



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**MAESTRÍA EN GESTIÓN EMPRESARIA DEL
COMERCIO EXTERIOR Y DE LA INTEGRACIÓN**

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

TRATAMIENTO DEL SECTOR AZUCARERO EN EL
MERCOSUR: FACTORES CONDICIONANTES

AUTOR: LIC. CECILIA VERÓNICA WASSOUF

DIRECTOR: LIC. GUILLERMO FELDMAN

[SEPTIEMBRE 2020]



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Dedicatoria /Agradecimientos

A mi familia, especialmente a mi madre.

A mi tutor.



Resumen

La desgravación arancelaria del sector azucarero es uno de los principales problemas por los cuales el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es considerado una “Unión Aduanera imperfecta”. Hay diversos factores que influyen como condicionantes de este sector y el objetivo general de este trabajo es poder determinarlos para poder corroborar o refutar la hipótesis.

Para ello el trabajo se desarrolla en cinco capítulos donde se analizan las directivas del Consejo del Mercado Común respecto del sector azucarero, la normativa legal de cada miembro del MERCOSUR con foco en la de Argentina y Brasil y se diagnostica la situación actual del sector para cada país miembro. Además se tomará al sector celulósico - paplero para realizar una comparación respecto a cómo se logró un acuerdo sectorial de regulación de comercio. También a modo de ejemplo se citan los casos de la Unión Europea y de Estados Unidos para analizar cómo es el tratamiento del sector en estos grandes productores a nivel mundial.

Los principales hallazgos encontrados revelan la importante estructura del sector azucarero en Brasil y su respaldo en la gestión gubernamental que permite el desarrollo constante de la producción no solo de caña de azúcar sino de sus productos derivados haciendo de este país el principal productor y exportador a nivel mundial de azúcar y productos del sector sucroalcoholero. Luego, la desregulación del sector en Argentina durante la década de los ‘90 junto con las diferencias estructurales previas entre este país y Brasil fueron cruciales para la no inclusión del azúcar en las negociaciones del MERCOSUR. Otro hallazgo importante es la relevancia del sector para las provincias del Noroeste argentino que conllevan a agrupaciones de productores con gremios muy fuertes que impiden la desgravación del sector hasta tanto Brasil no cambie sus políticas de incentivos y subsidios a sus productores. Respecto a Paraguay se puede decir que tiene un desarrollo de la producción de azúcar orgánico muy interesante la cual exporta a países de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá entre otros. Sin embargo en ese análisis se tuvo una limitación al momento del análisis de las exportaciones puesto que no se encuentra discriminado en la nomenclatura esa distinción del producto, por lo cual se tuvo que analizar la exportación de azúcar blanca en general. También se planteó una dificultad a la



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



hora de evaluar la apertura de Uruguay puesto que no se han encontrado estadísticas disponibles del volumen en toneladas para el período 2006-2017.

Si bien la apertura del sector podría traer muchos beneficios para el desarrollo de economías de escala en los países más pequeños, también es cierto que los costos de producción en Brasil son mucho menores que en los otros tres países miembros con lo cual aquella apertura podría causar la desaparición de los productores locales debido a su falta de eficiencia. Otra opción posible sería generar una política común supranacional pero ello no se ha planteado aún.

Palabras clave:

Q130 Agricultural Markets and Marketing; Cooperatives; Agribusiness

Q170 Agriculture in International Trade

F530 International Agreements and Observance; International Organizations



Índice

| | |
|--|----|
| <i>Introducción</i> | 6 |
| <i>Planteo del problema</i> | 7 |
| <i>Marco teórico</i> | 8 |
| <i>Metodología</i> | 10 |
| <i>Capítulo I: Grado de integración del MERCOSUR</i> | 12 |
| <i>Capítulo II: Competitividad del sector azucarero y su relación con la normativa legal</i> | 18 |
| <i>Capítulo III: Comparación de caso. Sector celulosa y papel</i> | 31 |
| <i>Capítulo IV: Contexto global del sector azucarero</i> | 36 |
| <i>Capítulo V: Situación actual del sector azucarero</i> | 40 |
| <i>Conclusiones finales</i> | 61 |
| <i>Bibliografía</i> | 63 |
| <i>Anexo</i> | 68 |



1. Introducción

El sector azucarero es uno de los sectores más sensibles en las negociaciones del MERCOSUR. Fue excluido de las negociaciones iniciales del Tratado de Asunción y se creó un grupo AD-Hoc para que se encargue de generar un programa de desgravación arancelaria que trabaja desde el año 1994 a tal efecto. Sin embargo, hoy en día aún no se ha logrado un acuerdo, por lo cual el objetivo del presente trabajo radicará en analizar si es factible un sistema de desgravación arancelaria que conduzca a una liberalización del sector en el ámbito del Mercosur.

Se analizarán tanto las determinantes que intervienen a partir de políticas públicas orientadas a sostener el sector azucarero en los países de la región (específicamente en Brasil y Argentina), sino que también se hará un análisis sobre el grado de competitividad alcanzado por aquellos países en torno a este sector así como de sus derivados.

Si bien en el inicio del proyecto se realizará un diagnóstico de los avances del grupo AD-HOC en un recorte temporal 1994-2017 - tomando como fuente de información el derecho secundario del MERCOSUR, Informes de la Secretaría Técnica, legislaciones nacionales y diversos informes de organismos internacionales oficiales como el INTAL- en este análisis también se considerarán las legislaciones de los países miembros respecto del sector azucarero para poder comprender dónde radican los problemas de negociación con foco en el conflicto entre Argentina y Brasil. Además de las causantes que motivan la definición de las políticas de subsidios en cada país también se tomarán en el análisis aspectos como estructura y tamaño del mercado, asimetrías y competitividad comparada. También se evaluará a modo de comparativa la regulación del sector celulósico- papelerero. Por otra parte se realizará una breve descripción del tratamiento regulatorio e incentivos del sector en el contexto mundial citando como ejemplo a la Unión Europea y a Estados Unidos.

Por último se plantea cuál es el estado actual del sector para cada uno de los países del MERCOSUR incluyendo la apertura de cada país, el desempeño del gobierno, la infraestructura en el sector, el nivel de tecnología aplicado a la producción, análisis del mercado laboral y por último la calidad de las instituciones.



2. Planteamiento del tema/problema

Tal como se mencionó anteriormente, el sector azucarero es uno de los sectores productivos más sensibles especialmente para Argentina como para Brasil por lo que fue excluido de las negociaciones iniciales del Tratado de Asunción y se creó un grupo AD-Hoc para que se encargue de generar un programa de desgravación arancelaria que trabaja desde el año 1994 a tal efecto. Sin embargo, actualmente este sector no ha sido desgravado arancelariamente ni el mercado común y ni siquiera una unión aduanera total pueden quedar conformadas.

2.1. Objetivo general y objetivos específicos.

El objetivo general es analizar los factores condicionantes del sector azucarero en el MERCOSUR para evaluar si es factible que se genere un sistema de desgravación arancelaria que conduzca a una liberalización del sector en este proceso de integración regional.

Objetivos específicos:

- Analizar el trabajo del Consejo del Mercado Común en pos de la desgravación del sector azucarero.
- Analizar la normativa legal /políticas públicas orientadas a sostener el sector azucarero y sus implicancias.
- Investigar y analizar el grado de competitividad de los países del bloque

El desarrollo de estos objetivos permitirá evaluar cuáles son los factores condicionantes del sector azucarero.

2.2. Hipótesis

Los factores condicionantes del sector azucarero en el MERCOSUR radican en las diferencias en sus estructuras productivas, nivel de concentración y grado de competitividad. Estas serían las causas principales por la que aún no se ha logrado integrar este sector en la desgravación arancelaria en el MERCOSUR.



3. Marco teórico

Numerosos autores han abordado análisis de competitividad de los países del MERCOSUR basándose en la teoría de Michael Porter, quien en el libro “La ventaja competitiva de las naciones” (1991) presentó las bases de lo que sería una teoría de la competitividad, enuncia:

"La prosperidad de una nación depende de su competitividad, la cual se basa en la productividad con la cual esta produce bienes y servicios. Políticas macroeconómicas e instituciones legales sólidas y políticas estables, son condiciones necesarias pero no suficientes para asegurar una economía próspera. La competitividad está fundamentada en las bases microeconómicas de una nación: la sofisticación de las operaciones y estrategias de una compañía y la calidad del ambiente microeconómico de los negocios en la cual las compañías compiten. Entender los fundamentos microeconómicos de la competitividad es vital para la política económica nacional".

Por otra parte, el autor Bela Balassa (1982) explica las distintas formas que representan los grados diversos de integración como “área o zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total”, muchos autores parten de aquella clasificación para explicar la amplitud y profundidad¹ del MERCOSUR, así como los mecanismos institucionales que ayudarán a aumentar o disminuir la eficacia de las normas que liberalizan por ejemplo el comercio de bienes o los movimientos de capital. Además, el mencionado autor explica de qué manera puede existir un incremento o no del bienestar potencial en base a la eficiencia económica y eficiencia en el cambio: “dada la eficiencia estática de una economía, los principales factores que afectan su eficiencia dinámica son el progreso tecnológico; la distribución de la inversión; las relaciones interindustriales dinámicas de la producción e inversión y la incertidumbre e inconsistencia en las decisiones económicas”. Estos conceptos son relevantes al momento de evaluar el bienestar potencial de los países del MERCOSUR, luego aplicado al sector azucarero en el desarrollo del presente trabajo. En otro apartado de su libro menciona como Jacob Viner en

¹ Torrent (2006) define la amplitud en términos del número y alcance de las materias o áreas que abarca el proceso de integración regional, mientras que define profundidad al grado en que dichas áreas están sujetas a reglas o actividades públicas comunes.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



su libro “El problema de las uniones aduaneras” analiza la complementariedad y la competitividad en los procesos de integración regional señalando que “casi inevitablemente se da como un hecho que la rivalidad es una desventaja y la complementariedad una ventaja para la formación de las uniones aduaneras” mientras que la complementariedad ha sido defendida por proteccionistas y por partidarios del libre comercio basándose en el ahorro de costos, aquel autor indicaba que cuanto mayor sea el grado de rivalidad entre los países miembros en relación a las industrias protegidas antes de la integración, mayores serán los beneficios obtenidos. Sin dudas el sector azucarero estaba altamente protegido previo y posterior a la integración siendo sus producciones competitivas.

Estos conceptos que hacen al marco teórico serán necesarios para explicar a lo largo del trabajo las asimetrías existentes en el MERCOSUR, en la armonización de sus políticas comerciales e industriales, los grados de competitividad de los países miembros y desarrollo de la industria azucarera en los países miembros.



4. Metodología

En el presente trabajo se puede clasificar como una combinación entre un estudio descriptivo y explicativo puesto que si bien al principio se plantean muchas variables las cuales se miden de forma independiente, luego se comienza a establecer la existencia de relaciones entre las variables realizando un análisis más profundo que la mera descripción, desarrollando una relación causa-efecto entre ellas. Además existen teorías desarrolladas que se relacionan con el tema de interés del presente trabajo, por lo cual frente a aquella situación tornar el mismo en un estudio explicativo a medida que se van desarrollando los capítulos.

Se tomará para el análisis en el presente trabajo aspectos relacionados con los diversos grados de integración con los que se definen la integración económica² a saber: área o zona de libre comercio, unión aduanera; mercado común; unión económica e integración económica total para intentar encuadrar al MERCOSUR en aquellas categorías explicando el papel preponderante del tratamiento del sector azucarero en el mismo. Se analizará también el trabajo del Consejo del Mercado Común desde la creación del Grupo AD-Hoc creado en el año 1994 para adecuar este sector a las negociaciones hasta la fecha de forma cronológica.

Luego, al abordar aspectos relacionados con la competitividad de los países del MERCOSUR se hará foco en el sector azucarero analizando no sólo las políticas de subsidios de cada país (los regímenes promocionales referidos a incentivos a la inversión, desgravación impositiva, financiamiento preferencial, etc.) sino también las causantes que las propiciaron. Siguiendo con el análisis es importante analizar el sector desde el punto de vista de la estructura, tamaño del mercado, asimetrías que nos darán un panorama de la

² De acuerdo con Bela Balassa (1962) en un área de libre comercio, las tarifas y restricciones cuantitativas entre los países participantes son abolidas, pero cada país mantiene sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área. El establecimiento de una unión aduanera trae aparejada además la equiparación de tarifas con el comercio con países no miembros. Una forma superior de la integración se logra con el mercado común, que no solo se limita a suprimir las restricciones al comercio sino que también las que dificultan el movimiento de factores. Una unión económica combina la supresión de restricciones al movimiento de mercancías y factores con un cierto grado de armonización de políticas económicas nacionales con el objeto de eliminar disparidades resultantes de las mismas. Por último la integración económica total presupone la unificación de las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica, requiere el establecimiento de autoridades supranacionales cuyas decisiones serán obligatorias para los Estados miembros.



situación actual del sector. Además para analizar el sector azucarero de cada país se tomarán las siguientes variables de análisis:

1. Apertura: mide la profundidad de la integración de una nación a la economía global en términos de su orientación exportadora y del grado de libertad con que se manejan el comercio y la inversión extranjera.
2. Desempeño del gobierno: evalúa el papel de los mercados de capital como facilitadores del consumo y el ahorro en el tiempo, el comportamiento del ahorro y la eficacia y eficiencia de los intermediarios financieros en proveer recursos a la inversión productiva.
3. Infraestructura: mide la cantidad y la calidad del sistema de transportes, de la red de telecomunicaciones, de la generación y distribución de energía eléctrica, de las facilidades portuarias y de almacenaje y de toda la infraestructura física que puede afectar, positiva o negativamente, la productividad de la inversión privada.
4. Tecnología: evalúa la intensidad de la investigación y el desarrollo, el nivel general de la tecnología y la calidad del acervo de conocimiento tecnológico a disposición de los inversionistas.
5. Mercado laboral: evalúa, en primer lugar, la eficiencia real y potencial de los recursos humanos y, en segundo lugar, la flexibilidad de los mercados de trabajo.
6. Calidad de las instituciones: mide la confiabilidad de las instituciones legales y sociales que fundamentan una economía de mercado, la competencia, el imperio de la ley y la protección de los derechos sobre la propiedad.

Las fuentes de información son de naturaleza muy variada, lo cual podría restar posibilidad de comparar los resultados obtenidos.³

De este análisis se intentarán extraer los factores condicionantes del tratamiento del sector azucarero en el MERCOSUR.

³ De acuerdo con los autores Patricia Rojas, Sergio Romero, Sergio Sepúlveda en su libro “¿Cómo medir la competitividad?” (2000) son 8 los parámetros que se toman para medirla pero para aplicarlo y adaptarlo al sector se han tomado esos 6.



5. Desarrollo

Capítulo I: Grado de integración del MERCOSUR

Formalmente, el MERCOSUR está definido como una Unión Aduanera (Acuerdos de Ouro Preto, diciembre de 1994), lo que supone el libre comercio intra-zona y una política comercial externa común, lo cual incluye la adopción de un arancel externo común. De acuerdo con Baruj, G., B. Kosacoff y F. Porta (2005) este status normativo no ha sido aún plenamente alcanzado por tres razones: por un lado, subsisten excepciones –tanto al arancel cero intra-zona, como al arancel externo común (AEC)- cuyos plazos originales todavía no han caducado o han sido prorrogados; por otro, ha habido menores avances a los esperados en el proceso de armonización aduanera y técnica; y, por último, se han introducido –principalmente desde fines de la década de los '90s-, de un modo consensuado o unilateralmente, nuevos tratamientos excepcionales que vulneran aquellos principios.

Cuando se indican que subsisten excepciones el sector azucarero ha sido considerado en la negociación como tal, puesto que al ser un “producto sensible” no fue incluido en las desgravaciones arancelarias. Algunos autores Alejandro Verón, Clara Calvo (2011) indican que desde la firma del Tratado de Asunción que dio origen a la conformación del Mercado Común el Sur, se facilitó el intercambio comercial entre los países miembros y con ello la apertura de los mercados, sin embargo en la actualidad aún existen productos que continúan sin entrar en competencia, tal el caso del azúcar.

Para comprender el origen de esta excepción es importante resaltar la importancia de esta industria para los países miembros del MERCOSUR con mayor desarrollo de la misma. Comenzando con Brasil, data del año 1532 cuando la caña de azúcar fue introducida en el estado de Pernambuco, donde la industria que se inició con vocación de exportación fue expandiéndose impulsada también por el volumen de demanda local. Su potencial con su utilización para la fabricación de biocombustibles⁴ se inició en el siglo XVII. En aquel

⁴ Los biocombustibles son producidos con fuentes renovables de origen agrícola, y en particular del etanol o alcohol etílico que se obtiene a partir de la fermentación y destilación de los azúcares provenientes de la caña de azúcar.



entonces existían más de 200 ingenios azucareros que sirvieron de plataforma para consolidar una industria de clase mundial. Sin embargo, fueron medidas implementadas durante la década de los setenta las que permitieron solidificar la industria de biocombustibles más importante del planeta (Espinosa Fenwarth, 2010). En el año 1975 se creó mediante un Decreto-Ley N° 76.593 el Programa Nacional de Alcohol- (Proalcohol) para hacer frente a los sucesivos aumentos del petróleo mediante el cual se intentaba sustituir la gasolina y diesel por etanol. Se generaron importantes incentivos fiscales, subsidios e inversiones privadas de la época dorada de Proalcohol cuyo auge se mantuvo hasta 1989, en ese lapso transformaron la industria de azúcar brasileña en una agroindustria con tecnología de punta, que le permitió mejorar sus centrales de producción y hacerse de mejores tierras adaptadas para el cultivo de caña.

Respecto a Argentina, “en las dos últimas décadas del siglo XIX la producción comercial de azúcar a gran escala se expandió y modernizó radicalmente en la provincia de Tucumán, para constituirse hasta el presente en una de las actividades económicas más importantes del norte argentino. Aunque la exportación nunca estuvo ausente en el horizonte económico de los productores, la producción se orientó casi exclusivamente a satisfacer el mercado doméstico, sostenido desde la década de 1880 por un marco arancelario protector” (Campi 2015). En la provincia de Jujuy la caña de azúcar es el cultivo más importante, seguido por el poroto, algodón y cítricos. Esta provincia es la segunda productora detrás de la provincia de Tucumán, y posee tres ingenios: Ledesma, La Esperanza, y Río Grande. Jujuy ha logrado importantes avances técnicos en el manejo de cultivos, nuevas variedades y nuevas tecnologías, que permiten mejoras en la productividad y en la calidad industrial.

Tal como se mencionó previamente si bien la tradición de la producción azucarera es de gran relevancia tanto para Argentina como para Brasil, hubo diferencias en la gestación y estructuración de los complejos azucareros puesto que la tradición brasileña en la producción del dulce tiene una diversidad regional más compleja, una diferente estructura de clases donde la impronta de la esclavitud no es un dato menor y otro tipo de conformación del Estado y el sistema político. Mientras en Argentina las áreas azucareras se localizaban casi con exclusividad en las provincias norteñas de Tucumán, Salta y Jujuy, en Brasil la cultura canavieira se implantó sólidamente en casi toda su inmensa geografía.



Esto quiere decir que la tradición de la producción azucarera es de gran relevancia tanto para Argentina como para Brasil.

Entonces ¿Cómo fue que el MERCOSUR abordó las negociaciones del sector azucarero?

En el año 1992 data el primer esfuerzo del MERCOSUR por armonizar políticas que involucran al complejo agroindustrial de la caña de azúcar y remolacha. Sin embargo la primera decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) al respecto fue dictada en el año 1994 (No. 7/94) la cual en su décimo artículo decidió constituir un Grupo Ad-Hoc encargado de estudiar el régimen de adecuación del sector azucarero al funcionamiento de la Unión Aduanera. Con el noveno protocolo adicional del Acuerdo de Complementación Económica N° 18⁵ y la decisión 19/94 del Consejo del Mercado Común se renueva el mandato del Grupo Ad-Hoc para definir un Régimen de Adecuación, hasta el año 2001, del Sector Azucarero en el MERCOSUR al funcionamiento de la Unión Aduanera del MERCOSUR, o sea, Arancel Externo Común y Libre Comercio intra-MERCOSUR. Esta propuesta de régimen de adecuación debía contener un programa de liberalización gradual del comercio intra MERCOSUR del sector así como una neutralización de las distorsiones a raíz de las asimetrías entre las políticas nacionales.

A partir del 1ro de enero de 1995 y hasta la aprobación final del régimen para el Sector, los países podrían aplicar sus protecciones nominales totales al comercio intra- MERCOSUR y a las importaciones de los productos del sector provenientes de terceros países. En ningún caso las protecciones nominales que inciden sobre el comercio intra-MERCOSUR (incluyendo aranceles ad valorem otros elementos arancelarios o para arancelarios), podrían ser superiores a las que inciden sobre las importaciones desde terceros países.

Con la decisión 16/96 del CMC se reitera la solicitud de que un Grupo Ad Hoc defina el régimen de adecuación, hasta el 2001, del sector azucarero en el MERCOSUR al

⁵ Según el texto del Acuerdo de Complementación Económica N° 18, su objeto era facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común a constituirse de conformidad con el Tratado de Asunción de fecha 26 de marzo de 1991. Durante el período de transición se debía instrumentar un programa de liberación comercial, que consistía en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario. Además también se quería instrumentar la coordinación de políticas macroeconómicas, un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales.



funcionamiento de la Unión Aduanera, o sea, Arancel Externo Común y libre comercio intrazona.

Al respecto, según el informe INTAL N°6 , ya desde 1995 los cuatro países impulsaron diferentes esquemas de negociación interna, tendientes a identificar lo que Argentina y Paraguay reclamaban como asimetrías derivadas a partir del Programa Proalcohol de Brasil y a definir mecanismos que pudieran neutralizar sus efectos distorsivos sobre la competitividad subregional. Sin embargo, al no llegar a una solución entre las partes, en 1998 Brasil y Argentina acordaron elaborar un estudio técnico para evaluar el régimen brasileño designando a expertos privados para elaborar tal informe.

A lo largo de todo 1999 se sucedieron varias reuniones bilaterales y del Grupo Ad Hoc, en el transcurso de las cuales se intercambiaron estudios técnicos realizados por especialistas de ambos países, sin que hayan resultado de utilidad para acercar posiciones ni para llegar al compromiso de la Dec. CMC 19/94.

Así, mientras Brasil sostenía que a partir de la desregulación de precios y cantidades vigente ya no existen más distorsiones que neutralizar y que solo subsiste una medida de apoyo interno que privilegiaba a productores de caña poco competitivos de algunos estados, Argentina insistía en que no se podía incorporar libremente al sector por las asimétricas políticas vigentes.

Siguiendo con el análisis, con la declaración de Buenos Aires de abril 2000 se había establecido el compromiso de las partes de definir una propuesta conjunta de modalidades y cronograma para incorporar al sector en la Unión Aduanera para fines de ese año. Entonces a principio de junio de aquel año, Brasil presentó una nueva propuesta al grupo Ad Hoc para adecuar el sector al libre comercio para enero 2002 (reducción del 30% para 31/12/2000, 30% para 30/06/2001, 40% 31/12/2001) y un AEC del 16%. Mientras que Uruguay aceptó esta propuesta, los otros dos países sostenían su postura de que seguían existiendo distorsiones y asimetrías regulatorias.

Luego, en el Programa de acción MERCOSUR 2000 se reordenaron los plazos originales y se incluyeron cuestiones relativas a la profundización del proceso de integración trabajando en el perfeccionamiento de la Política Comercial Común incluyendo las políticas comerciales sectoriales automotriz y azucarero. Finalmente algunos temas no encontraron



el consenso necesario y quedaron excluidos del Programa de Consolidación y de otras decisiones del período tales como la negociación del sector azúcar-etanol.

Posteriormente, en la decisión 26/03 con el “Programa de trabajo 2004-2006” se sigue insistiendo en avanzar en las negociaciones para la completa incorporación del sector del azúcar en la Unión Aduanera, en base a los parámetros establecidos en las Decisiones CMC 19/94 y 16/96, entre otros. Además, este programa de trabajo contenía otros temas muy relevantes tales como una propuesta de mecanismo para eliminar el doble cobro del AEC y resolver el tema de la distribución de la renta aduanera, identificar sectores prioritarios para el establecimiento de regímenes especiales comunes de importación, cuestiones de defensa comercial intrazona y extrazona, integración productiva, armonización tributaria y coordinación macroeconómica.

Después de años en que el tema no era tratado, en la reunión del GMC de septiembre 2017 Brasil hizo alusión a la necesidad de incluir al sector azucarero y al sector automotor dentro del libre comercio intrazona, destacando la importancia que ello reviste no sólo para el fortalecimiento del bloque sino también para sus negociaciones externas.

Si bien evaluaremos cuestiones pertinentes a la competitividad de los países del MERCOSUR en capítulos siguientes, es importante resaltar que las políticas adoptadas sobre el sector corroe los objetivos de una integración profunda en la región mediante mecanismos promocionales. Las políticas de incentivo regionales tuvieron impacto en la reasignación de actividades en las provincias y estados promocionados.

Conclusiones del capítulo I

Como puede observarse en el desarrollo del capítulo, el MERCOSUR aún no ha logrado conformarse como una unión aduanera, uno de los motivos por los cuales se puede afirmar esto es que hay numerosas excepciones a la liberalización comercial y adaptación del arancel externo común, las cuales incluyen al sector azucarero. También es cierto que las asimetrías políticas que estaban en la agenda de negociación de este proceso de integración regional desde un comienzo, los avances en la implementación de disciplinas colectivas



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



fueron prácticamente nulas en muchos sectores. De hecho, esto motivó a la creación del grupo ad hoc para identificar las políticas públicas que distorsionaban la competencia.

Debido al importante papel que cumple este sector en las economías de los países miembro, sobre todo de Argentina y Brasil, se han generado regímenes promocionales y sistemas de subsidios los cuales - si bien veremos con mayor profundidad en el próximo capítulo- atentan contra la integración de este sector en el esquema del MERCOSUR y por lo tanto en mejorar el contenido efectivo del mismo (incluyendo su amplitud).



Capítulo II: Competitividad del sector azucarero y su relación con la normativa legal

En el MERCOSUR existen asimetrías estructurales entre países muy importantes ya sea que se las mida por indicadores de tamaño económico, el grado de acceso a infraestructura regional, PBI per cápita, composición de la producción, grado de apertura o estructura del comercio exterior. Estos factores influyen sobre la capacidad de las economías para beneficiarse de una mayor integración de los mercados. Si se evalúa el impacto de los instrumentos de las políticas de competitividad vigentes en los cuatro países del MERCOSUR sobre los objetivos de integración profunda en la región, Baruj et al. (2005), condujo a dos conclusiones principales, a saber: 1) la mayor parte de los mecanismos promocionales identificados tiene efectos neutros “sobre los instrumentos de integración profunda del MERCOSUR” (especialmente los instrumentos de capacitación tecnológica y de promoción de exportaciones y desempeño de las firmas), y 2) existe un número importante de instrumentos con un potencial impacto corrosivo sobre tales objetivos (especialmente los regímenes nacionales de promoción de inversiones, de admisión temporaria y draw-back, y de zonas francas). De acuerdo con aquel autor, con la relativa excepción de Paraguay los países del MERCOSUR tienen una larga trayectoria en la promoción de las actividades productivas, generalmente tratando de estimular la producción y las exportaciones de manufacturas. En la década de los '90s hubo un cambio de enfoque y las tradicionales políticas de reserva de mercado fueron perdiendo peso en relación con otros instrumentos más horizontales orientados a la promoción del desempeño competitivo de las firmas, en un contexto de economías más abiertas.

Para el análisis específico del sector azucarero se hará una discriminación de las políticas y normativas legales con foco en Argentina y Brasil puesto que estos dos países son aquellos con mayor volumen de producción dentro de este bloque de integración regional.

1. Brasil

De acuerdo con lo indicado en el informe de cadenas de valor del Ministerio de Hacienda y finanzas, la industria azucarera de Brasil está estrechamente interconectada con su industria



de alcohol. El Programa Nacional para el Alcohol Etílico (PROÁLCOOL) que se establece mediante el Decreto 76.593 del 14 de noviembre de 1975, como una medida de sustitución de importaciones en reacción a la crisis del petróleo, cumple un rol central en la cadena azucarera. A partir de este programa se crea la Comisión Nacional de Alcohol y por un lado, se define el control de la producción y la exportación de azúcar y alcohol etílico mediante contingentes de producción y la fijación de precios de compra del alcohol. Por otro lado, se dispone parte de la venta y distribución internas de alcohol etílico a través de la petrolera estatal. Adicionalmente, se establecen el precio de la caña para los cultivadores independientes, líneas de financiamiento, programas de inversiones y reducción de impuestos para la venta de automóviles que utilicen etanol. Además, y en parte en respuesta a las condiciones que ha tenido que afrontar en el mercado mundial, Brasil ha recurrido, al igual que otros países que podrían ser más competitivos que la UE y EE.UU, a políticas nacionales de apoyo, en especial a las subvenciones para los productores cuando los precios mundiales se encuentran contraídos.

Durante el período 1931 - 1975 el promedio para la mezcla de etanol con combustible era del 7,5%, luego en el año 1993 se amplió al 20% y finalmente en el año 2007 al 25%. La regulación y el uso de la utilización de automóviles flex-fuel que admiten la utilización de alcohol, gasolina o una combinación de ambas en cualquier proporción fue permitida a partir del año 2002. El significativo aumento de la venta de aquellos vehículos impulsó la producción de etanol.

Respecto a la tributación del etanol se hizo una diferenciación respecto de la gasolina para valorar la matriz de combustible de bajo carbono como forma de garantizar un mínimo de competitividad para el combustible renovable y limpio. El estímulo a la expansión del consumo y la producción de etanol por la menor carga tributaria redujo las importaciones de combustibles fósiles y por consiguiente repercute positivamente en la balanza comercial del país.

Por otra parte, si hablamos de la organización representativa del sector del azúcar y bioetanol en Brasil se puede decir que la União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) creada en 1997 es la más antigua. Su creación resultó de la fusión de varias organizaciones sectoriales del estado de San Pablo logrando asociar a 120 compañías que representan más del 60% del azúcar y 50% del etanol producido en este país. El dominio técnico de esta



institución comprende áreas de medio ambiente, energía, tecnología, comercio exterior, responsabilidad social corporativa, sostenibilidad, legislación, economía y comunicación actuando también como interlocutores entre consumidores, gobiernos, ONG, empresas y medios. Por lo cual se puede decir que el objetivo final de esta organización es favorecer la competitividad del sector sucroenergético en Brasil mediante el desarrollo de condiciones para perfeccionar el ambiente institucional del mismo.

2. Argentina

Cuando se analiza la política arancelaria para la importación de azúcar desde la década del '90 se encuentra que en mayo de 1992, con el fin de establecer un sistema que otorgara a la actividad azucarera protección frente al mercado internacional, se adoptó mediante el Dec. 797/92 un régimen especial de derechos móviles de importación que complementa el arancel ad valorem que ya estaba establecido en aquel entonces. Ese régimen, con ciertas modificaciones, sigue vigente. De acuerdo con este decreto el derecho móvil se calculaba de acuerdo a la diferencia entre un "precio base" (el promedio mensual de los últimos cuatro años de los precios de la tonelada métrica de azúcar blanco en la Bolsa de Londres) y un "precio de comparación" (el precio internacional del último día hábil del mes anterior a la fecha del despacho a plaza). La diferencia porcentual entre ambos valores es la que debía pagar el importador en caso de que el precio de los últimos cuatro años fuera superior al de la fecha estipulada. Caso contrario, se constituía en un crédito para el importador, que se aplicaba al pago del derecho.⁶

Luego, con el establecimiento del MERCOSUR, se suponía que la política arancelaria iba a cambiar respecto de Argentina para con los demás países miembros. Si bien es cierto que para el año 1997 las decisiones del CMC 19/94 y 16/96 aún no habían logrado incorporar al sector azucarero a la desgravación arancelaria, la ley 24.822 promulgada en Argentina en septiembre de ese año fue muy controversial puesto que prohibía que los aranceles que

⁶ Desde la puesta en vigencia de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, mediante el Dec. 2275/94, se limitó el crédito hasta el 50% del derecho ad valorem vigente, partiendo de un piso del 10%. En septiembre de 2000 se prorrogó el vencimiento del decreto hasta el 31 de diciembre de 2005, además de establecer que a partir de enero de 2001 el "precio guía de base" del azúcar se calcularía sobre el promedio mensual de los últimos ocho años del precio del azúcar blanco de Londres. Finalmente, en abril de 2003 se estableció que tal derecho mantiene su vigencia hasta que una ley establezca lo contrario. En síntesis, en la actualidad, rige un arancel fijo del 20% más un arancel móvil específico. A través del Decreto 133/2015 se eliminaron los derechos de exportación que eran del 5%. Por Decreto 1341/2016 los reintegros se elevaron de 4,05% a 5,00%



gravan las importaciones del azúcar sean reducidos en las importaciones provenientes de los miembros del MERCOSUR mientras subsista el sistema sucro-alcoholero de Brasil, el cual según esta ley causaba una asimetría exigiendo la utilización de alcohol carburante en los automotores ya sea hidratado o anhidro en mezcla con naftas convencionales. Por lo cual esta ley aplicada a las posiciones arancelarias N.C.M. 1701.11.00, 1701.12.00, 1701.91.00 y 1701.99.00 en principio impedía la incorporación del sector a la Unión Aduanera. La reacción inmediata brasileña ante esta ley fue defender el programa proalcohol porque era considerado una representación del patrimonio tecnológico nacional que debía ser preservado. A fines de ese año el gobierno brasileño presentó una reclamación ante la CCM solicitando la revocación de aquella ley por considerarla contraria a los tratados del MERCOSUR. En el seno del Comité Técnico establecido para analizar la controversia en cuestión, Argentina había manifestado que no podía ser materia de consideración en el ámbito de solución de controversias el cuestionamiento de la compatibilidad constitucional de una ley sancionada por un Estado Parte. También manifestó que la declaración de inconstitucionalidad de la ley correspondía a los tribunales judiciales en el marco de acciones interpuestas por alguna parte con interés “legítimo”. Luego, que solo sería posible su revocación interna si el Poder Legislativo tomase acciones tendientes a tal objetivo puesto que conforme al sistema constitucional vigente en Argentina, la facultad de revocar una ley es privativa del Congreso. Y por último que la ley en cuestión no le había impedido a Argentina continuar las negociaciones relativas al sector azucarero en el marco del MERCOSUR.

En forma paralela, a mediados de abril de 1999 el ministerio de economía dictó la resolución 457/99 la cual otorgaba a los países del MERCOSUR una preferencia del 10% sobre el derecho de importación intrazona vigente. A raíz de ello, parecía que Brasil iba a cesar su reclamo ante el organismo institucional del MERCOSUR, sin embargo esto no sucedió porque entidades del sector privado argentino obtuvieron medidas judiciales para dejar sin efecto tal preferencia basándose en la incompatibilidad con la ley 24.822. Las posiciones arancelarias involucradas en aquella ley fueron modificadas mediante el decreto 100/2012 incluyendo las 1701.13.00 y 1701.14.00 eliminando la 1701.11.00.



Luego, la ley 25.715 promulgada en el año 2003 se encargó de mantener los aranceles para la importación de productos de este sector a pesar de haber sido observada bajo el decreto 42/2003 el cual había devuelto al Congreso de la Nación el proyecto de ley.

Posteriormente la Ley N° 26.093/2006 otorgó beneficios para la producción de biocombustibles, abrió la posibilidad de diversificar la producción de la cadena de valor hacia la elaboración de bioetanol -de caña de azúcar o de maíz-, la cual comenzó a expandirse a partir del año 2009. El régimen estableció el corte obligatorio de mezclado de biocombustibles con combustibles fósiles (nafta en el caso del bioetanol) en un porcentaje del 5% como mínimo sobre el producto final, a partir del 1° de enero del 2010. A través de la Res. SE 554/2010 se llevó a 7% anual el aporte de bioetanol de caña en la producción nacional de naftas, porcentaje que se extendió al 10% mediante la Res. SE 56/2012.⁷ Tributariamente, el régimen prevé la devolución anticipada del IVA afectados al proyecto de producción o la armonización acelerada en relación al Impuesto a las Ganancias siendo los proyectos aprobados excluidos de la base imponible del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Junto con este régimen se creó la Mesa Sucroalcoholera la cual tenía como fin principal el lograr la distribución equitativa del valor adicional entre los agentes así como planificar estrategias que permitieran desarrollar las cadenas de valor.

Paralelamente con la entrada en vigencia de la Ley 26.334 (sancionada en el año 2007) se aprobó el Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol con el objeto de satisfacer las necesidades de abastecimiento del país y generar saldos exportables. Mediante la conformación de cadenas de valor a través de ese régimen promocional se buscaba la integración de productores de caña de azúcar e ingenios azucareros en los procesos de fabricación del bioetanol. De acuerdo con el artículo 2 de la mencionada ley, aquellos que podían acceder al régimen eran:

- a) Las personas físicas, sociedades comerciales privadas, sociedades de capital estatal, mixtas o entidades cooperativas que sean productoras de caña de azúcar o que produzcan industrialmente azúcar a la fecha de entrada en vigencia de la ley;
- b) Las sociedades comerciales privadas, sociedades de capital estatal, mixtas o entidades cooperativas que inicien o reanuden sus actividades industriales en

⁷ Con la Dec. 543 del 31 de marzo de 2016 se amplió el corte de bioetanol en las naftas del 10% al 12%.



instalaciones productoras de azúcar existentes, estén o no operativas, a la fecha de entrada en vigencia de la ley;

c) Las personas físicas de nacionalidad argentina, sociedades comerciales privadas, sociedades de capital estatal, mixtas o entidades cooperativas que inicien sus actividades de producción de bioetanol a partir de la fecha de vigencia de la ley, cuyo capital pertenezca mayoritariamente a personas físicas de nacionalidad argentina que también detentan el poder de decisión.

El programa de bioetanol comenzó en 2009 y desde entonces la producción presenta una tendencia positiva. Entre ese año y 2015 la producción aumentó a una tasa de 81% acumulado anual.

Es importante resaltar que si bien a nivel nacional rige desde el 2011 el Registro de los Contratos de Maquila para Caña de Azúcar⁸ (Res. General 3099, en el marco de la Ley 25.113), en cada provincia productora⁹ la venta y producción de la caña de azúcar se puede regular de manera diferente. Es así que por ejemplo en Tucumán la venta al ingenio se determina mediante contratos de maquila. Desde 1992 existe, bajo la órbita de la Dirección Provincial de Industria y Energía, el Registro Provincial de Contratos de Maquila (Dec. 872/1992), al que luego, en 2009, se le incorporaron modificaciones para contribuir al ordenamiento de la comercialización de la caña de azúcar (Dec. 1912/2009).

Posteriormente, en el año 2012, se creó en nuestro país el Programa para Incrementar la Competitividad del Sector Azucarero (PROICSA) cuyo objetivo se centraba en promover la competitividad de la industria azucarera en Tucumán, Salta y Jujuy mediante la transformación y diversificación productiva creando incentivos para la producción del etanol de forma sustentable y a su vez apoyando a los pequeños productores de caña de azúcar. Dentro de sus instrumentos se encontraban líneas de financiamiento a productores, acuerdos de transferencia tecnológica, el fortalecimiento de organizaciones de productores y cooperativas cañeras, capacitaciones sobre procesos de cultivo, cosecha, administración, elaboración de subproductos entre otros.

⁸ Mediante el mismo, los establecimientos industriales azucareros quedan obligados a registrar los contratos o depósitos de maquila.

⁹ Mayoritariamente concentrada en el Noroeste de la República Argentina (NOA). La actividad azucarera con su producto genuino y derivados (papel, alcoholes y energía eléctrica) es el principal factor dinamizador de la economía regional.



Por otra parte, así como en Brasil existe UNICA, en nuestro país se encuentra el Centro Azucarero Argentino (CAA) fundada en 1894, lo cual la convierte en una de las asociaciones gremiales de empresarios más antiguas y que actualmente agrupa a casi toda la industria productora y comercializadora de la caña de azúcar. El cometido expresado por la CAA es defender y promocionar los intereses de la industria sucroalcoholera nacional dentro del marco de la legalidad y aportando a que los procesos productivos se realicen cada vez con mayores cuidados en términos de condiciones laborales y sustentabilidad medioambiental.

3. Paraguay

Cuando se analiza el régimen de importaciones de Paraguay nos encontramos que en el año 2002 mediante la resolución 251 se creó el registro de importadores de azúcar y se establece el régimen de licencia previa de importación siendo el Ministerio de Industria y Comercio el encargado de reglamentar las condiciones requeridas para otorgarlas.

Por otra parte, si bien en Paraguay el volumen de producción es inferior que en Brasil y Argentina, en este país también existe una ley para el fomento de los biocombustibles sancionada bajo el número 2748 en el año 2005.¹⁰ La finalidad de dicha ley es la de desarrollar de manera sostenible la producción de combustibles a partir de materias primas de origen animal o vegetal, del procesamiento de productos agroindustriales o de residuos orgánicos. Considera como tales a: el biodiesel, el etanol absoluto y al etanol hidratado. El Ministerio de Industria y Comercio (MIC) es quién certifica cuando una inversión o actividad industrial está directamente involucrada en la producción o uso de un biocombustible puesto que el interesado en obtener los beneficios de esta ley debe presentarle al MIC su proyecto y éste expedirá un certificado con su aprobación. Una vez iniciado el proceso productivo, el beneficiario deberá demostrar el cumplimiento de las condiciones impuestas presentando planillas demostrativas de los volúmenes de producción y de las ventas. Los beneficios impositivos serán los previstos en las leyes 60/90 y 2421/04 mediante las cuales se promueve el incremento de las inversiones de origen nacional y/o

¹⁰ Esta ley fue reglamentada al año siguiente bajo el decreto 7412.



extranjero. De acuerdo con el artículo 5 de la ley 60/90, algunos de los beneficios pueden ser:

- a) exoneración total de los tributos fiscales y municipales que gravan la constitución, inscripción y registros de sociedades y empresas;
- b) exoneración total de los tributos de cualquier naturaleza que gravan: la emisión, suscripción y transferencia de acciones o cuotas sociales; de los que gravan los aumentos de capital de sociedades o empresas y la transferencia de cualquier bien o derecho susceptible de valuación pecuniaria que los socios o accionistas aporten a la sociedad como integración de capital, y los que gravan la emisión, compra y venta de bonos, debentures y otros títulos de obligaciones de las sociedades y empresas, que se encuentren previstos en el proyecto de inversión.
- c) exoneración total de los gravámenes aduaneros y otros de efectos equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica, sobre la importación de bienes de capital, materias primas e insumos destinados a la industria local, previstas en el proyecto de inversión;
- d) liberación de la exigencia de cualquier tipo de encaje bancario o depósito especiales para la importación de bienes de capital;
- e) exoneración total de los impuestos de cualquier naturaleza que gravan el pago de alquileres, locación, utilidades, regalías, derecho de uso de marcas, de patentes de invención, dibujo y modelos industriales y otras formas de transferencia de tecnología susceptibles de licenciamiento, efectuadas por las empresas beneficiarias, sean éstas residentes en el país o no, por el término de cinco (5) años a partir del año siguiente de la fecha de la Resolución por la cual se aprueba el proyecto de inversión;

Respecto al financiamiento, el Banco Nacional de Fomento cuenta con una línea de créditos que solo pueden utilizarse para la soja, el trigo, el maíz, el algodón o para la diversificación agrícola. Los rubros financiables son el capital operativo y los insumos técnicos (semillas, fertilizantes, herbicidas y otros). La tasa de interés ronda el 11% anual para la toma en guaraníes y 12% para la toma del crédito en dólares los cuales se pagan una sola vez en forma vencida dependiendo el período de cada cultivo.



Por último, mediante la ley 3481/2000 se regula y fomenta la producción orgánica de este país la cual le da un marco regulatorio a la producción de azúcar orgánico, el cual luego es exportado a países como Canadá y Estados Unidos.

4. Uruguay

En lo referente a los aspectos arancelarios hasta el año 2000 se mantuvo un nivel de protección efectiva en el sector azucarero del 100% parte a través de un precio mínimo de exportación y parte por un arancel. Fue a partir del año 2001 cuando se realizó un cambio en el marco regulatorio, con un descenso del nivel de protección y otras medidas. En primer lugar se estableció un arancel del 35% para la importación de azúcar refinado destinado al consumo directo de la población, luego se estableció un arancel 0 para el azúcar crudo que fuese destinado a ser refinado en Uruguay para el consumo directo de sus habitantes y en forma parcial para la elaboración de alimentos y bebidas. El arancel 0 también se aplicó para azúcar refinado que es utilizado como insumo de la industria nacional de bebidas y alimentos. Del año 2001 al 2005 se logró disminuir el impuesto al consumo directo de la población (del 10% al 4%) para finalizar su período de recaudación y pasar a formar parte de un nuevo Fondo de Reversión para productores y empresas de los ingenios azucareros. Anteriormente existió un fondo vigente de 1993 a 1999 pero su distribución se realizó sin retorno del capital entregado por eso ese nuevo proyecto planteó redireccionar la política azucarera para lograr un aumento de las plantaciones para poder abastecer una mayor parte del mercado interno con producción nacional. De manera simultánea se desarrollaron nuevas políticas energéticas con la producción de combustibles a partir de fuentes de energías renovables a partir de la caña de azúcar. La visión estratégica del desarrollo productivo del país era aumentar el trabajo nacional mediante el aumento de la producción de la caña de azúcar obteniendo los mayores niveles posibles de competitividad y eficiencia. También se buscaba sustituir la importación de petróleo por alcohol como carburante. Respecto a la importación de azúcar se planteó permitir la importación para cubrir el déficit entre la cantidad producida localmente y la demanda interna ya sea para consumo o destinada a la industria.

Posteriormente, en el año 2002 se creó la ley 17.567 para la producción de combustibles alternativos, renovables y sustitutivos de los derivados del petróleo declarándose de interés



nacional la elaboración de estos productos. En su artículo 3 faculta al Poder Ejecutivo a exonerar total o parcialmente, de todo tributo que grave a los combustibles derivados del petróleo, al cien por ciento (100%) del combustible alternativo elaborado por derivados de materia prima nacional de origen animal o vegetal.

Tres años más tarde con el Decreto 216/005 permitió la posibilidad de que los recursos provenientes del Fondo de Reversión del Sector Azucarero pudiesen ser volcados al cultivo de la caña de azúcar. Se instrumentó mediante un convenio con el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), un plan de financiamiento a productores el cual incluyó créditos reembolsables. Luego, el 567/006 determinó la existencia de un arancel del 35% para todas las importaciones del producto, excepto para las importaciones de crudo a realizar por las empresas y las de azúcar refinado con destino a la industria elaboradora de alimentos y refrescos. Para poder obtener aquellas exoneraciones las empresas requieren la expedición de certificados de necesidad expedidos por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) respectivamente.

Ese mismo año la empresa Alcoholes del Uruguay (ALUR) comenzó a gestionar el ingenio azucarero de la cooperativa CALNU, a partir de un proyecto energético y alimentario que implicó un plan de inversiones industriales (optimización de la producción azucarera, nueva caldera, un turbogenerador para la generación de energía eléctrica y el montaje de una destilería para la producción de etanol); así como el diseño de la logística aplicada a la cosecha y la ampliación y modernización de los sistemas de riego.

En el año 2007 se decretó la ley N° 18195 de Agrocombustibles que regula el fomento y regularización de la producción, la comercialización y la utilización de los mismos así como reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Tiene por objetivo el fomento de las inversiones, el desarrollo de tecnología asociada a la utilización de insumos de origen nacional, el aumento de la participación de medianas y pequeñas empresas de origen industrial o agrícola, generar empleo y generar un equilibrio entre la producción y el medio ambiente. Mediante esta ley se encomendó a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland a incorporar alcohol carburante producido en aquel país con materias primas nacionales, en una proporción de hasta un 5% (cinco por ciento) sobre el volumen total de la mezcla entre dicho producto y las naftas (gasolinas) de uso automotivo que se



comercialicen internamente hasta el 31 de diciembre de 2014. Respecto al biodiesel, ese porcentaje fue de hasta el 2% sobre el volumen total de la mezcla hasta el 2008 donde el mínimo obligatorio se elevó al 5% hasta enero del 2012. Respecto al régimen tributario, el biodiesel tendrá el régimen vigente para el gasoil y el alcohol carburante el de las naftas, sin embargo el Poder Ejecutivo tiene la potestad de exonerar total o parcialmente esos tributos.

Acápites: Conflicto legislativo sectorial Argentina- Brasil

De acuerdo con la autora Medwid (2008) a partir del neoliberalismo de la década de los '90 la producción del azúcar en Argentina ha sufrido numerosos cambios. En el año 91 mediante el decreto 2284 esta actividad de desreguló por completo, por lo cual ya no iba a estar beneficiada por políticas estatales como lo había estado hasta el momento a través de la Dirección Nacional del azúcar¹¹. Incluso se eliminaron las cuotas de abastecimiento al mercado local y la obligación de exportación que se había impuesto para evitar las crisis de sobreproducción del sector. Esta desregulación sumando a las diferencias estructurales¹² preexistentes entre la producción de Argentina y Brasil causó que al formarse el MERCOSUR en ese mismo año los productores argentinos solicitaron su exclusión en las negociaciones. El mayor peligro radicaba en las asimetrías de la producción y en los subsidios que Brasil daba a la industria.

La tensión en el sector aumentó cuando en el año 1997 se vetó la iniciativa legal que imponía el arancel del azúcar que ingresaba de aquél país la cual era apoyada de forma unánime por los sectores industrial y agrícola de la caña y por diferentes políticos que conformaban la Comisión Multisectorial en Defensa para la Actividad Azucarera. Por su parte el Centro Azucarero Argentino aseguraba que la no protección mediante aranceles causaría la ruina de la industria perjudicando la economía regional por lo cual planteaban que era indispensable que el sistema arancelario continúe mientras Brasil siguiera manteniendo su programa de subsidios. Cabe destacar que esa ayuda estatal es negada en aquel país puesto que alegan que el alcohol de caña es lo que recibe el aporte pero no el

¹¹ Esta dirección estaba encargada de llevar a cabo el control de la actividad y la confección de estadísticas.

¹² Asimetrías las cuales siguen existiendo, mientras que en Argentina recién en el 2005 se llegó a un récord de producción de 2.138.825 toneladas a valor crudo con un aumento del 43,5% respecto la cosecha de 1995, en Brasil la producción en ese mismo año fue de 28 millones de toneladas siendo el principal exportador mundial de este producto.



azúcar del que proviene. Finalmente se prorrogó la protección arancelaria del azúcar brindando un alivio temporal a los productores argentinos¹³. El año siguiente la situación del sector era similar, el sector azucarero de nuestro país seguía con un 23% de aranceles para protegerse de la industria brasileña quienes se seguían quejando por tal situación. En ese entonces ya la producción de Brasil era 15 veces más grande que la de Argentina en ese sector. Si bien la solución sería que Argentina eliminase los aranceles y Brasil su programa era muy difícil que este último accediera a dismantelar un sistema el cual domina y forma precios en el mercado mundial. A pesar de que el sector había podido modernizarse, incorporar tecnología y realizar inversiones que lo hicieron más competitivo, pero aun así incomparable con la industria brasileña. El proceso de concentración e inversiones extranjeras directas se concentraron en las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy siendo los principales ingenios Ledesma, Tabacal, Concepción y La Fronterita.

Este conflicto se reactivó en el 2006 cuando ingenios y entidades cañeras argentinas reclamaron y rechazaron la inclusión del azúcar en la oferta comercial del Mercosur presentada a la Unión Europea (UE), en el marco de la negociación por un acuerdo de libre comercio entre los bloques. La propuesta del MERCOSUR fue reducir gradualmente el arancel externo común para poder eliminarlo en un plazo de 15 años, lo cual implicaba tener que derogar las leyes 24822 y 25715 que fijan un derecho adicional a las importaciones de azúcar de caña o de remolacha y sacarosa.

De acuerdo con el informe del MERCOSUR N°22 después de años en que el tema no era tratado, en la reunión del GMC de septiembre 2017 Brasil hizo alusión a la necesidad de incluir al sector azucarero y al sector automotor dentro del libre comercio intrazona destacando la importancia que ello reviste no sólo para el fortalecimiento del bloque sino también para sus negociaciones externas. Sin embargo en un comunicado del Centro Azucarero Argentino se manifestó nuevamente su rechazo a la posibilidad de incluir al comercio del azúcar dentro del bloque insistiendo en que si bien se ha convertido en un sector más competitivo, los costos logísticos y laborales son el doble que los de Brasil sumado a la posición dominante de este país en el mercado mundial y los subsidios gubernamentales. El azúcar sigue siendo el complejo productivo agroindustrial más

¹³ Esta situación de tensión también se vio reflejada en los años 2000 y principios del 2003 coincidentes con la votación de la prórroga de la protección.



importante de Tucumán, Salta y Jujuy, siendo la principal fuente privada de mano de obra y generación de valor agregado en esas provincias.

Cabe destacar que en otros sectores como la metalmecánica, la siderurgia, la química y la petroquímica se observa una tendencia a la especialización de cada economía en bienes que incrementan el intercambio intraindustrial mientras los productores ganan economías de escala y dimensión lo cual a priori eso permitió la firma de acuerdos sectoriales, contrario a lo que sucede en el sector azucarero donde el mercado es plenamente competitivo.

Conclusiones del capítulo II

Si bien la relevancia del sector azucarero ha sido históricamente más importante para Brasil y Argentina que para Uruguay y Paraguay, en todos los países miembros existe una regulación sobre la producción y comercialización del biodiesel, siendo la de Brasil establecida en 1975 la más antigua. Ciertamente cuestiones relacionadas con la composición de la producción, tamaño económico e infraestructura han sido cruciales e impactaron en las políticas de competitividad del sector en estos países. Cabe destacar que tanto Brasil como Argentina además cuentan con asociaciones gremiales de gran peso e influencia sobre las decisiones gubernamentales comparados con los otros dos países miembros del MERCOSUR y esto ha influenciado fuertemente sobre las negociaciones de liberalización del sector azucarero en dicho bloque regional.

Por último, la desregulación del sector en Argentina durante la década de los '90 junto con las diferencias estructurales previas entre este país y Brasil fueron cruciales para la no inclusión del azúcar en las negociaciones del MERCOSUR.



Capítulo III: Comparación de caso. Sector de la celulosa y papel

Durante la década de 1980 tanto Argentina como Brasil sufrieron una desaceleración del crecimiento del consumo doméstico del sector de celulosa - papel lo cual hizo que, sumado al avance de la producción, aumenten las exportaciones y alcancen un alto grado de autoabastecimiento del consumo local.

Al analizar a grandes rasgos las características de la producción del sector, por un lado Brasil logró un notable desarrollo tecnológico a partir del empleo del eucalipto para usos que no eran característicos y utilizando para la producción como principal insumo la pasta de fibra corta al contrario que en otros países donde tradicionalmente se utiliza la fibra larga. La producción más importante es la de papel para embalaje, que participa con el 48% de la producción total, seguida por papel para impresión y escritura (31%), cartones y cartulinas (10%), papeles para uso sanitario (8%), papel para escritura (6%) y papeles especiales (3%). Mientras que por otro lado, en Argentina los papeles, cartones y cartulinas para embalaje absorbían cerca del 47% de la producción del subsector en 1990; el papel para impresión y escritura significaba un 41% de dicha producción -más de la mitad de esa participación es de papel para diarios-. Los papeles especiales aportan alrededor del 5% de la producción total. (López, Porta 1994). Cabe destacar que Argentina posee una importante masa forestal de pino la cual es adecuada para producir celulosa de fibra larga para por ejemplo la producción de packaging.

Posteriormente, en los años 1991-1992 en Brasil se habían puesto en marcha 4 plantas cuya capacidad de producción adicional era de 770.000 tn/año, en Argentina la capacidad promedio no había evolucionado significativamente con un desarrollo excluyentemente orientado hacia el mercado interno altamente protegido y con escasas inversiones. Además las empresas productoras de pastas celulósicas en Brasil tenían mayor grado de integración vertical hacia atrás en comparación con las argentinas acompañado con políticas de promoción estatal. Estas políticas sumadas a las diferencias de fomento a la forestación y reforestación llevaron a que se potencie la ventaja natural en el costo de la madera mientras que en el otro tendía a diluirse. Si bien en ambos países los mercados de celulosa y papel



presentaban características oligopólicas, Brasil contaba con mayor presencia de firmas extranjeras que en Argentina y mayor participación estatal directa. Por otra parte, en los años 1990 en Argentina el proceso de liberalización comercial para el sector había sido profundo, acompañado por una importante reducción adicional de aranceles dentro del MERCOSUR. Esto se dio en un contexto de depresión de la actividad económica en Brasil y de un mercado internacional de celulosa y papel donde predominaba una gran capacidad ociosa y, en consecuencia, bajos precios. Si bien hubo firmas argentinas aprovecharon el crecimiento del consumo doméstico para importar papeles directamente para su comercialización, por otra parte la industria papelera ejerció una denuncia a la competencia de productos provenientes de Brasil argumentando la existencia de dumping pero también siendo conscientes de las asimetrías macroeconómicas entre ambos países. Con la firma del Tratado de Asunción algunos papeles fueron incluidos en la Lista de Excepciones y se han aplicado cláusulas de salvaguardia. El principal factor de competitividad de la industria celulósico-papelera brasileña es el bajo costo de la madera. Si bien esta ventaja es función del rápido crecimiento de las forestaciones en regiones de clima tropical y subtropical, las políticas estatales de subsidios a la forestación y de estímulo a la integración de las firmas celulósico-papeleras hacia la etapa primaria potenciaron la ventaja comparativa natural.

Ante el masivo ingreso de papeles provenientes de Brasil las firmas locales intentaron negociar con las empresas brasileñas un acuerdo sectorial dentro del marco del Tratado de Asunción, a fin de "ordenar" la evolución del comercio bilateral y contener las importaciones del vecino país. Sin embargo, dado que la industria papelera brasileña cuenta con ventajas competitivas claras frente a Argentina, dicho acuerdo fue rechazado por las firmas brasileñas, que prefirieron continuar con una estrategia agresiva de conquista del mercado argentino. Posteriormente, con la resolución del Grupo Mercado Común N° 23/92 se encomendó la normalización de las características de los productos del sector celulosa y papel al subgrupo de trabajo Nro.3 (Normas Técnicas) quienes serían los encargados de convocar a los representantes del sector celulósico-papelero para efectuar tal normalización.

Mientras tanto en el año 1997 surgió una controversia entre Uruguay y Argentina relacionada con la inclusión de ítems arancelarios del sector papelero en la lista argentina de adecuación fue finalmente solucionada mediante un acuerdo entre los empresarios de los



dos países, antes que expidiera su fallo el panel de expertos designado por el Grupo Mercado Común (GMC) (Informe MERCOSUR N°3).

Según el informe MERCOSUR N°5 el sector de papel y celulosa de Argentina y de Brasil entablaron negociaciones en el primer trimestre de 1999 buscando cerrar un acuerdo de autolimitación de las ventas de papel de imprimir y escribir por parte de Brasil para el mercado argentino. La iniciativa fue una medida de precaución, debido a la posibilidad inminente de un aumento sustancial de las exportaciones del producto brasileño para Argentina después de la desvalorización del real. Sin embargo las negociaciones no evolucionaron de acuerdo con las expectativas de los sectores y el sistema de autolimitación no pudo implementarse. A finales de 1999 después de exhaustivas gestiones privadas y oficiales se lograron acuerdos de restricción voluntaria de exportación es tendientes a ordenar el mercado entre las cámaras empresarias de Argentina y Brasil de los sectores del papel (Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel de Argentina y la Asociación Brasileña de Celulosa y Papel) y calzado. Además Brasil puso en suspenso la aplicación de licencias previas para aquellos productos.¹⁴ De acuerdo con el informe MERCOSUR N°12 las ventas brasileñas de los productos de este sector que la parte argentina ha definido como “sensibles” se han ido incrementando a lo largo de los últimos años en paralelo con la fuerte recuperación de la demanda argentina.

Posteriormente, a mediados del 2005 surgió un conflicto en torno a las dos fábricas de papel en margen del río Uruguay donde grupos de ambientalistas argentinos organizaron un bloqueo al tránsito vehicular en puentes sobre ese río- Uruguay presentó esa controversia ante el Tribunal Ad Hoc el cual aceptó los argumentos uruguayos y reconoció que los bloqueos y la omisión de Argentina eran incompatibles con los compromisos asumidos por los países para garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre sus respectivos territorios.¹⁵

La prosecución del acuerdo privado bilateral entre Argentina y Brasil se siguió renovando anualmente estableciendo un límite de 50.000 toneladas a la entrada de papeles de escritura e impresión no estucados de origen brasileño, el cual no llega a disminuir la predominante

¹⁴ El acuerdo de autolimitación de las exportaciones brasileñas se fue renovando sucesivamente hasta 2007

¹⁵ El conflicto en torno a la instalación de las papeleras inició a fines de 2002 cuando por vía informal el gobierno argentino tomó conocimiento de que una planta de celulosa podría llegar a radicarse en la región de Fray Bentos y solicitó al gobierno Uruguayo información pertinente la cual al parecer fue suministrada incompleta.



participación de Brasil en las importaciones argentinas. Cabe resaltar que el elevado grado de concentración productiva sectorial en ambos países es lo que ha jugado un papel importante en la facilitación del control del convenio.

Por otra parte, durante el segundo semestre del 2009 y primer semestre del 2010 Argentina y Uruguay superaron el litigio en torno a las fábricas de celulosa establecidas sobre el río Uruguay. Sin embargo este conflicto se reavivó cuando en el 2013 Uruguay decidió autorizar un aumento en la producción de la empresa UPM. Argentina consideró que aquella decisión implicaba un incumplimiento de los compromisos de control de la contaminación del río Uruguay, a los que se había llegado después del fallo de la Corte de La Haya. A raíz de este conflicto Argentina estableció una medida por la cual se inhibió la utilización del puerto de Montevideo por buques con carga destinada a Argentina y cargas de exportación a terceros países. Esto causó un efecto negativo no solo en el movimiento de contenedores en aquel puerto sino que también impactó sobre cargadores argentinos encareciendo los costos de importación y exportación. Con el cambio de gobierno del año 2015 esta medida fue dejada sin efecto. Durante el año 2016 se acordó instalar un laboratorio ambiental binacional, como una vía para solucionar el conflicto por las productoras de celulosa y el monitoreo del río Uruguay.

Conclusiones del capítulo III

Respecto a la competitividad del sector celulósico - papelerero, el bajo costo de la madera ha puesto en ventaja a Brasil sin embargo esta ventaja está en función del rápido crecimiento de las forestaciones en regiones de clima tropical y subtropical, las políticas estatales de subsidios a la forestación y de estímulo a la integración de las firmas celulósico-papeleras hacia la etapa primaria. Un claro ejemplo de esto fue la destrucción de grandes áreas del Amazonas en los últimos años, si bien en el período 2014-2012 Brasil recibió elogios a nivel internacional por el brutal descenso de la deforestación con una caída acumulada llegó a un 80% en casi 10 años, en años posteriores la deforestación volvió a crecer a causa de los incendios en esa área así como por cambios en políticas de conservación y recortes en el presupuesto de agencias medioambientales. Como consecuencia entonces hubo grandes pérdidas en el sector primario de este país. Esta cuestión relacionada con incendios



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



forestales o incluso problemas de sequía también afectan la producción en Argentina no solo de este sector sino de diversas ramas agrícolas y también aganderas.

En relación a las negociaciones en el MERCOSUR del sector celulósico - papelerero, en comparación con el sector azucarero, tenemos el acuerdo privado entre Argentina y Brasil para la facilitación y el control del comercio de estos productos. Cabe resaltar que si bien se han planteado en el presente capítulo diversos problemas que han girado en torno a este sector, el elevado grado de concentración productiva sectorial es lo que ha jugado un papel importante en la facilitación del control del convenio. A pesar de los conflictos entre Argentina y Uruguay respecto a la regulación de este sector han podido ser subsanados parcialmente pero se sigue trabajando en conjunto para su desarrollo.



Capítulo IV: Contexto global del sector azucarero

Los países del MERCOSUR no son los únicos que establecen regulaciones especiales en el tratamiento del sector azucarero, sino que a nivel internacional se presentan casos tanto en procesos de integración regional como en países individualmente, por eso a continuación se desarrollará el contexto de la Unión Europea y de Estados Unidos puesto que son grandes productores azucareros.

Unión Europea

La Unión Europea (UE) implementó en 1968 un sistema de cuotas con las primeras normas de la Política Agrícola Común¹⁶ junto con un precio de apoyo para los productores considerablemente superior al precio del mercado mundial. Ese sistema de cuotas se mantuvo hasta que en el año 2006 cuando los Estados miembros decidieron ponerle fin mediante un proceso de reformas y reestructuraciones que luego se acordó en el 2013 junto con el Parlamento Europeo. De acuerdo con un comunicado de la Comisión Europea¹⁷, entre 2006 y 2010, el sector azucarero se sometió a una reestructuración profunda que contó con el apoyo de 5.400 millones de euros para preparar a la UE para aquel cambio brindando a los productores la posibilidad de adaptar su producción a las oportunidades comerciales reales, principalmente explorando nuevos mercados de exportación. Finalmente en Septiembre del 2017 se suprimió el sistema de cuotas permitiendo simplificar la gestión de la política actual y las cargas administrativas a las que eran sometidos los productores, comerciales y los agentes económicos. Se siguen manteniendo ayudas para el sector azucarero para mantener el apoyo frente a las perturbaciones inesperadas que se produzcan en el mercado así como el mantenimiento del alto arancel de

¹⁶ La política agrícola común (PAC) fue creada en 1962 por los seis países fundadores de la UE y es la política más antigua de la UE. Tiene por objeto proporcionar alimentos asequibles y seguros a los ciudadanos de la UE; garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores; conservar los recursos naturales y respetar el medio ambiente. En su definición legal establecida por el artículo 38, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea “La PAC es un conjunto de leyes adoptadas por la UE para constituir una política común y unificada en materia de agricultura. El funcionamiento y desarrollo del mercado interior para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común.”

¹⁷ La Comisión Europea es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la UE.



importación para terceros mercados (al margen de los acuerdos de integración regional firmados) y medidas que permitan el accionar de la Comisión Europea en momentos de crisis por cambios drásticos en los precios del mercado. Además siguen siendo aplicables los pagos directos como ayuda de renta a los agricultores y la creación de un nuevo Observatorio del Mercado del Azúcar (Sugar Market Observatory) para la realización de análisis y estadísticas ayudando así a gestionar mejor las actividades a agricultores y transformadores.

Actualmente si bien la UE es el principal productor mundial de azúcar de remolacha concentrando aproximadamente un 50% del total, la mayor cantidad de este producto se extrae de la caña de azúcar (80% del total) teniendo asimismo una importante industria de refinado que transforma el azúcar de caña en bruto importado.

Estados Unidos

Estados Unidos es actualmente un gran productor de azúcar a nivel mundial, todo empezó en 1960 cuando cesó la importación de azúcar proveniente de Cuba y se expandió la producción en el Estado de Florida, luego la producción se expandió a Louisiana y Texas. Gracias a la gran inversión en nuevos equipos de procesamiento, la adopción de nueva tecnología, uso de variedades de cultivo mejoradas y expansión de la superficie de cultivo han logrado un importante aumento de la producción.

La regulación del sector se encuentra amparada por un programa que utiliza soporte de precios, asignaciones de comercialización nacional y cuotas a la importación para regular la cantidad del producto en el mercado estadounidense respaldando sus precios por encima de los niveles mundiales. El origen de este programa se remonta a la Ley de Agricultura y Alimentación de 1981 que fue posteriormente modificado con las reformas de aquella ley. Posteriormente en la Ley de Agricultura del año 2014 se creó el Programa de Flexibilidad de Materias Primas¹⁸ que iba a derivar los excedentes del consumo doméstico del azúcar para la producción del etanol. Si bien el principal desafío para este programa eran las importaciones provenientes de México beneficiadas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a través de la utilización de derechos antidumping y

¹⁸ Feedstock Flexibility Program



compensatorios restringen el ingreso del azúcar a Estados Unidos.¹⁹ De esta forma se limita el precio al que los productos mexicanos pueden ingresar al mercado estadounidense y también se restringen las cantidades en función del suministro necesario para satisfacer la demanda estadounidense.

Por otra parte, aquella Ley Agrícola del 2014 establece que el Departamento de Agricultura debe otorgar préstamos a los procesadores locales de caña de azúcar y de remolacha azucarera los cuales pueden tener un plazo máximo de 9 meses liquidando los intereses al final del año fiscal en que se realizó el préstamo.²⁰

Respecto a las cuotas arancelarias y otras medidas comerciales, Estados Unidos establece contingentes arancelarios separados para la importación de la caña en bruto y del azúcar refinada (ej. jarabes y melazas). Este contingente es asignado por la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR). El arancel aplicado difiere según sean de mercadería de origen NAFTA (o de otros tratados de libre comercio) o a través del sistema generalizado de preferencias o la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

En el texto final del T-MEC²¹ en su artículo 3 establece las disposiciones para agricultura. Dentro del mismo en el punto 3.A.5. se establecen los permisos a los que acceden sus miembros para productos azucareros. Allí se menciona entre otras cuestiones que “Estados Unidos permitirá el acceso al azúcar que sea producto de Canadá en cualquier cantidad dentro del contingente arancelario de azúcar refinada que no sea asignado entre los países proveedores. Estados Unidos permitirá el acceso a un monto no asignado dentro de un periodo de contingente arancelario sin importar si la proporción asignada a Canadá para ese periodo ha sido utilizada por completo.” Cabe destacar que las condiciones entre Estados Unidos y Canadá difieren de las establecidas para el tratado entre Estados Unidos y México, puesto que en este último caso se establece que “Con excepción de los contingentes arancelarios establecidos en su lista al Acuerdo sobre la OMC, México asegurará que el arancel aduanero para cualquier contingente arancelario que mantenga para azúcares o jarabes sobre la base de nación más favorecida (NMF) no sea menor que la tasa de NMF de Estados Unidos para los mismos azúcares o jarabes. México no estará

¹⁹ El caso fue iniciado por miembros de la industria azucarera de los Estados Unidos en 2014.

²⁰ La mayoría de los préstamos son otorgados a productores, estos préstamos en cambio están dirigidos a los procesadores puesto que la caña de azúcar y la remolacha azucarera son muy voluminosas y perecederas y deben transformarse rápidamente en azúcar para poder almacenarlas y comercializarlas.

²¹ Acuerdo firmado entre México, Estados Unidos y Canadá como una modernización del TLCAN.



obligado a aplicar la tasa del arancel preferencial aplicable establecido en este Tratado al azúcar o jarabe, o a una mercancía con contenido de azúcar, que sea una mercancía calificada cuando Estados Unidos haya otorgado o vaya a otorgar beneficios conforme a cualquier programa de reexportación o a cualquier programa similar en conexión con la exportación de esa mercancía, incluida una mercancía comprendida en el párrafo 6(f) del Artículo 2.5 (Programas de Devolución y Diferimiento de Aranceles Aduaneros). Estados Unidos notificará por escrito a México dentro de los siguientes dos días hábiles de cualquier exportación a México de una mercancía para la cual el exportador haya solicitado o vaya a solicitar los beneficios de cualquier programa de re-exportación o cualquier otro programa similar”. Entre ambos países acordaron crear un grupo técnico de trabajo que revisará asuntos relacionados con las normas de clasificación y calidad agrícola, especificaciones técnicas y otras normas en cada Parte y su aplicación e implementación en la medida en que éstas afecten el comercio entre las Partes. Este grupo tendrá la atribución de poder establecer mecanismos conjuntos, tales como programas de capacitación o planes de trabajo para la inspección de la calidad en el punto de origen para facilitar el comercio entre las Partes.

Conclusiones del capítulo IV

En el caso de la Unión Europea, desde la década del ‘60 las decisiones que hacen al sector azucarero son tomadas de forma supranacional mediante la Política Agrícola Común, sin embargo durante décadas contaban con un sistema de cuotas para la comercialización del producto dentro de este proceso de integración regional.

Por otra parte Estados Unidos establece programas especiales de incentivo y contingentes arancelarios para el sector azucarero. Respecto a su tratamiento en procesos de integración regional podemos ver como se sigue protegiendo al sector más allá de un intento de liberalización comercial.



Capítulo V: Situación actual del sector azucarero en el MERCOSUR

En el presente capítulo se hará un análisis más extenso acerca de los usos que cada uno de estos países da a la caña de azúcar, al mismo tiempo se evaluará la competitividad del sector basándose en la apertura del mismo así como en el desempeño del gobierno, la infraestructura, la tecnología aplicada a la producción, el análisis del mercado laboral y la calidad de las instituciones. La ponderación de estas variables de análisis se tomará en un rango de baja - media - alta. Por último se hará un planteo de la situación actual del sector con base en las zonas actuales de producción. Para poder hacer una comparación más clara de este análisis presenta un cuadro donde se puede observar cada una de las variables mencionadas:

| | Legislación | Usos del azúcar | Competitividad en el sector | Situación actual del sector |
|-----------|--|--|---|--|
| Argentina | Ley 26.093/2006 última actualización SE 56/2012 Ley 26.334 /2007 Ley 25.113/2011 | Consumo doméstico, industria alimenticia y fabricación de alconafta. | Apertura: media Desempeño del gobierno: alto Infraestructura: media Tecnología: media Mercado laboral: medio Calidad de las instituciones: medio- alto | Provincias productoras: Tucumán, Salta, Jujuy, Misiones, Santa Fe. |
| Brasil | Decreto 76.593 | Consumo doméstico, industria alimenticia y fabricación de alconafta. | Apertura: alta Desempeño del gobierno: alto Infraestructura: alta Tecnología: alta Mercado laboral: medio Calidad de las | Estados productores de Centro-sur: Sao Paulo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, |



| | | | | |
|----------|--------------------------------------|--|--|---|
| | | | instituciones: alto | |
| Uruguay | Ley 18195/2007 | Consumo doméstico, industria alimenticia y en menor medida fabricación de alconafta. | Apertura: baja Infraestructura: baja-media Tecnología: baja- media Mercado laboral: medio Calidad de las instituciones: baja | Departamento productor: Artigas. |
| Paraguay | Ley 2748/2205 Ley 3481/2000 | Consumo doméstico, industria alimenticia y en menor medida fabricación de alconafta. | Apertura: baja Infraestructura: baja Tecnología: baja Mercado laboral: bajo -medio Calidad de las instituciones: media | Departamentos productores: Guairá, Cordillera, Caazapá y Paraguarí |

Cuadro 1

1. Usos del azúcar

En cuanto a los usos de la caña de azúcar encontramos una coincidencia en los tres países siendo consumo doméstico, industria alimenticia y fabricación de alconafta. Cabe resaltar que tanto la producción de Uruguay como la de Paraguay están enfocadas al mercado interno mientras que las de Brasil y Argentina además tienen un alto nivel de exportaciones sobre todo en el caso del biodiesel en Brasil. Sin embargo es interesante destacar la producción de azúcar orgánico en Paraguay la cual actualmente se exporta a países de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio.



2. Competitividad del sector

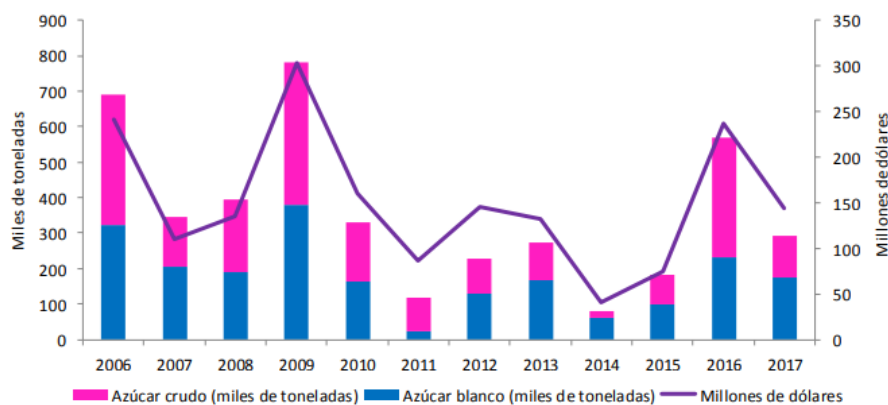
Luego, para poder analizar la competitividad del sector se irán desagregando cada una de las variables a continuación.

a) Apertura

Cuando se menciona la apertura se ve que los cuatro países cuentan con su propio grado de libertad para manejar su comercio y la inversión extranjera directa en el sector azucarero puesto que tal como hemos mencionado anteriormente no se ha podido avanzar en las negociaciones del mismo, sin embargo en términos de orientación exportadora Brasil y en segundo lugar Argentina manejan grandes volúmenes de exportación en contraste con Uruguay y Paraguay tal como lo muestran los gráficos a continuación, es importante destacar que no se cuentan con estadísticas oficiales de exportación de azúcar orgánico de Paraguay, por lo cual se tomarán los valores encontrados para el producto en general.

1) Argentina

Exportaciones de azúcar blanco crudo y blanco



Fuente: SSPMicro con base en Indec.

Gráfico 1

De acuerdo con lo indicado por el informe de cadenas de valor del Ministerio de Hacienda (junio 2018) en 2006 y 2009, las exportaciones alcanzaron sus máximos niveles tanto en toneladas como en dólares en concordancia con los altos precios internacionales. En 2010 se inicia un ciclo de tendencia a la baja con oscilaciones significativas, esto se explica por varios factores: menores niveles de producción en Argentina y caída de los precios internacionales desde 2011. En 2016, el crecimiento de las ventas externas está vinculado



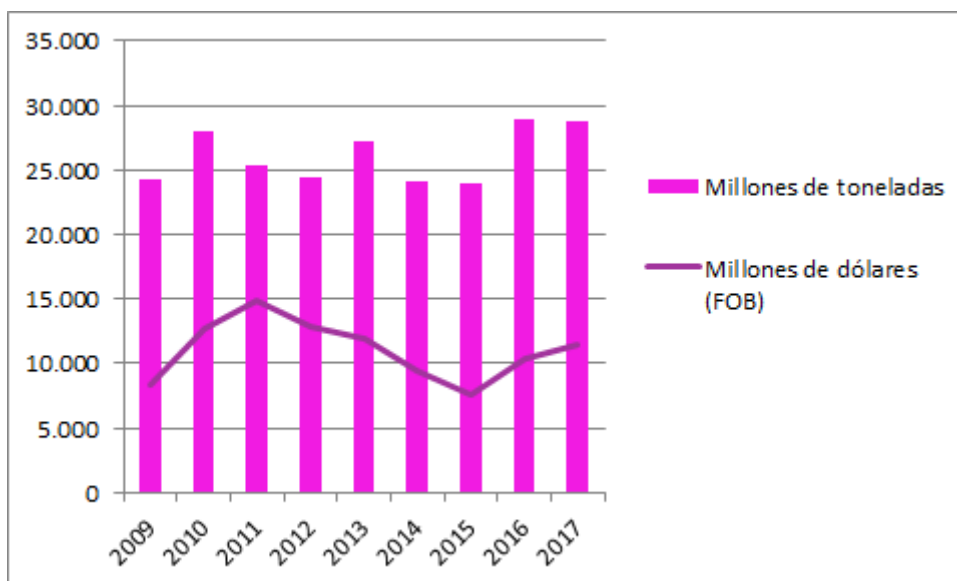
probablemente a stocks retenidos que fueron liberados debido a medidas de política económica en beneficio del comercio exterior azucarero. En el período 2006-2017, la relación entre las exportaciones y la producción promedio el 17%, con un máximo de 36% en 2009 y un mínimo de 4% en 2014.

2) Brasil

| Años | Millones de dólares (FOB) | Millones de toneladas |
|------|---------------------------|-----------------------|
| 2009 | 8.378 | 24.294 |
| 2010 | 12.762 | 28.000 |
| 2011 | 14.942 | 25.359 |
| 2012 | 12.845 | 24.342 |
| 2013 | 11.842 | 27.154 |
| 2014 | 9.459 | 24.127 |
| 2015 | 7.641 | 24.012 |
| 2016 | 10.436 | 28.933 |
| 2017 | 11.412 | 28.702 |

Fuente: Ministerio de agricultura, pesca y abastecimiento de Brasil. (2019) Traducción.

Cuadro 2





Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de agricultura, pesca y abastecimiento de Brasil.

Gráfico 2

Como se puede observar en la gráfica el máximo volumen de exportación de caña de azúcar en Brasil fue en el año 2016, sin embargo los mayores valores FOB de exportación fue en el año 2011 debido a las variaciones en el precio del commodity que empiezan a descender a partir de ese año, recobrando su tendencia positiva a partir del año 2015.

3) Uruguay

| Años | Miles de dólares (FOB) | Miles de toneladas |
|------|------------------------|--------------------|
| 2006 | 17708 | |
| 2007 | 22183 | |
| 2008 | 25117 | |
| 2009 | 16642 | |
| 2010 | 22504 | |
| 2011 | 43427 | |
| 2012 | 30002 | |
| 2013 | 39092 | |
| 2014 | 38426 | |
| 2015 | 40686 | |
| 2016 | 17089 | |
| 2017 | 25512 | |

Cuadro 3

Respecto a los montos exportados (expresados en millones de dólares) el mayor pico de exportación se dio en el año 2011 concordando con la suba del precio del commodity a nivel internacional, pese a la recuperación que tuvo en el año 2015, su precio volvió a bajar. Lamentablemente en el caso de Uruguay no se han encontrados a lo largo de la búsqueda de este trabajo la información requerida respecto a la cantidad de toneladas exportadas durante el período 2006- 2017 para completar esta parte del análisis.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



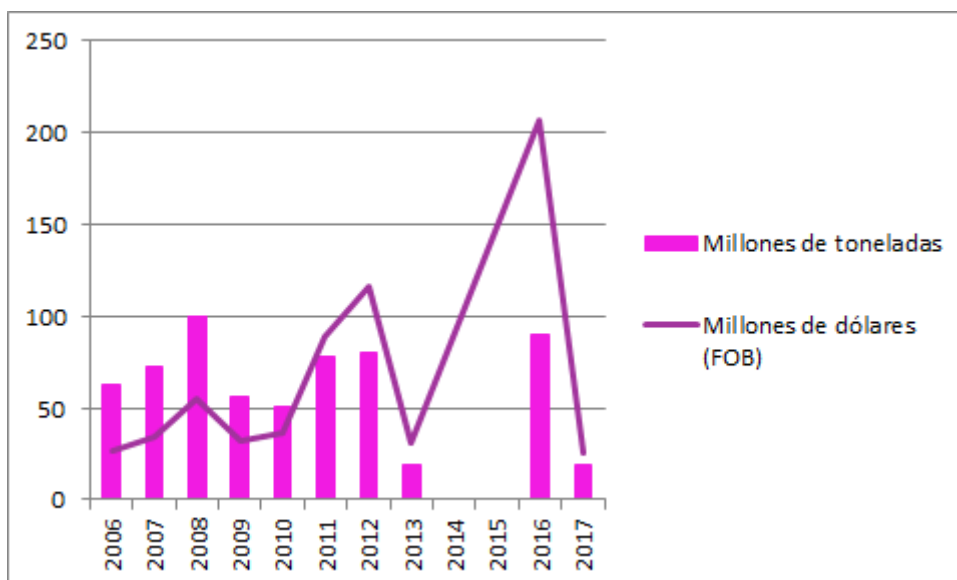


4) Paraguay

| Años | Millones de dólares (FOB) | Millones de toneladas |
|------|---------------------------|-----------------------|
| 2006 | 27 | 63 |
| 2007 | 34 | 72 |
| 2008 | 55 | 100 |
| 2009 | 32 | 56 |
| 2010 | 36 | 51 |
| 2011 | 89 | 78 |
| 2012 | 116 | 80 |
| 2013 | 31 | 19 |
| 2014 | | |
| 2015 | | |
| 2016 | 207 | 90 |
| 2017 | 25 | 19 |

Fuente: Banco Central del Paraguay

Cuadro 4



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Paraguay

Gráfico 3



Si bien la producción de la caña de azúcar en Paraguay tuvo su pico de exportaciones en el año 2008, sus envíos estuvieron consolidados en la exportación de azúcar orgánico con envíos a Estados Unidos, Suiza y la Unión Europea así como la caña de azúcar para la producción de combustible y de bebidas espirituosas. Aquí se planteó una dificultad en el análisis puesto que para el período 2014-2015 el Banco Central de Paraguay no muestra valores FOB de exportación ni en toneladas.

Es importante señalar que tanto en Argentina como en Brasil las exportaciones están dirigidas a mercados extrarregionales por lo cual es de vital interés resolver el conflicto en las negociaciones del sector a nivel MERCOSUR para poder negociar con terceros países o bloques de integración regional. Por ejemplo en las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea las cuotas de exportación ofrecidas a la carne y al azúcar -99.000 y 150.000 toneladas respectivamente- no sólo son en sí mismas poco significativas, sino que también prevén la aplicación de aranceles. A pesar que hay varios capítulos consensuados aún persisten discrepancias en aquellos aspectos comerciales así como en denominaciones de origen y concesiones del sector industrial. De acuerdo con el Informe MERCOSUR N°22 a mitad de 2017 se logró un texto único de negociación que, sin embargo, no incorpora rubros relevantes como el agrícola, la propiedad intelectual y las indicaciones geográficas. A fines de 2017 no logró cerrarse el futuro acuerdo, que modernizaría el vínculo entre ambos bloques, por lo que las negociaciones se prolongarán.

b) Desempeño del gobierno

Si bien Argentina sufrió un importante retroceso debido a gran parte de las políticas implementadas a nivel nacional en la década del 90 que significaron la desaparición de inversiones en el sector y la consecuente desactualización tecnológica, en la actualidad existen varias instituciones de I+D que apoyan el desarrollo del complejo. De acuerdo con lo indicado por el Ministerio de Ciencia, tecnología e innovación productiva, los programas tanto del gobierno nacional como provinciales, han contribuido a impulsar mejoras cuali-cuantitativas. Mediante el Programa de Mejoramiento Genético de la Caña de Azúcar, a cargo del Ministerio de Desarrollo Productivo de la provincia de Tucumán, se incentiva la producción permanente de nuevas variedades de caña de azúcar, a través de un servicio permanente de asesoramiento para la producción eficiente. Para ello, interviene la EEAOC



(Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres), en coordinación con el gobierno provincial. Además, se brindan servicios de consultoría a empresas agroindustriales locales y de otras zonas cañeras, y se financia la provisión de caña semilla de nuevas variedades, además de brindarse asistencia técnica en cuanto al monitoreo sanitario y de pureza varietal en semilleros de la provincia de Tucumán, recomendaciones de control para plagas y enfermedades, servicio de asesoramiento para problemas de competencia de malezas y deficiencias nutricionales en caña de azúcar, manejo y utilización de recursos genéticos, cruzamientos, obtención de semilla botánica y crianza de plantines y selección clonal, y desarrollo de marcadores moleculares de interés agronómico. Programa de Industrialización de la Caña de Azúcar, también dependiente de la provincia de Tucumán, promueve la obtención de derivados de la caña de azúcar con posibilidades de comercialización en los mercados interno y externo. Otro programa en el ámbito de la provincia de Tucumán, es el Programa Agronomía de la Caña de Azúcar, cuyo objetivo es desarrollar y adaptar nuevas tecnologías en el manejo agronómico del cultivo que mejoren el sistema productivo en lo técnico, económico y ambiental. Finalmente, y en la provincia de Jujuy, existe el Programa Azúcar, cuyos objetivos principales son promover el riego presurizado para plantaciones pequeñas y medianas, garantizar la inversión pública en sistema de riego acorde a la demanda del recurso por el sector, mejorar la sanidad de los cañaverales, con un programa sanitario ad-hoc, promover la instalación de una planta de tratamiento de termoterapia para reproducción óptima de caña e implementar un programa de buenas prácticas en acuerdo con otras instituciones.

Brasil fue fuertemente impulsado en la década del 70 cuando el gobierno lanzó el Plan Alcohol el cual, como se ha mencionado en capítulos anteriores, tenía el objetivo de sustituir las importaciones de petróleo por alcohol obtenido a partir de la caña. Se hicieron grandes desarrollos como el motor flex, que podía funcionar tanto con gasolina como con alcohol. Esto le dio una gran importancia al alcohol obtenido de la caña de azúcar, a diferencia de nuestro país donde siempre fue un producto marginal. Este plan creó un gran mercado del alcohol, lo cual generó un formato de producción mixta, en el cual los ingenios definían el tipo de producción dependiendo de los precios relativos del azúcar y alcohol. Además es importante destacar que a nivel internacional Brasil también ha recibido ayuda para para impulsar prácticas agrícolas e industriales sostenibles en el sector de la caña de



azúcar en Brasil, el último crédito contraído al respecto fue en el año 2017 cuando la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), en nombre del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) completó el primer desembolso de un préstamo corporativo rotatorio por US\$50 millones a Sucres et Denrées SA.

En Uruguay a partir del año 2005 hubo un redireccionamiento de la política azucarera tendiente al aumento del área plantada con caña de azúcar y al abastecimiento del mercado interno con azúcar producida con materia prima nacional. Paralelamente, y en el marco del desarrollo de nuevas políticas energéticas tendientes a la producción de combustibles a partir de recursos naturales renovables, se comenzó a analizar la viabilidad de la producción de alcohol carburante a partir de caña de azúcar. Actualmente y como se vio en el capítulo anterior, existen leyes que regulan la producción de los complejos sucroalcoholeros y financian al sector con los Fondos de Reversión.

En Paraguay el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA) dependiente del gobierno nacional paraguayo está trabajando en el desarrollo de una agenda específica para la generación de innovaciones tecnológicas adaptadas a la agricultura familiar y que contribuyan a la gestión de los riesgos de producción puesto que la investigación agropecuaria no ha recibido una consideración presupuestaria consecuente con la importancia del sector agropecuario en Paraguay. El mejoramiento de la eficiencia del IPTA para apoyar la mejora de la gestión de riesgos de la agricultura familiar pasa sin duda por su fortalecimiento, entendiendo que las reformas deben alcanzar al complejo investigación-extensión. De acuerdo con el informe del Banco Mundial sobre el análisis de riego del sector agropecuario en Paraguay, la estrategia propuesta para mejorar la eficiencia del IPTA comprende diversas acciones que deberían encararse en forma conjunta: – determinar la agenda de investigación para generar tecnologías adaptadas a la agricultura familiar, que contribuyan a la gestión de los riesgos de producción; – fortalecer los recursos humanos: capacitar a los investigadores existentes y reclutar jóvenes investigadores y capacitarlos a nivel de excelencia; dotar de la infraestructura y equipo necesarios al Centro de Investigación de Caacupé y al Campo Experimental de Choré para que puedan generar información tecnológica para rubros de la agricultura familiar (cultivos intensivos en el primer caso y rubros más extensivos en el segundo); y, – mejorar los servicios de



información y comunicación tecnológica y establecer un sistema de captura de demandas tecnológicas, para mejorar la conectividad interna y externa.

c) Infraestructura

En Argentina existen varios desafíos vinculados al mejoramiento de la infraestructura vinculados a la infraestructura vial y otros relacionados a la energética, como la provisión de gas a los ingenios tucumanos. Por lo cual el corrimiento sus límites actuales contribuiría a una mayor eficiencia en el conjunto de la cadena azucarera.

Por otro lado, de acuerdo con un informe de la FAO (2005-2014) sobre las perspectivas agrícolas, la oferta del Brasil es un factor clave para el futuro del mercado mundial del azúcar y el aumento de esa oferta depende del desarrollo de su infraestructura. Hay que tener en cuenta que el nivel avanzado de infraestructura actual en aquel país está explicado por el cambio en las políticas sectoriales y macroeconómicas que han cambiado desde 1999 que dejaron de subestimar al sector y desde entonces la cuota del Brasil en el mercado mundial ha aumentado. Este informe también explica que el mejoramiento de la eficacia en todos los aspectos de la cadena de valor del azúcar, impulsada en parte por una disminución tendencial en los precios reales durante el último decenio, hace que Brasil tenga la capacidad de proveer azúcar al mercado mundial a bajo costo incluso por debajo de Australia, Cuba, Tailandia y Sudáfrica.

En la infraestructura uruguaya el mayor proyecto que se ha llevado adelante fue en manos de la empresa ALUR cuando adquirió el ingenio sucroalcoholero Calnú y gracias a la rápida aceptación de los consumidores pudieron expandir la producción del azúcar comercial bajo la marca “Bella Unión”. Bajo un fideicomiso de financiamiento propio esta empresa he invertido en la compra de maquinarias en el proceso productivo del ingenio que permite aumentar su eficiencia así como la compra de tubo generadores que permiten abastecer casi la totalidad la energía necesaria para el funcionamiento del ingenio.

Por último la agricultura paraguaya tiene diversos riesgos asociados en parte por su posición geográfica mediterránea y por la debilidad de las inversiones públicas en infraestructura básica y tecnología en el pasado lo cual afecta tanto a la agricultura empresarial como a la familiar. En cuanto a la infraestructura de producción, la agricultura



familiar suele utilizar pozos comunes, sistemas de agua corriente y aguadas naturales, mientras los medianos y grandes productores utilizan agua de tajamares o pozos artesianos, represas, y tanques australianos, los cuales son activos clave en años de sequía. Para afrontar estos riesgos climáticos es necesario reforzar la infraestructura en la agricultura familiar.

d) Tecnología

En Argentina las últimas dos décadas, se ha venido verificando una mayor concentración de la actividad industrial debido a la integración entre la actividad primaria (propietarios de las plantaciones de caña de azúcar) y la industrial (propiedad de los ingenios). En particular, la empresa Ledesma y la compañía San Martín de Tabacal, presentan un alto grado de integración vertical. Respecto a distintas iniciativas de instrumentar parques tecnológicos en las provincias productoras de azúcar, se puede mencionar que desde el año 2009 a través de la Estación Experimental Obispo Colombres (EEOC), y con el apoyo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Tucumán se viene desarrollando en Santa Ana una estación dedicada al estudio de los cultivos de caña de azúcar la cual cuenta con 50 hectáreas. Además de los programas provinciales mencionados anteriormente, a nivel nacional el INTA mediante el Programa Nacional de Cultivos Industriales, busca generar y fortalecer tecnologías innovadoras para una producción más competitiva, con mayor productividad y calidad, mediante un manejo integrado de los recursos, sobre la base de la sustentabilidad de los sistemas productivos, equidad social y desarrollo territorial.

En Brasil se ha producido una implementación tecnológica muy innovadora de la mano de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria donde el cultivo de caña de azúcar es controlado satelitalmente. Esto permite armar una cartografía particular sobre el cultivo y realizar un análisis de las condiciones de suelo y de la productividad de la tierra, permitiendo conocer también sus necesidades nutricionales. Además se trabaja mucho en la genética de la caña de azúcar logrando la existencia de nuevas variedades la cual en parte se explica por el gran aumento en la demanda de azúcar y alcohol, que ha provocado la búsqueda de nuevas áreas para la caña de azúcar. Las innovaciones tecnológicas también se han aplicado para disminuir los efectos perjudiciales sobre el medio ambiente



reemplazando el azufre por ozono en la purificación del azúcar. Esta innovación le ha permitido a los productores brasileños mejorar la aceptación de sus productos en los mercados desarrollados. Por último, mediante el nuevo método de Hidrólisis Rápida²² se permitirá duplicar la producción de alcohol sin aumentar la cantidad de caña de azúcar plantada. Este avance tecnológico se encuentra en etapa de investigación por parte de la Fundación para la Defensa de las Investigaciones del Estado de San Pablo y un grupo privado.

En Uruguay la empresa ALUR desde el año 2011 cambió la logística en la recepción de la caña de azúcar introduciendo dos años más tarde un sistema para que el 100% de la caña de azúcar llegue a granel, al mismo tiempo incorporó nueva maquinaria como grúas de hilo, nuevas conductoras, desfibradores y tolvas. Toda esta incorporación de nueva tecnología permite la optimización del trabajo del ingenio azucarero permitiendo bajar los costos de producción y mejorando la calidad de la producción.

En Paraguay mediante el Centro Azucarero y Alcohólico Paraguayo se creó un convenio de colaboración entre empresas privadas para actuar en un campo experimental de caña de azúcar llamado Natalicio Talavera donde se trabaja en el fortalecimiento de la capacidad institucional y operativa para poder potenciar las actividades de investigación y transferencia de tecnología, prestación de servicios y difusión tecnológica entre los actores productivos del sector cañicultor y, lograr una acción compartida y compromisos comunes. En los campos de investigación se logran identificar la variedad de caña de azúcar con mejor rendimiento, elaborar estrategias para el manejo sostenible de la fertilidad química del suelo en propiedades de productores de caña azúcar orgánico y el desarrollo de hectáreas acondicionadas para el acopio de semillas.

²² Este método consiste en la transformación del bagazo de caña en azúcares formados por cadenas de seis carbonos (hexosas). Luego se diluye con un solvente a la estructura de la fibra del bagazo de caña que protege la celulosa. Esto permite la formación de azúcares a partir de este proceso. Posteriormente esos azúcares se fermentan y destilan mediante los procesos normales utilizados en los ingenios, resultando en una mayor producción —de segunda generación— de alcohol, a partir de un residuo de la producción de primera generación (bagazo)



e) Mercado laboral

Es importante describir en este punto que la producción en el complejo azucarero tiene dos eslabones principales, por una parte la producción primaria derivada de la caña de azúcar y por otra parte la etapa industrial la cual incluye no solo las fábricas y refinerías de azúcar sino que también aquellas que producen derivados tales como alimentos, bebidas, papel, artículos farmacéuticos, bioetanol, etc. En esta segunda etapa los ingenios están provistos de distintas maquinarias y equipos que requieren de distintos grados de formación de recursos humanos que van desde una educación primaria hasta conocimientos específicos de electricidad y electrónica. A continuación se presenta un cuadro en el cual se detallan para cada una de las maquinarias usualmente utilizadas en los ingenios que grado de calificación de recursos humanos es requerida para poder operar.

| Nombre del equipo | Descripción General | Calificación de RRHH requerida para su operación |
|---------------------|---|--|
| Cargadoras | Las cargadoras alimentan la línea de producción, tomando la caña de los camiones que la transportan y posteriormente llevarlas a las picadoras. Esta máquina se encuentra suspendida en rieles mecánicos que la transportan longitudinalmente del área de descarga de los camiones al área de carga de las mesas | Al menos educación primaria |
| Cuchillas Picadoras | Desintegra la caña, rompiendo su corteza y transformando la densidad de la caña para facilitarle la tarea al molino. La máquina está provista de cuchillas que poseen una separación entre la punta de las mismas y la mesa por donde circula la caña. Es una máquina semiautomática que trabaja en conjunto con el operario. | Nivel primario de educación y haber recibido el entrenamiento básico necesario para la operación de esta máquina |
| Molinos | El equipo está provisto de 3 cilindros (2 inferiores y 1 superior) entre los cuales circula la caña y el jugo es extraído utilizando agua en contracorriente para ayudar a la extracción, el bagazo resultante de la extracción es transportado a un segundo | Máquina completamente automática y sólo requiere de un supervisor. |



| | | |
|----------------|---|---|
| | <p>molino; por medio de conductores intermedios de cadena, de banda o tablilla persiana; en donde se extrae el jugo y el bagazo final se utiliza como combustible para la generación de vapor en las calderas</p> | |
| Clarificadora | <p>Esta máquina consta de compartimentos dispuestos en desniveles desde las paredes hasta el eje central, el jugo es depositado en el clarificador hasta que desborde por los tubos superiores de evacuación. La clarificadora gira a velocidad lenta de manera que el eje central, por medio de rastrillos, lleva hasta el mismo la cachaza para llevarla hasta el fondo del clarificador para su evaluación y filtración, generalmente la cachaza pasa de nuevo a la clarificadora.</p> | <p>Formación específica del fabricante al iniciar a trabajar. Educación primaria.</p> |
| Cristalizadora | <p>El equipo está provisto de un eje con aspas que sirven de intercambiadoras de calor para mantener una temperatura constante en la masa y obtener los cristales de mayor calidad.</p> | <p>Esta máquina es operada por una persona con un nivel de educación no menor a la secundaria con conocimientos de electricidad y electrónica debido a que esta máquina requiere mantenimiento después de cada operación.</p> |
| Evaporador | <p>Está equipada de cuatro celdas de ebullición estas celdas actúan como recamaras conectadas en forma sucesiva en las que cae el jugo pasando por la primera hasta la última, a cada celda se le aplica calor a vapor el cual va eliminando el jugo a medida va avanzando en las celdas.</p> | <p>Operada de forma automática por operario que verifica que el evaporador esté trabajando de forma óptima. Educación primaria</p> |
| Secadora | <p>Máquina que utiliza aire caliente el cual circula dentro del tambor giratorio, luego se hace circular aire fresco por medio de un abanico auxiliar; una vez seca pasa a la empacadora la cual deposita en los paquetes para su posterior transporte</p> | <p>Esta máquina es completamente automática y solo requiere que el supervisor de planta esté verificando su correcto funcionamiento.</p> |

Fuente: Análisis de diagnóstico sectorial azucarero. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Marzo 2013.



Cuadro 5

Hasta hace poco tiempo se utilizaba la mano de obra de forma predominante para cosechar la caña de azúcar, pero este patrón de producción ha ido cambiando durante el tiempo pasando hacia la utilización de maquinaria especializada lo cual significó cambios en el nivel de empleo del sector primario tanto en la siembra como en la cosecha. Esto también generó cambios en la capacitación de los trabajadores donde actualmente necesitan recibir cursos de capacitación para el manejo de la maquinaria.

Cabe destacar que la agricultura familiar en Paraguay tiene muy bajo grado de tecnificación y baja capacitación, lo cual hace que la tecnificación en maquinaria sea inferior a la de países como Brasil y Argentina.

f) Calidad de las instituciones

En Argentina, como se había mencionado en el capítulo anterior, se creó el Centro Azucarero Argentino (CAA) el cual es una de las asociaciones gremiales de empresarios más antiguas del país, fundada en 1894 la cual actualmente agrupa casi a la totalidad de la industria productora y comercializadora de azúcar de caña, mayoritariamente concentrada en el Noroeste de la República Argentina (NOA). Su cometido es defender y promocionar los intereses de la industria sucroalcoholera nacional dentro del marco de la legalidad y aportando a que los procesos productivos se realicen cada vez con mayores cuidados en términos de condiciones laborales y sustentabilidad medioambiental. Además busca mejorar la relación trabajador- empresa y también con las comunidades donde está inserta.

En Brasil la Unión Industrial de la Caña de Azúcar (UNICA) tal como se había mencionado en el capítulo anterior tiene un dominio técnico en áreas de medio ambiente, energía, tecnología, comercio exterior, responsabilidad social corporativa, sostenibilidad, legislación, economía y comunicación actuando también como interlocutores entre consumidores, gobiernos, ONG, empresas y medios favoreciendo la competitividad del sector sucroenergético en Brasil mediante el desarrollo de condiciones para perfeccionar el ambiente institucional del mismo.



En Uruguay el Complejo Agroenergético - Alimentario para la producción de bioetanol, azúcar, energía eléctrica y alimento animal es gestionado desde el año 2006 por ALUR por un proyecto energético y alimentario que implicó un plan de inversiones industriales (optimización de la producción azucarera, nueva caldera, un turbogenerador para la generación de energía eléctrica y el montaje de una destilería para la producción de etanol); así como el diseño de la logística aplicada a la cosecha y la ampliación y modernización de los sistemas de riego.

Luego, en Paraguay el Centro Azucarero (CAP) es uno de los gremios industriales más antiguos del país, siendo miembro fundador de la Unión Industrial del Paraguay (UIP) y de la Unión de Gremios de la Producción (UGP). Actualmente sus socios son las siguientes azucareras: Paraguaya, Friedman, Guarambaré, La Felsina, O.T.I.S.A., Hibernia Misiones. Los principales problemas que se deben abordar en el sector de acuerdo con el CAP son: 1) falta de capital de riesgo; 2) falta de materia prima; 3) contrabando de azúcar; 4) fijación de precios mediante políticas nacionales (debilitación de la competitividad con otros países); y 5) Falta de Investigación y Desarrollo (creación de centros de investigación). Otra institución vigente en Paraguay es la Cooperativa Manduvirá Limitada en la cual sus asociados se encuentran distribuidos principalmente en el Departamento Cordillera y una parte menor en el Departamento San Pedro. La cooperativa brinda asistencia técnica y servicios financieros a sus asociados, además de otros servicios de carácter social. También se encuentra la Asociación de Cañicultores Orgánicos de Benjamín Aceval la cual fue fundada en 1963 y cuenta con unos 100 socios activos. Esta asociación cuenta con la certificación Fair Trade, lo que permite redistribuir entre los asociados la prima recibida anualmente. Además brinda asistencia técnica y servicios de apoyo al productor, contando con un tractor propio.

3. Situación actual del sector

Finalmente en el análisis actual del sector cabe mencionar que en Argentina la caña de azúcar en el NOA es un cultivo de fuerte identidad cultural y una producción clave de la



economía regional de Tucumán, Salta y Jujuy –con una participación del 99,5 % sobre el total de la producción nacional– y, en menor medida, en Santa Fe y Misiones.

En Tucumán, el cultivo se concentra en la franja este del pedemonte de las Sierras del Aconquija. En 2017, se destinaron 270 mil hectáreas a la caña de azúcar. Los principales departamentos son Leales, Cruz Alta, Simoca, Burruyacú, Monteros, Chicligasta y Río Chico. Tucumán cuenta con 15 ingenios y 8 establecimientos de bioetanol. Según el Ministerio de Agroindustria, en la campaña 2005-06 se sembraron en Jujuy unas 72 mil hectáreas en la zona de las Yungas, en el sudeste provincial. El ingenio Ledesma cuenta con más de la mitad de esa superficie (40 mil hectáreas). Luego se ubican dos ingenios que superan las 10 mil hectáreas. En la superficie restante producen cañeros independientes. En Salta, la superficie destinada al cultivo de caña fue de 28 mil hectáreas en los departamentos de Orán, al norte, y General Güemes, al centro. Cuenta con dos ingenios. De acuerdo con lo informado por el INTA, son 365 mil hectáreas cultivadas y una molienda de 20 millones de toneladas de caña lo que hacen a la industria azucarera la segunda actividad de mayor importancia económica y social del noroeste argentino. Según datos de la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres, el 78% de la actividad cañera de Tucumán se encuentra mecanizada. Esta tecnificación de la producción primaria provocó un aumento de la productividad del cañaveral y acercó los rendimientos medios de Tucumán a los de Jujuy y Salta, históricamente más elevados. (Anino Pablo 2018, p.7)

En el informe de cadenas de valor del azúcar (2018) *“En 2017, el Valor Bruto de Producción (VBP) de la cadena de valor azucarera explicó el 0,2% del total nacional. El 78% del VBP corresponde a la producción de azúcar y el 22% al bioetanol. Las*



exportaciones de la cadena de valor también explican el 0,2% de las ventas externas del país”. “*La cadena de valor exhibe una leve tendencia a la baja en la producción de azúcar en simultáneo que se observa una reconfiguración hacia la elaboración de bioetanol.*” En este informe también se destaca que las exportaciones alcanzaron niveles máximos tanto en toneladas como en dólares en los años 2006 y 2009 en línea con los altos precios internacionales iniciando un ciclo de tendencia a la baja en el 2010 con oscilaciones significativas. Luego, en 2017 el azúcar crudo tuvo como principal destino a los Estados Unidos y el azúcar blanco a Chile. También es importante destacar que Argentina ocupó durante el período 2006-2017 el puesto 19 en el ranking de productores siendo Brasil el primer productor mundial.

En Brasil el aumento de la producción de azúcar en estos últimos años se vio impulsado por una mayor área de plantación de toda la región así como de molinos de caña de azúcar que favorecen la producción del etanol. Sin embargo la molienda alcanzó los 607,14 millones de toneladas en el ciclo 2016/2017, un 1,7 por ciento menos que el récord de 617 millones de toneladas registrado en la campaña anterior. Luego la cosecha de caña 2017/2018 bajó respecto de la producción anterior lo cual se debió en parte a una menor disponibilidad de caña.²³ Como se mencionó en el cuadro comparativo los principales estados productores de Centro-sur de Brasil son Sao Paulo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul. Existen flujos de inversión extranjera directa en este sector por empresas europeas como Sucres et Denrées SA la cual opera en Brasil desde 1994 y Copersucar, una filial de la empresa Alvean con sede central en España, fundada en 2008 es la empresa más importante en el sector azucarero y en la producción de etanol.

Los ingenios azucareros brasileños que buscan cultivar la primera variedad de caña de azúcar genéticamente modificada (GM) del mundo han plantado un área inicial de 400 hectáreas. Alrededor de 100 ingenios están trabajando con la caña GM desarrollada por el

²³ Y al menor rendimiento de los campos ya envejecidos.



Centro de Tecnología Canavieira (CTC) con genes de Bt (*Bacillus thuringiensis*), que la hace resistente al barrenador de la caña (2018 Reuters).²⁴

En Uruguay el cultivo de caña de azúcar se encuentra localizado exclusivamente en el departamento de Artigas. A partir de la puesta en marcha de la destilería que instaló ALUR en el predio industrial de Bella Unión, se comenzó a producir etanol lo que determina que parte de la materia prima entrada a fábrica se destine a ese fin. Por ese motivo, la producción de azúcar se ve reducida, no alcanzando el volumen que se podría obtener si toda la caña, se volcara solo a la producción de azúcar.

En Paraguay en el Ingenio Censi & Pirotta cuenta con una planta industrial que es rentada por la Cooperativa Manduvirá y por la Asociación de Cañicultores de Benjamin Aceval para la producción de unas 8.000 toneladas de azúcar orgánico, los cuales son exportados bajo sus respectivos nombres, correspondiendo el 75% a la Cooperativa Manduvirá. En Gurambaré la Asociación de Cañicultores Orgánicos de la Zona Central produce unas 65000 toneladas de azúcar orgánico con cooperación de los distritos de Nueva Italia, Itaguá y Yaguarón. En el departamento de Guairá opera la Azucarera Iturbe la cual es una de las pioneras en la producción de azúcar orgánico. Parte importante de la producción de ese ingenio también es asistida por pequeños productores de los Departamentos de Guairá, Caazapá y Paraguari. Por último en el departamento de Cordillera se trabaja mediante la Cooperativa Manduvirá Ltda. que también trabaja en la producción sin agroquímicos a partir de materia prima de pequeños productores, desde el 2005 exportan a países de la Unión Europea y a Canadá.

²⁴ El barrenador de la caña es un insecto muy extendido que le cuesta a los ingenios brasileños unos 5.000 millones de reales (1.500 millones de dólares) al año en pérdidas y gastos en insecticida.



Conclusiones del capítulo V

En este capítulo los principales hallazgos encontrados revelan la importante estructura del sector azucarero en Brasil y su respaldo en la gestión gubernamental que permite el desarrollo constante de la producción no solo de caña de azúcar sino de sus productos derivados haciendo de este país el principal productor y exportador a nivel mundial de azúcar y productos del sector sucroalcoholero²⁵.

Otro hallazgo importante es la relevancia del sector para las provincias del Noroeste argentino que conllevan a agrupaciones de productores con gremios muy fuertes que impiden la desgravación del sector hasta tanto Brasil no cambie sus políticas de incentivos y subsidios a sus productores.

Respecto a Paraguay se puede decir que tiene un desarrollo de la producción de azúcar orgánico muy interesante la cual exporta a países de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá entre otros. Sin embargo en ese análisis se tuvo una limitación al momento del análisis de las exportaciones puesto que no se encuentra discriminado en la nomenclatura esa distinción del producto, por lo cual se tuvo que analizar la exportación de azúcar blanca en general.

Finalmente, cabe resaltar lo mencionado por Cerro, E y Cerro J. A (2006) en su trabajo “Azúcar en MERCOSUR: una visión desde Argentina.” donde se indica que el programa de alcohol de Brasil constituye un gran ejemplo de un proyecto de envergadura destinado a utilizar y movilizar los recursos naturales y humanos de un país con resultados concretos, creando un ejemplo digno de ser analizado y, eventualmente de darse las condiciones, llevado adelante por otros países. Es de destacar su carácter de integralidad donde se busca en forma conjunta una solución para problemas de tanto el sector agropecuario como el energético. Muestra el potencial de países en vías de desarrollo de buscar sus propias soluciones con sus propios recursos. Por el lado negativo está la inviabilidad económica del proyecto salvo con precios de petróleo sumamente elevados, y una estrategia no eficiente

²⁵ Este programa nace con el doble objetivo de sustituir petróleo importado y asegurar rentabilidad a la industria, creando una dependencia de la política azucarera supeditada a la política energética.



por parte de Brasil para extender su proyecto a otros países y/o colocar sus excedentes de alcohol. Desde el punto de vista del tratamiento del azúcar (y el alcohol) en MERCOSUR la posición de Brasil se fue tornando cada vez más inaceptable para sus socios.

6. Conclusiones/reflexiones finales

Ciertamente en el MERCOSUR existen asimetrías estructurales entre sus miembros que se originan en factores tales como el tamaño económico, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones y el nivel de desarrollo que condicionan la capacidad de las economías de beneficiarse de una mayor integración de los mercados. Estas asimetrías se reflejan en el sector azucarero y a consecuencia se han generado regímenes promocionales y sistemas de subsidios los cuales atentan contra la integración de este sector en el esquema del MERCOSUR y por lo tanto en mejorar el contenido efectivo del mismo. Además se ha evidenciado que la proliferación de programas sectoriales así como de asociaciones gremiales sectoriales han impedido llegar a un acuerdo y por lo tanto concluir el trabajo del grupo Ad Hoc (tal como se realizó para el sector celulósico - papelerero).

El sector azucarero no solo es motivo de controversia en el MERCOSUR, sino que a nivel internacional tiene tratamientos especiales ya sea en el marco de una política común así como en un proceso de integración de carácter intergubernamental.

Si bien en este proceso de integración regional existen acciones para promover la competitividad con ciertas herramientas utilizadas a nivel nacional y a través de instituciones nacionales²⁶, no hay políticas a nivel regional para el sector azucarero.

Por todas estas razones se llega a afirmar que la hipótesis planteada es válida puesto que los factores condicionantes del sector azucarero en el MERCOSUR radican en las diferencias en sus estructuras productivas, nivel de concentración y grado de competitividad las cuales vemos que derivan en regímenes promocionales y subsidios que impiden la integración del mismo en la desgravación arancelaria en el MERCOSUR.

²⁶ A través de un Programa de Competitividad (PC) poniendo a disposición de empresas de todos los Estados Parte las herramientas y servicios que poseen para promover la competitividad. Algunas de estas podrían ser: herramientas para el desarrollo de redes institucionales, programas de calidad, de diseño e innovación, financiamiento.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado





7. Referencias bibliográficas

Agencia de cooperación internacional del Japón. “Estudio de recopilación de datos sobre cultivos potenciales para la exportación producidos por pequeños productores en el Paraguay”. 2013. Disponible:

https://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/office/others/c8h0vm0000ad5gke-att/info_02_02.pdf

Alejandro Verón, Clara Calvo. “La agroindustria azucarera de Argentina y los desafíos frente al proceso de integración con Brasil”. Revista Geográfica de América Central Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica II Semestre 2011

Banco Interamericano de Desarrollo “*Informe MERCOSUR No. 3*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo “*Informe MERCOSUR No. 5*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo “*Informe MERCOSUR No. 6*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo “*Informe MERCOSUR No. 12*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo “*Informe MERCOSUR No. 18*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo “*Informe MERCOSUR No. 19*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo “*Informe MERCOSUR No. 20*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.



Banco Interamericano de Desarrollo “*Informe MERCOSUR No. 21*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo “*Informe MERCOSUR No. 22: renovando la integración*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Balassa, Bela “*The Theory of economic integration, George Allen & Unwin. Ltd.*”, 1961.

Baruj, G., B. Kosacoff y F. Porta (2005). “*Políticas Nacionales y la Profundización del MERCOSUR. El Impacto de las Políticas de Competitividad*”, en BID (2005).

Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades, Río de Janeiro, 6-7 de Julio

Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación. “Análisis tecnológico sectorial” Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/est_ind_analisis-tecnologico-sectorial.pdf

Cerro, E y Cerro J. A (2006) “*Azúcar en MERCOSUR: una visión desde Argentina*”. XIV International Economic History Congress, Helsinki 2006 Session 109

Comisión Europea - Comunicado de prensa. “El sistema de cuotas de azúcar de la UE llega a su fin” 2017. Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3487_es.pdf

Daniel Campi, Heitor Pinto de Moura Filho, María Celia Bravo. “Alternativas del intervencionismo estatal en la agroindustria del azúcar. Argentina y Brasil, 1880-1938” *Am. Lat. Hist. Econ.*, año 22, núm. 3, septiembre-diciembre, 2015, pp. 44-75

De la Fuente, A. (2003). “*El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna*”, *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública*, 165(2): 129-148.

Giordano, Paolo ; Mesquita Moreira, Mauricio y Quevedo, Fernando (2004) *El Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Integración Regional*, borrador para discusión:



“Políticas para Promover la Convergencia Estructural en el Mercosur”. Montevideo. 26/03/2004.

Grupo Banco Mundial. “Análisis de riesgo del sector agropecuario en Paraguay”. 2015. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/105821468332711721/pdf/928660WP0SPANIO0Box385339B00PUBLIC0.pdf>

Infocampo: “Azucareros rechazan la inclusión del azúcar en el Mercosur ante los subsidios en Brasil”. 08/02/2017. Disponible en: <http://www.infocampo.com.ar/azucareros-argentinos-rechazaron-la-posible-inclusion-del-azucar-en-el-mercosur-ante-los-subsidios-en-brasil/>

Infocampo: “Bioetanol: la promoción ya es ley”. 07/12/2007 Disponible en: <http://www.infocampo.com.ar/bioetanol-la-promocion-ya-es-ley/>

Infoleg. Ley 26.334 Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136339/norma.htm>

Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria IPTA. “Informe de gestión”. 2017. Disponible en: http://www.ipta.gov.py/application/files/5115/2665/6852/INFORME_DE_GESTION-41.pdf

La Gaceta. “Resurgió el temor por el ingreso de azúcar de Brasil”. 18/08/2016. Disponible en: <https://www.lagaceta.com.ar/nota/695021/economia/resurgio-temor-ingreso-azucar-brasil.html>

La Nación. “El azúcar se debate dentro del Mercosur” 13/09/1997. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/el-azucar-se-debate-dentro-del-mercosur-nid200244>

La Nación: “Tampoco hay acuerdo por el sector azucarero”. 21/07/1998. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/tampoco-hay-acuerdo-por-el-sector-azucarero-nid104132>



Medwid, Bárbara . “Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur. El caso de la industria azucarera en Tucumán”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20100616050108/14Medwid.pdf>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. “Análisis de diagnóstico tecnológico sectorial azucarero. Marzo 2013. Disponible en: <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/043/0000043781.pdf>

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (2006) AZÚCAR Cultivo de caña y producción industrial Zafra 2005. Disponible en: http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/cultivo_de_cana_y_produccion_industrial._ano_2005_-_noviembre_2006_no241.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. “Perspectivas agrícolas, OCDE-FAO 2005-2014” Disponible en: <http://www.fao.org/3/y9492s/y9492s00.htm#Contents>

Patricia Rojas, Sergio Romero, Sergio Sepúlveda. (2000) “¿Cómo medir la competitividad?”

Producción Industrial en el NOA. Año 28 - número 226 - Septiembre / Octubre 2017. Disponible en: <http://www.produccion.com.ar/226/files/226.pdf>

Sanguinetti, P. y R. González (2006) “*Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración?*”, Secretaría del MERCOSUR.

Schvarzer, Jorge. (2001) “*El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar*”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026061347/3schvarzer.pdf>

Secretaría del MERCOSUR (2004) “*Estudio sobre las Asimetrías y la Política de Convergencia Estructural en el Mercosur*”, Estudio No 004/04, Montevideo.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



SELA (2005) Asimetrías y el Proceso de Integración Económica. Seminario de Alto Nivel sobre “*La Integración Sudamericana y sus retos futuros*” Quito, Ecuador.

T-MEC. Capítulo 3: “Agricultura”.

Torrent, Ramón (2006) “*Una aproximación a la anatomía del Mercosur real*” en Julio Berlinski, Francisco E. Pires de Souza, Daniel Chudnovsky, Andrés López (coord.): —15 años de Mercosur: comercio, macroeconomía e integración. Red Mercosur, Montevideo

Tratado de Asunción. (1994) Asunción, Paraguay.

Välilä, T. (2006) “*No policy is an island: on the interaction between industrial and other policies*”, EIB Papers, 11(2): 8-34.



8. Anexos

MERCOSUR/CMC/DEC N° 19/94

SECTOR AZUCARERO

VISTO: El Tratado de Asunción y la Decisión No. 7/94 del Consejo del Mercado Común, y

CONSIDERANDO:

Que la Decisión No. 7/94, en su artículo 10°, decidió constituir un Grupo Ad-Hoc encargado de estudiar el régimen de adecuación del sector azucarero al funcionamiento de la Unión Aduanera;

Que el Grupo Ad Hoc así constituido desarrolló trabajos que permitieron la identificación de los elementos involucrados en la definición del mencionado régimen y formular propuestas preliminares para su tratamiento; y

Que es necesario continuar trabajando en la definición de un régimen que permita la adecuación del sector azucarero a la Unión Aduanera,

EL CONSEJO DEL MERCADO COMUN DECIDE:

Art. 1 – Renovar el mandato del Grupo Ad Hoc para definir un régimen para la adecuación, antes del 2001, del sector azucarero en el Mercosur al funcionamiento de la Unión Aduanera, o sea, Arancel Externo Común y libre comercio intra zona. El Grupo Ad Hoc se reportará directamente al Grupo Mercado Común.

Art. 2 – El Grupo Ad Hoc deberá presentar al Grupo Mercado Común, como máximo, antes del 1° de noviembre de 1995, propuesta para el sector azucarero. Tal propuesta deberá tener como parámetros:

- a) la liberalización gradual del comercio intra Mercosur para los productos del sector azucarero;



b) la neutralización de distorsiones que puedan resultar de asimetrías entre las políticas nacionales para el sector azucarero.

Art. 3 – A partir del 1º de enero de 1995, y hasta la aprobación final del régimen para el sector azucarero, los Estados Partes podrán aplicar sus protecciones nominales totales al comercio intra Mercosur y a las importaciones provenientes de terceros países, para los productos de ese sector. En ningún caso, las protecciones nominales totales incidentes sobre el comercio intra Mercosur (incluyendo la tarifa ad valorem y otros derechos arancelarios o para arancelarios) podrán ser superiores a la protección nominal total incidente sobre importaciones provenientes de terceros países.

Art. 4 – La facultad que se otorga a los Estados Partes de aplicar sus protecciones nominales totales al comercio intra Mercosur y al comercio con terceros países comprende las posiciones arancelarias relacionadas adjuntas a la presente Decisión.

VII CMC – Ouro Preto, 17/XII/1994.