México es de suma importancia que se lleve acabo el tratado de acuerdo al texto inicial del TLCAN, referente a las exportaciones de los excedentes de azúcar mexicana al mercado de Estados Unidos; mientras por otro lado, para Estados Unidos es de gran interés las exportaciones de fructosa y de maíz para la elaboración de esta en el mercado mexicano”.³⁶ Es por esto que es de gran interés para la dos partes, que se esfuercen en comenzar unas negociaciones con flexibilidad y creatividad, y de ésta forma conseguir lo mejor para cada una de las partes.

³⁵ Carta enviada por la Cámara de Senadores de Estados Unidos al Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, referente a la exportación de fructosa al mercado mexicano. 20/05/02 (Ver Anexo #9)

³⁶ Carta enviada por el Senador Fidel Herrera al Senador Chuck Hagel. 17/07/02. (Ver Anexo #10).

