

El doble filo del “libre mercado realmente existente”: un balance de la agricultura mexicana a tres años de TLC¹.

Ana de Ita (coordinadora)

26 de febrero 1997

La incorporación del sector agropecuario y forestal fue uno de los temas más polémicos en el proceso de negociación y acuerdo del TLCAN. Desde las organizaciones de productores, las organizaciones de la sociedad civil, académicos e investigadores, y sectores de la pequeña y mediana agroindustria, se expresó una clara oposición a incluir este sector en el Tratado debido a las profundas asimetrías existentes entre la agricultura mexicana y la de Estados Unidos y Canadá.

Después de haber sufrido desde 1989 una liberalización agrícola unilateral, los productores privados y sociales y la misma Secretaría de Agricultura coincidían en que el TLCAN no sería solución para el sector.² El Tratado profundizaría la dependencia alimentaria de México —pues en la producción de granos, oleaginosas y productos pecuarios existe una gran diferencia productiva a favor de Estados Unidos— a cambio de la demanda estadounidense que se limita a café y productos hortofrutícolas.

En segundo lugar, México tenía más que perder en las negociaciones del sector agropecuario en el TLCAN. México depende más del comercio con Estados Unidos al que destinaba aún antes de la firma del TLC, el 75.4% de sus exportaciones agropecuarias y

¹ El somero balance que presentamos, tiene como base los resultados que un grupo de investigadores, analistas y organizaciones de productores presentaron en el taller: *TLC, a tres años el fracaso es evidente*, 26 de febrero de 1997. En cada uno de los tópicos abordados señalamos como fuente principal a los autores de la ponencia, sin embargo la responsabilidad final recaó en el equipo técnico, encargado de integrar este informe.

Los autores tomados como fuente principal de cada uno de los apartados son:

Magda Fritscher, Universidad Autónoma Metropolitana; Luis Hernández Navarro, asesor Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras e investigador del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano; Isabel Cruz, directora Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social; Roberto Diego, maestría en Desarrollo Rural-Universidad Autónoma Metropolitana; Tomás Bustamante; Hubert Carton de Grammont, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM; Luis Cárdenas, CAADES; Rosario Pérez Espejo, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y asesora de la Comisión Mexicana de Porcicultura; Francis Mestries, Universidad Autónoma Metropolitana; Hermilo Suárez Domínguez, Zootecnia Universidad Autónoma de Chapingo Victor Suárez, director Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras; Ana de Ita, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano.

² Caballero, Emilio. *El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá*, vol. 1, Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, UNAM-FE, 1991.

de quien provenían el 69% de las importaciones. Para Estados Unidos las exportaciones al mercado mexicano significaban sólo el 6.8%.³

Una tercera consideración fue que para México el Tratado formó parte de un conjunto de reformas estructurales impulsadas en el campo en el marco de las políticas de ajuste y liberalización. El TLC no sería el elemento central de la estrategia de reformas, sino tan sólo el candado que cierra la puerta.⁴ Para México, a diferencia de Canadá y Estados Unidos, el Tratado institucionaliza el modelo económico neoliberal y pretende darle un carácter definitivo e irreversible.

En el marco internacional, la negociación del TLCAN se dio en paralelo a la larga negociación agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT. La Ronda tuvo extremas dificultades para lograr un consenso y reordenar la crisis de los mercados agrícolas mundiales. Los resultados de la negociación del GATT fueron soluciones de compromiso hacia una liberalización parcial, como vía para salvar posturas de difícil reconciliación en los países desarrollados⁵. En cambio, "...el TLC entre México, y Estados Unidos, en su capítulo agropecuario, es prácticamente el único en el mundo por su radicalidad⁶". Ningún producto se excluyó del Tratado y los márgenes de protección pactados estuvieron muy por abajo de los negociados en el GATT.

Para los tres países, el resultado de la negociación final del capítulo agropecuario del TLCAN fue producto de la acción combinada de los intereses nacionales por tener acceso a los mercados de sus contrapartes y de la intención de las élites políticas nacionales por desmantelar los programas de protección rural existentes⁷.

El gobierno mexicano sin el consenso de los sectores productivos agrícolas ni de la sociedad civil, incluyó al sector agropecuario y forestal en el Tratado, bajo el argumento de que éste permitiría eliminar las barreras no arancelarias (fitozoosanitarias, órdenes de comercialización, etcétera.) que se aplican en Estados Unidos a las

³ Shwedel, Kenneth, "El TLC y el cambio estructural" en: Encinas, de la Fuente y Mackinlay, (coords.), *TLC y libre comercio. La disputa por los mercados*, México, 1992

⁴ Hernández Luis, "Agricultura y TLC: la construcción de las contrapartes",

⁵ Fritscher, Magda. "Los dilemas de la reforma agrícola contemporánea" en : Revista *Estudios agrarios* No. 5, Procuraduría Agraria, octubre-diciembre 1996. p. 105-125

⁶ *Op. cit.*

⁷ Hernández, Luis. *Agricultura y TLC: la construcción de las contrapartes.*

exportaciones mexicanas, redundando en beneficios comerciales para México⁸. No obstante a tres años de vigencia, el diagnóstico nos muestra que las barreras no arancelarias continúan obstaculizando a las exportaciones mexicanas de mayor importancia.

Los negociadores mexicanos publicitaron que habían obtenido para el sector condiciones de protección altamente ventajosas en función de las asimetrías existentes. Según ellos el “trato especial y diferenciado” exigido por México se concretó en que Estados Unidos abriría su mercado agropecuario más rápidamente, mientras que México tendría un periodo de protección más largo⁹. Para los productos mexicanos sensibles — granos básicos y oleaginosas, carne de bovino y porcino, leche y productos lácteos— se acordaron plazos largos y extralargos de desgravación de diez y quince años¹⁰.

Algunos de los objetivos básicos que según los negociadores guiaron el proceso en el sector fueron: asegurar una transición con plazos suficientemente largos que permitiera el ajuste interno equilibrado; garantizar el acceso libre de las exportaciones mexicanas a los mercados de Estados Unidos y Canadá y brindar certidumbre y un horizonte de planeación a largo plazo al productor. Además de los objetivos generales de ampliar las oportunidades de crecimiento del sector y elevar el nivel de vida del medio rural donde habita alrededor del 70% de la población¹¹.

A tres años de la entrada en vigor del TLCAN, estos objetivos no se han cumplido, sino por el contrario la crisis del sector se profundizó. Tal como se previó, el sector agropecuario mexicano es uno de los perdedores netos del Tratado y en él los campesinos productores de granos básicos y oleaginosas y los pequeños productores pecuarios llevan la peor parte.

⁸ Provencio, Enrique, “Agricultura y Tratado de Libre Comercio” en: *La jornada del campo*, México, 30 noviembre 1993

⁹ Serra, Jaime, *Conclusión de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*, Secofi, abril 1993. p. 30-33. Estados Unidos se comprometió a desgravar de forma inmediata el 61% de las exportaciones mexicanas y México sólo se comprometió a desgravar el 36%. 28% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se desgravarán en diez años, mientras que 43% de las exportaciones de Estados Unidos a México tendrán este plazo. Únicamente el 5% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos tendrán un plazo extralargo de desgravación, mientras el 18% de las importaciones de Estados Unidos a México gozarán de esta protección.

¹⁰ SARH, El sector agropecuario en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-México-Canadá, noviembre de 1992.

*¿Ingenuos o suicidas?: el TLCAN y la posición de México en el contexto internacional*¹²

Los resultados de la Ronda de Uruguay del GATT, dejaron claro que a nivel mundial no se pudo optar por una vía para liberalizar la agricultura, principalmente por las posiciones de los países desarrollados quienes definen y conducen las políticas económicas. La Ronda optó por soluciones de compromiso o medidas para disciplinar el comercio agrícola que anteriormente estaba fuera de toda disciplina, pero no logró una vía para la liberalización.

Las medidas como la tarificación o conversión de las barreras no arancelarias en aranceles, es una medida que disciplina. Sin embargo, esos nuevos aranceles se colocan a un nivel demasiado elevado, inclusive por arriba de los niveles históricos, tomando una posición defensiva frente a la liberalización. El compromiso del GATT de reducir 36% los aranceles en los primeros seis años, tiene muy poco impacto dado el alto nivel arancelario de partida y la posibilidad de reducir los aranceles de un producto determinado en cuotas mínimas, puesto que el compromiso de reducción tiene como base un promedio.

En lo que toca a los subsidios, en la mayoría de los casos disminuyeron en el periodo inicial de la Ronda de Uruguay 1986-1988, por lo que ya no es necesario reducirlos. Según información de USDA, los subsidios en los países de la OCDE, aumentaron en 1994 y 1995, después de la Ronda de Uruguay. Varios analistas concuerdan en que la economía agrícola mundial está más protegida actualmente que antes de la Ronda y en que existe un bloqueo mundial a la liberalización de la agricultura.

El TLCAN queda totalmente fuera de esta atmósfera internacional de protección a la agricultura, ya que plantea la liberalización total del sector en un periodo de diez o quince años.

Una muestra de las diferencias entre la normatividad del GATT y la pactada en el TLCAN es el caso del maíz. En el TLCAN México negoció la total liberalización del maíz para el año 2008 por ser un producto sensible. Si nos atuviéramos a la normatividad de la Ronda de Uruguay, para ese año tendríamos todavía un arancel para el maíz del 74%, que podría aumentarse a 90% si aplicáramos la cuota mínima. A nivel de subsidios, México

¹¹ Serra Jaime, *op. cit.* p. 30

¹² notas de la ponencia presentada por Fritscher Magda en el taller: TLC: a tres años el fracaso es evidente. 26 de febrero de 1997.

no tendría que haber cambiado los subsidios vía precios de garantía. Estados Unidos y Canadá mantienen una estructura de subsidios mientras que México ya la desmanteló o está en vías de erradicarlos. Según la Ronda de Uruguay México no estaba comprometido a un gran cambio en la política agrícola y tendría un mayor margen de autonomía en el manejo de su agricultura.

Con el TLCAN, México se involucró en una ruta muy ambiciosa y suicida. Siendo un país sin nivel alguno de competitividad se abrió totalmente y se lanzó a una batalla comercial, sin armas, en un mundo estructurado en torno a la protección y a los subsidios.

Tres años de TLCAN o quién teme al libre comercio

El comportamiento del sector agropecuario durante los tres años del TLCAN¹³.

La crisis económica de finales de 1994, provocó que el PIB agropecuario disminuyera en 1995 en (-2.5%). Para 1996, el publicitado crecimiento del PIB de 5.1% contrasta con el reducido crecimiento del PIB agropecuario que fue sólo del 1.2%. El sector se encuentra así en un nivel 1.4% menor al de 1994, sin recuperar los niveles previos a la crisis.

La recuperación de la balanza comercial es uno de los indicadores duros utilizados para legitimar la eficacia del programa económico de Zedillo y los beneficios del TLCAN, aunque obviamente no se puede medir el efecto del TLC sólo por el comportamiento favorable del comercio exterior. Para 1995 la balanza comercial agropecuaria presentó un superávit de 1307 millones de dólares. “...Este saldo positivo surge en primer lugar de la disminución de las importaciones en 21.5% como resultado, no del incremento de la producción nacional de alimentos, sino de la devaluación. Pero también de un aumento en los ingresos de nuestras exportaciones. Las exportaciones agrícolas y silvícolas aumentaron durante 1995 en 49%, y las pecuarias en 51%. Este aumento proviene en muchos casos, más del incremento en el precio de los productos agrícolas que de un aumento neto en los volúmenes de lo exportado.” En este caso estarían las exportaciones de café, tomate, trigo y algodón.

¹³ Resumen parcial de la ponencia de Hernández Luis, Tan lejos de Dios, tan cerca del TLC: Notas sobre agricultura y TLC dos años después. México, marzo de 1996.

En el caso de la ganadería que por primera vez en años presentó un superávit de 350 millones de dólares, éste fue resultado inicialmente de la devaluación pero además estuvo vinculado a la necesidad de los productores mexicanos de exportar su producción por la sequía, incluso malbaratando su precio. Esta protección durará el tiempo que tarde la inflación en alcanzar la tasa de devaluación. A pesar de la devaluación y altos precios internacionales las importaciones de maíz, cebada y trigo aumentaron en 1995 respecto a 1994

Para 1996, el superávit comercial total se redujo considerablemente y la balanza agropecuaria reportó como habían previsto varios analistas el mayor déficit del periodo de apertura comercial 1989-1996: 1194 millones de dólares, incluso mayor al registrado en 1994.

El déficit de la balanza comercial se explica por la disminución de las exportaciones agrícolas y silvícolas en 4% y la reducción de las pecuarias en 43%, respecto a 1995, mientras que las importaciones tuvieron fuertes aumentos, las agrícolas aumentaron en 74%, y las pecuarias en 103%.

“La conclusión no puede dejar lugar a dudas: la mejoría de la balanza comercial en 1995 fue resultado de factores ajenos al TLC: la devaluación y crisis de la economía en primer lugar, el aumento de precios agrícolas en segundo y situaciones de emergencia en el tercero.”

Para 1996 el regreso al desequilibrio externo del sector muestra la fragilidad de los coyunturales y mal ponderados logros.

El dinero es caro: la liberalización del financiamiento rural¹⁴

La política de liberalización financiera fue la línea más importante de los cambios en el financiamiento rural. Bajo esta línea en el periodo 1989-1995 se contrajo el financiamiento al sector rural en términos reales. Los esquemas de trato preferencial desaparecieron y el Estado se retiró de su función de financiamiento para el desarrollo, buscando que su lugar fuera ocupado por el financiamiento privado nacional o extranjero. Simultáneamente se dio un proceso de caída de la rentabilidad del sector agropecuario.

¹⁴ Notas de la ponencia presentada por Cruz Isabel, en el taller: TLC: a tres años el fracaso es evidente

Aunque la banca comercial aumentó su participación en el sector agropecuario entre 1988 y 1993, a partir de la caída de la rentabilidad y aún antes de la devaluación empezó a retirarse en forma acelerada. Actualmente la banca privada se encuentra sólo en estratos muy desarrollados de agricultura comercial, en zonas agrícolas de riego y no en las regiones productoras de granos básicos.

Las instituciones financieras están atrapadas ya que no pueden aumentar sus niveles de crédito al sector por falta de rentabilidad, mientras que el sobreendeudamiento del sector crece tendencialmente. El sector agrícola es el más endeudado de todos los sectores productivos.

En la perspectiva de integración con Estados Unidos una de las principales ausencias del proceso de apertura comercial fue la falta de una estrategia financiera que apoyara y apuntalara este proceso. Los esquemas financieros tradicionales se abandonaron sin construir nuevos mecanismos. La inversión de capital de largo plazo, que podría traducirse en mayor competitividad, no puede impulsarse pues la estructura financiera existente en México es sólo de corto plazo. Los productores privados o sociales únicamente pueden tener acceso a crédito de avío.

En relación a Estados Unidos y Canadá, México tiene una fuerte desventaja en términos de costo financiero. El costo financiero de México llegó a ser en los últimos años 2.5 veces mayor que el de sus contrapartes.

Además tanto Estados Unidos como Canadá tienen sistemas financieros descentralizados muy fuertes y competitivos apoyados estatalmente. La red de cooperativas de ahorro y crédito de Jordán o los sistemas de uniones de crédito de Canadá proporcionan a los productores el financiamiento que requieren. En Estados Unidos el sistema de cooperativas agrícolas respaldado financieramente por el gobierno proporciona el crédito agrícola a los costos más bajos del mercado mundial. En México, por el contrario hay una ausencia de sistemas financieros para el sector rural. La legislación mexicana tiene sólo dos artículos de una ley que permiten la creación de organismos financieros populares, mientras que en Estados Unidos y Canadá hay leyes federales y regionales que promueven la creación de estos instrumentos. .

Propuestas:

México debe retomar una política social de financiamiento rural, tal como Estados Unidos y Canadá lo hacen.

Promover sistemas descentralizados de financiamiento, promoviendo la operación de organismos financieros de base.

El Estado debe regresar a intervenir en el financiamiento rural.

Tecnología, un factor de polarización de los productores agrícolas.

El acceso a nuevas tecnologías para enfrentar la competencia exterior y aumentar la competitividad ha sido extremadamente limitada. México lejos de fortalecer la capacidad nacional de desarrollo de tecnología de punta y apropiada, en los últimos años desmanteló la precaria base existente, bajo el supuesto de que la investigación y el desarrollo tecnológico deben ser función de la inversión privada. La dependencia tecnológica del país aumentó y el sector agropecuario se coloca en condiciones de mayor desventaja frente a los miembros del TLCAN.

El acceso a nuevas tecnologías se concentra en unos cuantos productores y regiones, los mejor dotados en recursos para cubrir los costos de investigación y apropiación. La tecnología ha dejado de ser un bien público profundizando la polarización de los productores y regiones y excluyendo a la gran mayoría.

El mercado de tierras y la inversión extranjera.¹⁵

Uno de los principales obstáculos con que se enfrentó el enfoque liberalizador en el campo fue la ausencia de un mercado libre de tierras. La reforma al artículo 27 constitucional fue el elemento clave de la política de liberalización agrícola, vinculada a impulsar que la inversión extranjera llegara al campo. Para el nuevo modelo agrícola y para el TLC, el ejido era considerado una barrera a romper. Ya para 1990, la UNORCA demandaba la permanencia del ejido frente a la negociación del TLCAN.

¹⁵ Notas de la ponencia presentada por Diego Roberto en el taller: TLC: a tres años el fracaso es evidente

Los negociadores del TLC, inscribieron el Tratado en el proceso de transformación del campo, que tenía entre sus pilares principales “...una nueva etapa en el proceso de reforma agraria¹⁶.” Antes de la reforma existía la prohibición para que las sociedades mercantiles y los extranjeros pudieran poseer tierras. Las reformas al marco jurídico agrario de 1992, permiten que las sociedades mercantiles por medio de acciones puedan poseer 2 500 hectáreas de riego, 5 000 de temporal, 10 000 de agostadero, 20 000 de bosque. Además existe la posibilidad de establecer holdings de distintas sociedades mercantiles. A través de las sociedades mercantiles se permite por primera vez que los extranjeros posean el 49% de las tierras de una sociedad a través de acciones T, siempre y cuando cada individuo no exceda el nuevo límite de la pequeña propiedad.

El TLC busca abrir a la inversión extranjera todos los recursos naturales de México: tierra, bosque, agua. Sin embargo actualmente 107 millones de hectáreas son todavía propiedad social.

La inversión extranjera aumentó su participación en el campo, principalmente en la agroindustria. En 1985 la inversión extranjera al sector agropecuario era 6.2 millones de dólares, equivalente al 0.04% del total. Para 1994, la inversión extranjera total se incrementó a 50 mil millones de dólares y la inversión al sector agropecuario fue de 216 millones de dólares, (0.4%); creciendo en 3 383%.

La inversión extranjera está llegando a ciertos sectores y regiones del campo. En muchos casos no llega a comprar tierra pues prefiere la renta, fenómeno acentuado en las tierras de riego y buen potencial productivo con más vinculación al mercado, pero en ciertos sectores como el silvícola y el citrícola sí está interesada en la compra de tierras. El fenómeno de transnacionalización de las regiones provoca aceleradas transformaciones en las relaciones sociales. A nivel local y regional la participación de la inversión extranjera provoca una acelerada recomposición del sector agroempresarial, a la par que los procesos de concentración y desnacionalización de la industria alimentaria se agudizan por la presencia de nuevos capitales.

¹⁶ Serra, Jaime, Op. cit

La transnacionalización de las regiones: La producción agroindustrial de melón, un ejemplo¹⁷

La exportación de melón a Estados Unidos no fue liberalizada con el TLCAN, sino que seguirá sujeta a restricciones proteccionistas arancelarias y no arancelarias por un periodo de doce años a partir de su operación. La exportación de melón continúa como antes del TLCAN, restringida a la temporada otoño-invierno.

Sin embargo el TLC tuvo impactos importantes en el proceso de producción de melón y junto con la reforma agraria y la desregulación despejó los obstáculos a los agronegocios.

La producción de melón en los valles del Balsas es a nivel nacional una de las mayores para exportación. Se realiza por empresas transnacionales. La mayor presencia de capitales agrocomerciales y una mayor penetración en los mercados mundiales favorecen su crecimiento. En sólo cinco años (1990-1995) el volumen de producción en esta región aumentó en 60%, y la superficie sembrada en 33%.

Las empresas tienen el control directo y completo del proceso productivo, desde el arrendamiento de tierras para el cultivo hasta la comercialización del producto. El TLC benefició a las empresas al permitirles el control del paquete tecnológico integrado por diversos componentes importados.

Una de las ventajas comparativas más importante de las empresas transnacionales del melón son las relaciones regionales que se establecen entre la agricultura empresarial y la agricultura campesina. La agricultura empresarial recrea las condiciones de reproducción de la economía campesina, mientras ella garantiza tierras y fuerza de trabajo, a muy bajo costo durante la temporada de producción.

Las políticas de liberalización en la producción de melón tuvieron impactos inmediatos en la relación de las agroindustrias con el mercado de tierras y el mercado de trabajo y con los problemas fitosanitarios y ambientales.

¹⁷ Notas de la ponencia presentada por Bustamante Tomas, en el taller: TLC, a tres años el fracaso es evidente, 26 de febrero de 1997.

La relación agroindustrial con el mercado de tierras

Las empresas meloneras tienen acceso a las tierras agrícolas mediante el arrendamiento de parcelas ejidales y comunales permitido por la reforma al artículo 27 constitucional de 1992. Las reformas favorecen el trato individual y directo entre empresario y ejidatario y prescinden del núcleo ejidal al realizar los convenios de coparticipación social. Estos convenios eran uno de los pocos instrumentos de negociación de los campesinos y trabajadores por lograr mejores condiciones de relación con las empresas meloneras. Actualmente el contrato de arrendamiento que lo sustituye se establece entre ejidatarios individuales y la empresa y legaliza las condiciones de trabajo definidas por ella.

La reforma a la legislación libera de obstáculos a la inversión de capital en tierras comunales y ejidales, desarticula los procesos de organización social y comunal y deja a los ejidatarios como individuos frente al poderío técnico, económico y hasta político de los representantes del capital agroindustrial.

El mercado laboral de las agroindustrias

El principal impacto regional que tienen las empresas transnacionales del melón es la generación de empleos, a partir de los cuales se dinamiza la economía en su conjunto.

El trabajo campesino es el puntal de las ventajas comparativas de estas agroindustrias y su razón para instalarse en la región. El salario pagado por un día es menor al salario que se paga por una hora en las mismas empresas instaladas en el sur de California. A pesar de ser una de las pocas opciones de empleo regional, las malas condiciones laborales están dificultando a las agroindustrias contar con la mano de obra necesaria.

El mercado de trabajo fue uno de los aspectos que el TLC no abordó. La modernización agrícola y la globalización de los mercados presentan novedades tecnológicas pero reproducen las condiciones de pobreza en amplios sectores de trabajadores y en la población rural. La instalación de agroindustrias de exportación tampoco ha podido mitigar las migraciones rurales que se incrementan aún en las áreas donde éstas se posicionan.

Las agroindustrias y el ambiente.

El uso intensivo de agroquímicos y de aguas salitrosas en el cultivo de melón da lugar a problemas fitosanitarios y ecológicos, con graves consecuencias para la salud de los trabajadores y consumidores. Se ha registrado el uso de plaguicidas prohibidos en la fumigación del melón. Además que los empresarios no permiten a la Sagar supervisar la aplicación y uso de plaguicidas. El uso intensivo de aguas salitrosas a mediano plazo generará la alteración física y química de los suelos. Por esta razón las agroindustrias no permanecen más de cinco cultivos en la misma área y por tanto no les interesa comprar la tierra sino rentarla.

La producción agroindustrial de melón en los valles del Balsas está generando empleo pero a un alto costo social, económico y ambiental.

*Todo para unos: los éxitos de las empresas exportadoras hortofrutícolas*¹⁸

A nivel nacional, según los datos del último censo, puede considerarse que 3451 empresas del sector hortícola son exitosas en la exportación. Estas empresas representan el 0.09% del total de las unidades de producción censadas (4 millones). De estas empresas el sector exitoso dentro del esquema de apertura estaría representado por algunos cientos de enormes empresas, que ya eran exitosas aún antes del TLCAN.

Este pequeño núcleo de empresas se caracteriza por dominar totalmente el mercado nacional hortícola. Quince años atrás se dedicaban más a producir para la exportación, mientras que actualmente se dedican más a vender y participan de lleno en el mercado nacional. La integración de sus actividades y el cambio en el mercado nacional permite que alrededor de 20 grandes compañías, a la vez productoras y distribuidoras de hortalizas, dominen tanto el mercado nacional y el de exportación.

La política de apertura comercial y el TLC les facilitó a estas empresas su modernización tecnológica y disminuyó las trabas al mayor desarrollo del mercado. Este sector ha tenido un proceso de modernización tecnológica extraordinario. Además en lo que respecta al mercado, las más grandes empresas mexicanas ahora producen, trabajan y

¹⁸ Notas de la ponencia presentada por Carton de Grammont, Hubert en el taller: TLC; a tres años el fracaso es evidente, 26 de febrero de 1997.

venden en Florida, incluso controlan productos de los propios productores de Florida en el terreno estadounidense. Para ellas no existen las fronteras y se mueven igual en Florida que en Sinaloa. Por ser un sector globalizado, no son nacionalistas.

Aunque es difícil medir en términos cuantitativos el impacto de estas empresas en el empleo, pues no hay ninguna estadística que lo registre, parece que su incremento no es muy significativo. Por un lado hay una mayor tecnificación, mientras que de otro, el aumento de productividad requeriría más mano de obra al menos durante la cosecha. Los cambios más interesantes se presentan en las características del mercado de trabajo: la primera es que aumenta de manera violenta la tendencia a la segmentación del mercado, entre trabajo calificado y no calificado. Una segunda característica es la feminización y el empleo infantil. En las principales zonas de producción del noroeste por lo menos el 50% de la mano de obra está compuesta por mujeres. Si consideramos a los niños superaría la media. Una tercera característica es la minorización de este grupo social de trabajadores, generalmente migrantes indígenas y no indígenas, a partir de una política racista que busca mantener bajos los salarios para garantizar la competitividad de la empresa.

Existe hoy más que antes una estrecha relación económica entre las zonas de desarrollo y atracción de mano de obra y las zonas pobres y marginales de expulsión de mano de obra. Esta relación ya existía donde la mano de obra emigraba, pero hoy en día es tan estrecha que de caer los salarios o disminuir el trabajo en las zonas modernas del noroeste, se incrementa inmediatamente la miseria en las zonas de expulsión de mano de obra, a pesar de encontrarse a 1000 o 1500 kilómetros de distancia.

Las políticas que afecten a este sector exportador, tendrán efectos inmediatos sobre el empleo y los salarios y por lo tanto en los niveles de pobreza de las zonas expulsoras de mano de obra. de igual forma buscar simplemente impedir el trabajo infantil, arruinaría el salario de la familia e incrementaría los niveles de pobreza.

Ganadores y perdedores. Impactos por producto

Hortalizas

El sector exportador de hortalizas en México ya tenía ganada una posición en el mercado norteamericano previa al TLCAN. Uno de los objetivos para incluir al sector en el Tratado

fue eliminar las barreras no arancelarias. Para los principales productos mexicanos de exportación. Este objetivo no se cumplió. La disputa por el tomate ilustra los obstáculos que han enfrentado las exportaciones de hortalizas y nos permite sacar como conclusiones propias las siguientes:

1. Los acuerdos del TLCAN para las hortalizas no significaron para los productores mexicanos grandes avances o ventajas en cuanto a la liberalización de los mercados estadounidenses.
2. Las barreras no arancelarias se mantienen bajo la apariencia de regulación de normas y estándares de empaque.
3. Las disputas comerciales están marcadas por coyunturas e intereses políticos.
4. Las instancias del TLCAN para la resolución de disputas no siempre se apegan a criterios objetivos, por lo que puede convenir realizar acuerdos “en corto”, (a pesar del disgusto de los negociadores del gobierno mexicano, que en sí no tienen la fuerza para imponer condiciones justas), antes que obtener resoluciones perjudiciales sin bases objetivas.
5. Un sector que indudablemente ha ganado con el TLCAN es el de los abogados consultores en disputas comerciales. El costo por la defensa de los productores de tomate ascendió a 1 millón de dólares y fue cubierto por los propios productores.
6. Las instancias de la OMC, pueden ser más confiables que las del TLCAN.

*Tomate*¹⁹

Los últimos dos años han sido el escenario de una acre ofensiva proteccionista en el mercado de hortalizas por parte de los productores de Florida de Estados Unidos.

Se trata de una ofensiva masiva, que se ha manifestado en diversos frentes y usando todo tipo de instrumentos —económicos, financieros, legales, políticos, y propagandísticos— contra el producto más importante de competencia en el mercado de las hortalizas.

Las acciones más importantes emprendidas para obstaculizar el comercio de tomate mexicano incluyen:

¹⁹ Resumen de la ponencia presentada por Cárdenas Luis, (CAADES), en el taller: TLC: a tres años el fracaso es evidente

1. La introducción de una legislación para exigir que los tomates de México sean empacados de acuerdo a los estándares establecidos por el Florida Tomato Exchange para sus tomates gaseados.
2. La introducción de una legislación para modificar la definición del concepto de industria doméstica americana, a fin de facilitar imponer salvaguardas bajo sus leyes de comercio, basándose en la competencia de las importaciones durante un periodo del año.
3. Una propuesta para que la Administración sustituya las ventanas estacionales de los aranceles-cuota negociados en el TLC, por aranceles-cuota semanales.
4. La presentación ante la Comisión de Comercio Internacional y bajo la sección 201 de las leyes americanas de comercio, de dos casos de solicitud de protección mediante salvaguardas frente a las importaciones de tomate y pimiento morrón.²⁰
5. Entablar un caso de investigación anti-dumping contra las importaciones de tomate provenientes de México.

Los productores de Florida adjudican equivocadamente los incrementos de las exportaciones a la entrada en vigor del TLC y a las devaluaciones mexicanas de 1994 y 1995.

La negociación del TLC para las hortalizas y el tomate acordó una aplicación gradual y a largo plazo. La desgravación arancelaria paulatina y mínima de estos productos no pudo haber causado un incremento inusitado de los volúmenes comercializados. Los aranceles previos al TLC no significaban ya un obstáculo importante para el acceso a mercados. Por ejemplo el arancel del tomate era de 4 y 6% *ad valorem*. A tres años de aplicación del TLC estos aranceles se han reducido mínimamente.

Las acciones proteccionistas —que siempre han coincidido con los periodos de elección presidencial en Estados Unidos— buscan modificar los hechos y las leyes a fin de dar protección a la industria del tomate en los Estados Unidos.

La participación de México en el mercado norteamericano de tomates de invierno aumentó en los dos últimos años. Sin embargo la oferta conjunta Sinaloa-Florida durante la temporada 1992-1993 fue ligeramente superior al volumen que ofrecieron estos dos

²⁰ En abril de 1995 los productores de Florida presentaron la primera petición de salvaguarda contra el tomate mexicano de invierno. La ITC determinó la no procedencia porque la industria de Florida es estacional y no anual. El 11 de marzo, de 1996 el Florida Tomato Exchange presentó una nueva solicitud de

estados productores durante las temporadas 1993-1994 y 1994-1995. Por lo tanto el aumento del volumen de las importaciones mexicanas obedeció a la oferta inusualmente baja que presentó Florida debido a razones climáticas.

Las dos solicitudes de salvaguarda impuestas por los productores de Florida no procedieron pues los niveles crecientes de importación de México no estuvieron asociados a precios más bajos, sino a precios estables e incluso crecientes. “Los precios de Florida no han bajado en su conjunto durante las dos últimas temporadas a pesar del aumento de las importaciones de México”²¹

Previendo la posibilidad de fracaso de las solicitudes de salvaguarda, los productores de Florida solicitaron en paralelo una investigación anti-dumping en contra de los tomates frescos mexicanos. Pretendían demostrar a que el daño sufrido por la industria de tomate es atribuible a prácticas comerciales desleales, en las que el producto mexicano se coloca en Estados Unidos a precios inferiores al costo de producción, transporte y distribución. No obstante no se puede hablar de dumping porque las importaciones de México se asocian con precios promedio superiores.

El Departamento de Comercio escogió un procedimiento para la investigación de dumping no apegado a criterios objetivos. Definió segmentos de dos temporadas distintas como periodo de análisis, e intervalos asociados a los periodos de menores precios. Los esfuerzos de los productores y del gobierno de México para modificar el enfoque del departamento de Comercio no fueron exitosas, por lo que se preveía su resolución sería altamente perjudicial para los productores mexicanos. Antes de ser emitida los productores negociaron un acuerdo de suspensión de la investigación, con el compromiso de no vender por abajo de un determinado precio mínimo, que sería revisado periódicamente a solicitud de las partes.

El recrudecimiento actual de las viejas controversias y disputas se dio en un entorno político electoral en Estados Unidos. Los productores mexicanos no aceptaron haber incurrido en dumping, pero aprobaron el acuerdo por considerarlo mejor debido a las restricciones y sesgos involucrados en el proceso y se mantienen trabajando junto con el gobierno mexicano a través de las instancias y recursos de la OMC.

salvaguarda que en julio de 1996 fue rechazada por la ITC, al no encontrar a las importaciones de México como causantes sustanciales de daño serio a la industria.

²¹ Informe presentado a la ITC por el Prof. Alan o. Sykes de la Universidad de Chicago

Estados Unidos-México: tres a cero. La porcicultura en el marco del TLCAN²²

La situación de la actividad porcícola antes de la negociación

La porcicultura presentaba una severa crisis al momento de la negociación del TLCAN. Entre 1983 y 1990 el inventario porcino se redujo 40% y la producción de carne casi 50%; el consumo per cápita bajó de casi 20kg al año a sólo 9 kg.

La porcicultura mexicana es una actividad muy pequeña respecto a la norteamericana; en términos de inventarios representa una décima parte; en producción de carne, una séptima parte. Además la porcicultura norteamericana es mucho más tecnificada y estaba en crecimiento, mientras que la mexicana estaba en crisis.

Los elementos que explican la crisis de la porcicultura son: los programas de ajuste de la década de los ochenta; el retiro del subsidio al sorgo; la contracción del mercado interno y por supuesto la apertura del mercado a partir de 1986. Además patrones de consumo muy distintos en ambos países. En México se valoran productos que en Estados Unidos prácticamente no tienen valor: pieles, cuero, manteca, que entran al mercado nacional a precios muy bajos y sin hay arancel.

La negociación del TLCAN para la porcicultura

Cuatro temas fueron los más conflictivos en la negociación: el de acceso a mercados y salvaguardas, las prácticas desleales de comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias y en menor medida los subsidios.

El de acceso a mercados es conflictivo porque no puede haber comercio de doble vía. Estados Unidos sí puede comerciar productos en México, pero México no puede vender productos porcícolas a Estados Unidos por problemas sanitarios. Se debió haber negociado la reducción de aranceles mexicanos hasta resolver el problema de fiebre porcina clásica o bien cuando Estados Unidos reconociera regiones libres de enfermedad.

Este concepto de regionalización prevalece en las organizaciones mundiales y en la Unión Europea, pero Estados Unidos no lo aceptó. Sólo hasta abril de 1996 Estados

²² resumen de la ponencia presentada por Pérez Espejo, Rosario en el taller: TLC: a tres años el fracaso es evidente

Unidos a iniciado una propuesta técnica en su diario oficial que sienta las bases para el reconocimiento de regiones libres de enfermedad, a partir de la cual el estado de Sonora, junto con otras regiones de otros países entran a un nivel de riesgo menor. A pesar de ello concretar esta iniciativa puede tardar muchísimo tiempo.

El arancel promedio en México era de 20%, y se acordó se desgravaría en diez años. Solamente tres productos porcícolas tenían permiso previo y se tarificaron.

Los resultados de la negociación del TLC sobre acceso a mercados fueron que once productos porcícolas recibieron un arancel cuota. Esto se manejó como un éxito de la negociación, ya que junto con la papa y las manzanas, fueron los únicos productos que rebasando un cierto nivel de importación pueden volver al arancel original negociado.

Los productos sujetos a cupo son los que se tarificaron. Los cupos se rebasaron ampliamente porque la estadística que se aceptó para negociar fue la mexicana que por supuesto no registraba contrabando. Entró quizá el doble de manteca y de grasa de lo que se reportaba tradicionalmente. El problema es que la necesidad real del mercado es mayor y hay un conflicto entre los agentes de la cadena, los porcicultores y los productores de manteca.

La devaluación de 1994 sirvió como un arancel, como un impuesto a la importación, y tanto en 1995 como en 1996 prácticamente todos los renglones de importación disminuyeron. No ha habido mejor arancel que la devaluación y el pronóstico es que dependiendo de la paridad del peso las importaciones porcícolas crecerán o no.

En cuanto a prácticas desleales y salvaguardas, el sector porcícola es el único que ha presentado denuncias en este primer aspecto y el único que ha solicitado una salvaguarda. Todas las ha perdido. Es caso imposible para el sector agropecuario demostrar primero dumping o subvención, pues debe demostrarse que el otro país lo practica; segundo lograr demostrar que ha causado daño; y tercero demostrar que ese daño se debe al dumping y la subvención. Estos tres elementos dada la incipiente información y la mala estadística, son casi imposible demostrarlos.

La salvaguarda es una medida de emergencia. Secofi, contestó que no había tal emergencia. El dumping se ha solicitado tres veces, dos contra Estados Unidos y uno contra Dinamarca. Nunca se pudo demostrar nada contra éste país. Si la primera

resolución fuera favorable se iba a imponer una cuota de 48% , finalmente la resolución fue negativa pues argumentaron que el sector no estaba dañado.

PROPUESTAS

México adaptó su ley de comercio a las necesidades del TLCAN; se hicieron 21 sugerencias y el único país que las incorporó a su legislación fue México, Estados Unidos y Canadá no. Estados Unidos tiene una ley de comercio protectora y conservadora. Por ejemplo México no puede imponer cuotas por encima del nivel de dumping que se demuestra. Estados Unidos sí puede imponer cuotas por arriba del nivel de dumping,. Ese es un punto fundamental que afecta a toda la actividad económica, no sólo a la porcicultura, pero este sector ha vivido las denuncias de prácticas desleales y de dumping.

El otro problema es la cuestión sanitaria. Es necesario presionar para que Estados Unidos reconozca lo más rápidamente posible la regionalización.

La entrada de productos porcícolas al país dependerá de un juego entre paridad cambiaria y contracción del mercado.

En la porcicultura mexicana existe un sector altamente tecnificado que es competitivo y que no tiene problema; otro de mediana tecnificación que está desapareciendo; y un tercero, siempre presente que es el de traspatio y que es un sector que resulta muy poco afectado por el TLC.

La problemática lechera en relación a la apertura comercial²³

El sector lechero se caracterizó tradicionalmente por un alto componente de importaciones . Se calcula que actualmente México acapara alrededor de la tercera parte de las exportaciones mundiales de leche. El coeficiente de dependencia de las importaciones del sector lechero es actualmente muy elevado de 38%. Esta tendencia se agudizó a partir de los años ochenta y en especial a partir de la entrada de México al GATT en 1986. El aumento de las importaciones estuvo vinculado a la crisis que padeció

²³ Notas de la ponencia presentada por Mestries Francis en el taller: TLC: a tres años el fracaso es evidente.

el sector lechero a raíz de las políticas contraccionistas y de austeridad de los años ochenta. Estas políticas no se acompañaron de una desregulación del precio de la leche que se mantuvo controlado y fue hasta 1989-1990 que se inicia una desregulación paulatina de su precio. El sector lechero respondió aumentando la producción a partir de ese periodo, pero también aumentaron las importaciones. Las importaciones aumentaron más que la producción y que las exportaciones.

La política de liberalización comercial del sexenio de Salinas, fue una política deliberada para controlar la inflación y bajar los precios de los alimentos. Ella permitió a la industria importar leche en polvo descremada y otros productos de leche para bajar sus costos y a la par presionar los precios al productor.

Fue hasta diciembre de 1996, el gobierno aceptó la liberalización total del precio de la leche. Actualmente el gobierno impulsa un programa para alcanzar la autosuficiencia lechera debido a que los precios de la leche en polvo de importación han aumentado enormemente (300%). México gasta cada año 500 millones de dólares en importaciones lecheras.

Los problemas a que se enfrenta el sector son:

La actividad lechera es muy dependiente de las importaciones, tanto en alimentos balanceados como en vaquillas de reposición, equipo, ordeñadoras, medicamentos, semen, y otros insumos, lo que ha dificultado la recuperación de la producción lechera a partir de la crisis de 1994.

México necesita repoblar el hato lechero.

La leche en el TLC

La leche en el TLC tuvo un tratamiento parecido al del maíz. Únicamente la leche en polvo descremada tuvo un periodo largo de desgravación de quince años con una cuota de 44 mil toneladas. Esta cuota ha sido ampliamente rebasada al importarse anualmente 200 mil toneladas. La leche fluida, la caseína y otros componentes de la leche cuentan con un periodo de desgravación de diez años. Se negoció también una cuota para los quesos, el yoghurt, y los derivados lácteos, que tendrían un plazo de desgravación de diez

años. Sin embargo, las importaciones de los derivados lácteos y las de leche fluida en el norte del país han aumentado enormemente, desplazando las importaciones de leche en polvo descremada. Los productos con menor protección son los que mayormente aumentaron sus importaciones.

En la desgravación acordada en el TLC para el sector lechero hubo un tratamiento diferencial por país:

México aceptó eliminar todas las cuotas de los productos lácteos y proteger con un periodo extra largo de desgravación únicamente a la leche en polvo descremada. Estados Unidos tiene una cuota de importación de leche en polvo descremada de 44 mil toneladas, equivalentes al 66% de las importaciones tradicionales de este producto, que irá aumentando anualmente durante el periodo de desgravación. Es probable que para el año 8 del TLC México haya superado el tope de la cuota por su necesidad creciente de importaciones. Estados Unidos, en cambio, impuso cuotas para todos los productos lácteos.

Tal como adujeron los representantes del sector lechero antes de las negociaciones del TLC, la leche no debió incluirse en el Tratado, por ser un producto estratégico para la alimentación y por el diferencial de productividad existente entre México y Estados Unidos.

La actividad lechera es sumamente dependiente de la tecnología americana. México no domina, ni produce los bienes de producción para la actividad lechera, ni los más elementales como son las vaquillas de reposición. Algunas de las posiciones a favor del TLC, argumentan que propiciará en el mediano plazo el traspaso de tecnología de Estados Unidos a México. Una posición opuesta que parece más realista es que la división del trabajo en la producción tecnológica se profundizará. Estados Unidos continuará desarrollando su industria de bienes de capital y México desarrollará industrias subsidiarias de esta tecnología y de estos bienes de capital. El caso de la industria lechera es un ejemplo.

Impacto del TLC en la ganadería bovina productora de carne en México²⁴

En el caso de la ganadería bovina, México desarrolla esta actividad con la menor eficiencia productiva respecto a los países firmantes. Particularmente la ganadería bovina productora de carne se encuentra en muy bajo nivel tecnológico, colocándose en franca desventaja con respecto a los otros dos países. De este modo el impacto de la política neoliberal asociado a los efectos negativos derivados del TLC, han deteriorado aún más las condiciones de la de por sí altamente vulnerable ganadería mexicana.

En la relación comercial del TLC, México y Canadá encuentran en EU el mercado más importante para sus exportaciones de ganado; mientras que México envía a EU, ganado para engorda, principalmente becerros recién destetados, que representan un producto de poco valor agregado. Canadá mantiene un comercio regional abierto en EU, aún desde antes de la puesta en vigor del TLC, vendiendo ganado para abasto, producto que representa mayor valor agregado. El comercio de la carne de res entre Canadá y México es poco significativa por lo cual el impacto del TLC ha sido de menor trascendencia.

En cambio el flujo comercial de carne de ganado bovino, entre Estados Unidos y México se ha mantenido con saldo favorable para EU, tanto en el periodo previo como en el de vigencia del Tratado. Durante 1992-1993, México efectuó 77% de sus importaciones de carne fresca y refrigerada a través de EU. Con la vigencia del TLC esta proporción aumentó a prácticamente 100%.

Mientras que México exporta el principal insumo para la engorda (becerros jóvenes), el país importa ganado para abasto y carne en canal en sus diversas presentaciones. México exporta el producto de menor valor agregado en la cadena para la obtención de carne, mientras que en EU se engordan los becerros y se venden a México en una gama de productos con mayor valor agregado.

De los productos derivados de la ganadería bovina, sólo los despojos comestribles (frescos, refrigerados o congelados) tienen un arancel de 20%, tanto para EU como para Canadá, a desgravarse en el transcurso de 10 años. Una situación parecida ocurre con las

²⁴ Notas sobre la ponencia presentada por Suárez Domínguez hermil y López Tirado Quito, en el taller: TLC: A tres años el fracaso es evidente, 26 de febrero de 1997.

pieles y cueros, los cuales prácticamente se encuentran desgravados, mientras que el resto ya se encontraban libres de arancel desde antes de la vigencia del Tratado. De este modo ya no había nada qué negociar y por lo tanto ya no fue posible proteger los sistemas de producción vulnerables, ni fijar normas para favorecer a los sistemas que se expondrían a la competencia internacional. En este momento la eliminación de aranceles ha cancelado los efectos derivados de la protección impuesta hacia finales de 1992, para restringir las importaciones de carne de res. Para la Comunidad Económica Europea, Australia y Nueva Zelanda se mantienen aranceles de 15, 20 y 25%.

Previo al TLC, EU tenía un arancel de 4.4 ctvs/kg de carne de bovino proveniente de México.

En lo que se refiere a las exportaciones de carne de bovino a EU, México enfrenta serias limitaciones: el proceso de engorda en este país implica un mayor costo que en EU, aún considerando el menor costo de mano de obra mexicana en el procesamiento de la carne; el mercado estadounidense demanda carne de calidad distinta a la producida en México. Por otra parte las políticas internas de México han tendido a la eliminación de subsidios a la producción, al tiempo que se han fomentado las importaciones. Además en EU los granos son producidos a un menor costo que en México y un mayor volumen es destinado a la alimentación animal en ese país, mientras que en México el alto costo de los granos y a la insuficiencia de producción nacional, se suma el costo del transporte de granos importados hacia las zonas productoras de carne.

La norma mexicana para la clasificación de carne de res en canal fue copiada de la estadounidense, por lo tanto su aplicación en la ganadería bovina mexicana es inadecuada para el ganado cebú, que tiene buena demanda. Sería conveniente disponer de una norma adecuada para el comercio internacional.

*Todos pierden: granos básicos*²⁵

La incorporación de los granos básicos²⁶ a la agenda de negociación del TLC, fue uno de los temas mas controvertidos pues se preveía un impacto negativo en lo económico, político, social y ambiental.

²⁵ Notas de la ponencia presentada por Suárez Victor al taller: TLC: a tres años el fracaso es evidente, 26 de febrero de 1997.

²⁶ Maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, soya y cebada.

Debido a la importancia estratégica de la producción de granos básicos en México, (importancia histórica, cultural, social, de seguridad nacional y alimentaria) y a la profunda e insalvable asimetría entre nuestra agricultura de granos y la de Estados Unidos y Canadá, era necesario excluirla y protegerla de los acuerdos de liberalización comercial. En el peor de los casos era necesario dejar fuera del Tratado al maíz y frijol.

La mayor parte de las organizaciones campesinas, franjas importantes de la sociedad civil, así como numerosas universidades y centros de investigación cuestionaron y se opusieron a la posición del gobierno mexicano y de sus contrapartes de incorporar a los granos básicos en la negociación y de acordar la *eliminación total* de aranceles en un plazo no mayor de 15 años.

Como era de esperarse en un país cuyo sistema político excluye sistemáticamente el interés público y a los ciudadanos en la determinación de las políticas, el ejecutivo federal aceptó sacrificar a la agricultura campesina y a la seguridad alimentaria nacional, en aras de una liberalización comercial a ultranza. La liberalización agrícola estuvo guiada por el principio de las ventajas comparativas, con la promesa y fe de obtener a cambio mayores beneficios para el sector exportador, para la economía nacional y el bienestar de los mexicanos.

El acuerdo suscrito significó profundizar el desmantelamiento de la producción nacional de granos básicos, la expulsión de los pequeños y medianos productores y el aumento en la dependencia alimentaria.

Los supuestos del acuerdo en granos fueron: la existencia de una sobreproducción estructural de granos en los países agroexportadores y la caída tendencial de los precios internacionales; un escenario económico de estabilidad y crecimiento en México; la inversión privada en el sector moderno y competitivo de la agricultura sería el motor del desarrollo agrícola y promovería la reconversión productiva; el TLC garantizaba una transición gradual para los sectores productivos perdedores.

El futuro en el presente. Recuento de la quiebra

a) Acceso y desgravación

Se acordó la *liberalización total* de los granos en plazos de 10 y 15 años. Para los productos mas sensibles (maíz, frijol, cebada) se definieron aranceles-cuota que

sustituirían los anteriores permisos previos de importación, vinculados al sistema de precios de garantía que también fueron eliminados. La negociación de los granos básicos en el Tratado fue presentada por el gobierno mexicano como un triunfo, ya que permitía largos plazos de protección y una transición gradual para los productores menos competitivos y más vulnerables. Los hechos contradicen las ilusiones neoliberales.

b) Importaciones

Tal y como estaba previsto, las importaciones de granos básicos aumentaron significativamente tanto en volumen como en valor.

En cuanto a volumen, el promedio de las importaciones en los tres años del *TLC* ascendió a 10.1 millones de toneladas²⁷, lo que significa un incremento de 21.6% respecto al promedio de las importaciones del periodo pre-*TLC* (1989-1993) y 62.9% respecto al promedio anual del periodo 1985-1989. En 1996, se realizaron importaciones *sin precedentes* por poco más de 12 millones de toneladas, siendo casi 6 millones de maíz.

c) En lo que se refiere a valor, el promedio de las importaciones en los primeros tres años del tratado ascendió a 1,990 millones de dólares²⁸, lo que representa un aumento del 45.4% con relación al valor promedio de las importaciones del periodo pre-*TLC* (1989-1993) y 119.1% con relación al valor promedio del periodo 1985-1989. Para 1996, el valor de las importaciones ascendió a 3 650 millones de dólares²⁹, correspondiendo más de 1,000 millones a las importaciones de maíz.

d) Los hechos anteriores muestran un claro aumento de la dependencia alimentaria de nuestro país, un desaliento a la agricultura campesina y el incumplimiento del supuesto del abaratamiento en el abasto alimentario a partir de las importaciones.

Mientras el valor total de las exportaciones de legumbres, hortalizas frescas, café y jitomate ascendió a 1 952 millones de dólares en 1996, el valor de las importaciones de los granos básicos se elevó a 3 650

²⁷ Elaboración propia con datos del Banco de México y Banco Nacional de Comercio Exterior ; serie 1985-1996(p).

²⁸ Elaboración propia con datos del Banco de México y Banco Nacional de Comercio Exterior ; serie 1985-1996(p).

²⁹ Elaboración propia con datos de la Revista *Comercio Exterior* ; *BNCE* ; septiembre-diciembre de 1996.

- e) Lo anterior significa que las agroexportaciones no pagan la importación de los alimentos. Ni estamos teniendo superávit en la balanza agropecuaria, ni estamos importando mas barato los alimentos ; todo al mismo tiempo que el país aumenta su deuda externa con Estados Unidos, dado que casi el 50% (1,500 millones de dólares) de las importaciones en 1996 se realizaron con créditos garantizados por la CCC.
- f) Las importaciones de maíz sin precedentes realizadas en 1996 (año 3 del TLC) son 160% mayores a la cuota de importación libre de arancel que regiría en el año 14 de vigencia del tratado (2007). Estos hechos incumplen lo acordado y lo prometido. No hay tal protección a la agricultura maicera ; no hay transición gradual . En 3 años y no en 15, existe ya una liberalización total.

g) *Precios*

El TLC se negoció y firmó sobre la base de los supuestos de la sobreproducción y la tendencia a la baja en los precios internacionales.

La grave disminución de los inventarios mundiales de granos, principalmente en Estados Unidos, a lo largo de 1995 y el primer semestre de 1996 provocó la mayor escasez en las últimas tres décadas y una elevación en los precios internacionales sin precedentes, elevándose por encima del 100% respecto a los niveles de los años previos.

La caída en las reservas internacionales combinada con la disminución de la producción nacional colocó al país en situación de extrema inseguridad alimentaria y de grave riesgo a la seguridad nacional. No solamente fue el encarecimiento en las importaciones por el efecto combinado de la devaluación y la elevación de los precios internacionales, sino la amenaza de embargo norteamericano y europeo a sus exportaciones a fin de proteger el abasto a su mercado interno.

Por otra parte, a partir del segundo semestre de 1996 se observó una abrupta caída en los precios internacionales, que evidenció lo que no quisieron ver los economistas neoliberales del gobierno mexicano : la volatilidad de los precios y la inestabilidad de los mercados internacionales.

h) *Subsidios*

En el TLC se acordó la disminución de los subsidios agrícolas, principalmente a los granos básicos. No solamente se acordó sustituir los subsidios indirectos ligados a los

costos de producción y a sostener los precios por subsidios directos al ingreso, sino que se estableció su creciente disminución.

A tres años del *TLC*, prácticamente se han eliminado los subsidios indirectos a la producción de granos básicos y se sustituyeron por el *PROCAMPO*. Dicho programa se ha constituido en el principal instrumento de transferencias fiscales al campo. Además, se concebía como un pago compensatorio por los subsidios que recibía los agricultores de los países socios. Sin embargo, tanto el presupuesto comprometido en su anuncio (11.3 miles de millones de pesos) como el compromiso de mantener el poder adquisitivo de los apoyos otorgados a pesos constantes no han sido cumplidos. A la fecha únicamente se tienen presupuestados 7.5 miles millones de pesos para 1997 y las cuotas por hectárea se han devaluado en 45%.

i) Mercado interno

El *TLC* implicaba en cuanto al mercado interno de granos básicos los siguientes aspectos, entre otros : eliminación de los precios de concertación y de garantía, precios de mercado alineados a los precios internacionales, privatización del mercado agrícola, y, desmantelamiento del aparato estatal de regulación, comercialización y abasto.

El resultado ha sido como sigue.

En cuanto a los precios, se han eliminado los precios de concertación y los de garantía a excepción del frijol. Sin embargo la formación de precios de mercado con referencia a los precios internacionales ha sido contradictoria. Cuando los precios internacionales están a la baja, los precios al productor se ajustan a la baja, impactando en la rentabilidad e ingresos de los productores. Cuando los precios internacionales presentan una tendencia alcista, los precios al productor *no* se ajustan a la alza con el pretexto de que se impactarían los precios al consumidor, la inflación, el monto de los recursos fiscales orientados al subsidio al consumo y la planta productiva agroindustrial. Por citar algunos ejemplos. Mientras que antes del *TLC* el coeficiente de protección nominal del maíz (*CPN*) era de 1.72 (promedio de 1989-1992), a partir de su entrada en vigor el *CPN* ha oscilado entre 0.76 y 1.24. En el caso del trigo, la situación ha sido mas grave puesto que el promedio del *CPN* del periodo 1989-1992 fue de 1.15, en los años de

TLC se ha derrumbado hasta 0.51, oscilando de este nivel a 0.90. Algo similar ha ocurrido en el caso del sorgo.

Adicionalmente, no obstante el significativo incremento en los precios nominales observados a los largo de 1995 y 1996 por efecto de la devaluación y la elevación de los precios internacionales, en términos reales los precios han continuado disminuyendo respecto a 1985.

No hay una política de precios clara, predecible, coherente, consensada. Tampoco existe una política de previsión e intervención frente a la volatilidad de los precios y la incertidumbre en los mercados internacionales.

La privatización del mercado agrícola ha significado la exclusión de los pequeños y medianos productores y la agudización de la concentración agroindustrial y comercial, con la participación directa y creciente de las grandes corporaciones agroalimentarias transnacionales (Cargill, ADM, Continental, Dreyfous, Tysson, etc.).

El Estado ha transferido su función y responsabilidad respecto a la seguridad alimentaria al mercado.

Los alimentos han sufrido incremento en los precios muy por arriba del índice nacional de precios al consumidor ; hay problemas creciente de abasto, principalmente en las zonas rurales ; el mercado interno se ha estancado ; la desnutrición en regiones y grupos vulnerables ha crecido dramáticamente.

Maíz: la increíble y triste historia del desabasto al dumping del gobierno mexicano a los productores³⁰.

Los negociadores mexicanos del TLCAN, argumentaron que el maíz por ser un producto "sensible", y en función de las asimetrías económicas existentes con los otros dos socios del Tratado, gozaría de una protección extraordinaria y de un plazo extralargo de desgravación de quince años. Los permisos previos de importación y los precios de garantía que aún mantenía este producto fueron eliminados en 1993. Su protección, siguiendo el sistema de tarificación se transformó en aranceles-cuota. El arancel acordado para el maíz fue de 215%, que se reduciría a partir del 1º de enero de 1994 en quince

³⁰Notas de la ponencia presentada por de Ita Ana, al taller: TLC: a tres años el fracaso es evidente

etapas anuales, para quedar sin arancel en el año 2008. México se comprometió a permitir la importación libre de arancel de una cuota de 2 500 000 toneladas al año provenientes de Estados Unidos y de 1000 toneladas de Canadá. Esta cuota aumentaría 3% anual. El Tratado marca que: "sobre la importación que exceda dicho cupo, México podrá aplicar un arancel de acuerdo con la tasa base y la categoría de desgravación" ³¹.

Desde 1995 y a pesar de la devaluación, el maíz sobrepasó en casi 300,000 toneladas³², la cuota de importación libre de arancel.

Para 1996, el valor de las importaciones de maíz fue de 1 062 millones de dólares, cifra equivalente al déficit de la balanza agrícola y forestal juntas. Esto significó un aumento de 184% respecto al año anterior.

Durante este año el volumen de importación definitiva de maíz fue de 5 817 000 toneladas, (que representó un aumento de 105% respecto a 1995 y de 145% respecto a 1994); 5 634,721 toneladas fueron originarias de Estados Unidos; 155 250 vinieron de Sudáfrica y 27 686 de China.

México rebasó en más del doble la cuota de importación de maíz que para 1996 era de 2 652 250 toneladas, al importar 5 817 000. Las restantes 3 164 750 toneladas debieron pagar un arancel del 189.2%. Esa era la protección con que contaban los productores mexicanos. No obstante estas importaciones entraron al país sin pagar arancel alguno, aunque sobrepasaran la cuota o provinieran de países no miembros del TLCAN.

El gobierno mexicano, argumentando la reducción de la producción por la sequía, decidió unilateralmente aumentar el cupo de importación y eliminar el arancel sin consultar con los productores de maíz.

En junio de 1996, Secofi estimaba que la asignación efectiva de cupos de importación para 1996 sería de 6 966 681 toneladas, aunque los cupos ya autorizados eran de 8 266 000 de toneladas. De estos cupos de importación 46% le corresponden al sector pecuario, 20% a Conasupo, 16% a la industria harinera, 11% a la industria almidonera y 7% a empresas comercializadoras. El Comité de Evaluación del Ejercicio

³¹ Secofi, TLCAN, Fracciones arancelarias y plazos de desgravación, México, Ediciones Porrúa, 1994. p.80

³² Importación : 2'860,576.3 ton. ; cuota de importación libre de arancel : 2'575,000 ton. Fuente : USDA/ERS : *NAFTA : Year Two and Beyond ; A report by NAFTA Economic Monitoring Task Force* ; abril de 1996; p.23.

de Cuotas de Importación de Maíz, coordinado por Secofi, se compone por organizaciones de ganaderos, harineros y otros consumidores del país y por la Secretarías de Agricultura, de Comercio, Conasupo, Aserca y ANDSA pero no incluye a los productores de maíz.³³

Entre septiembre y diciembre de 1996, los productores de maíz realizaron movilizaciones en Chiapas, Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Durango, Baja California, para demandar un aumento a los precios de referencia de maíz fijados por Conasupo y el cierre de fronteras a las importaciones. Participaron sin coordinación y en diferentes momentos y regiones la CNPR, la CNC, la UCD, algunas organizaciones que integran el *Movimiento 10 de abril* (CODUC, UNTA, CNPA), y el Consejo de Productores de Maíz de Chiapas.

La movilización más importante se dio en Chiapas y el 9 de noviembre fue reprimida por la policía de seguridad pública y judicial del estado, con un saldo de tres campesinos muertos, varios heridos y una docena de desaparecidos. El gobierno respondió a las manifestaciones de inconformidad de los productores sosteniendo que: "los precios de los granos están sujetos a lo que ocurra en los precios internacionales y no a definiciones nacionales".

Para esta temporada de cosecha y antes de que los movimientos alcanzaran su punto más alto, el 31 de octubre, el secretario de agricultura acordó con el Congreso Agrario Permanente (CAP), precios soporte para el maíz y el sorgo. Para el maíz un precio entre 1200 y 1270 pesos. Este precio era cercano a los 153 dólares por tonelada. Sin embargo en promedio, el maíz importado se pagó alrededor de 182.5 dólares la tonelada.

El negocio de importar maíz caro tiene una lógica financiera. Los programas de apoyo a las exportaciones de productos agrícolas de Estados Unidos, cuentan entre sus instrumentos con financiamiento a través de la Commodity Credit Corporation (CCC). Las importaciones de granos se convierten en un negocio financiero pues estos créditos tienen muy bajas tasas de interés y plazos muy largos de recuperación. Para 1996, al menos 1500 millones de dólares de importaciones agropecuarias a México utilizaron este mecanismo.

³³El Financiero, 28 de junio de 1996

El pretexto de la sequía usado como argumento gubernamental para eliminar el arancel cayó por tierra cuando el pasado mes de febrero, el secretario de agricultura declaró que durante 1996 hubo una cosecha récord de granos. Según datos de Sagar a noviembre de 1996, la cosecha de maíz fue de 18 169 348 toneladas (alrededor de 3 millones en el ciclo otoño-invierno y 15 millones en el primavera-verano) En este año, con una cosecha récord de granos, derivada del esfuerzo de los productores estimulados por los buenos precios de la cosecha anterior, México realizó una importación récord de maíz con cero arancel. Los productores no contaron con ninguna protección ya que el gobierno mexicano decidió eliminarla unilateralmente.. Los problemas de precio y comercialización de los productores se debieron entonces a una sobreoferta de producción provocada por el gobierno.

En el año tres del TLCAN, los diseñadores de la política agrícola decidieron deshechar "la protección extraordinaria" del maíz negociada para quince años en el Tratado y éste llegó a su año cero.

El gobierno mexicano realizó dumping contra los propios productores nacionales de maíz al eliminar el arancel a las importaciones. Se considera dumping la acción de inundar el mercado con productos a bajo precio, causando daño a los productores. En el caso del maíz mexicano, de haberse respetado el arancel-cuota, las importaciones no hubieran competido tan deslealmente con la producción nacional de 18 169 348 toneladas y los productores habrían estado en mejores condiciones para negociar un mayor precio interno para sus productos.

Si esta iniciativa proviniera de Estados Unidos, el gobierno mexicano podría levantar una demanda por dumping. El problema es que fue iniciativa del gobierno mexicano para favorecer a los ganaderos, a las plantas de alimentos balanceados, a los industriales de la harina de maíz, que como Maseca concentran el mercado asociados con empresas transnacionales, a las industrias del almidón, a las grandes empresas comercializadoras nacionales y transnacionales. Las importaciones permitidas y alentadas por el gobierno mexicano no sólo redujeron artificialmente el precio del grano en el mercado nacional, sino apoyaron importantes negocios financieros. En el comercio internacional los productores tienen mecanismos de defensa contra este tipo de prácticas

desleales de comercio. En el comercio nacional los reclamos de los productores se responden con represión. Con esos amigos para que queremos enemigos.

Balance general

- a) El *TLC* profundiza y pretende hacer irreversibles la desprotección y desmantelamiento de la agricultura de granos básicos iniciada a partir de 1982 en México con la adopción acrítica y subordinada de los programas de ajuste estructural del *FMI*, *BM* y *BID*.
- b) El *TLC* coloca al país en el peor de los mundos posibles : ni autosuficiencia alimentaria ni ventajas comparativas.
- c) El *TLC* tiende a favorecer una privatización excluyente y concentradora del mercado de granos básicos.
- d) El Estado ha abandonado su función de seguridad alimentaria y ha confiado en la incertidumbre y la volatilidad de las agriculturas y mercados mundiales para establecer sus “políticas” de precios, fomento, abasto y seguridad alimentaria.
- e) El *TLC* tiende a imponer un solo patrón de consumo : el de los norteamericanos.
- f) La incertidumbre para la agricultura y el mercado de granos en nuestro país es la única certidumbre. A la incertidumbre del clima y de los mercados internacionales se agrega la incertidumbre de las políticas gubernamentales y del tipo de cambio.
- g) El incremento en la importación de granos básicos no solamente no se ha traducido en una disminución de precios al consumidor y en una mayor disponibilidad y acceso de alimentos para la mayoría de los mexicanos, sino que además ha profundizado los problemas estructurales de desempleo y migración, en un ambiente macroeconómica de estancamiento.
- h) El nivel de las importaciones y la crisis agroalimentaria de 1995/96 se hubiera agravado aún mas de no ser por la producción campesina de temporal del ciclo primavera-verano.
- i) El *TLC* agrava la inseguridad alimentaria de la mayoría de los mexicanos, socava la red de seguridad y la base de autosustentación de las familias campesinas,

principalmente en las regiones de agricultura campesina e indígena, erosionando la cohesión comunitaria y alimentando el creciente descontento social en el medio rural.

- j) El aumento en las importaciones de granos básicos contribuye a elevar la deuda externa pública y privada de México.
- k) ¿Entonces : ¿ha funcionado el experimento en materia de granos básicos, agricultura campesina y seguridad alimentaria ? ¿Para quienes ha funcionado y para quienes no ? ¿Vale la pena continuar con un experimento que ha mostrado tales resultados y con tan elevados costos ? ¿Es viable, realista, pertinente -e incluso ético- persistir en un acuerdo perverso cuando además han cambiado dramáticamente las condiciones y los supuestos que guiaron las negociaciones del TLC en materia de granos básicos ?.

PROPUESTAS

a) Renegociación a fondo del TLC sobre las siguientes bases :

-Lograr un tratamiento de *complementariedad* y no de competencia y exclusión en materia de producción y abasto nacional de alimentos básicos.

-Incorporar los objetivos de seguridad alimentaria nacional de largo plazo, en un contexto y tendencia caracterizados por la inestabilidad de los mercados internacionales, la agudización de los problemas derivados del servicio de la deuda externa y acceso a nuevos créditos, de incertidumbre en el tipo de cambio y del creciente cuestionamiento a la viabilidad y capacidad de respuesta a largo plazo de los modelos de agricultura intensiva de los países del norte.

-Incluir la celebración de una convención sobre seguridad alimentaria sustentable.

-Revalorar la función y la contribución *múltiple* de las agriculturas campesinas e indígenas hacia : autosustentación, empleo rural, abasto a mercados locales y regionales, producción de bienes y servicios ambientales, mantenimiento de la riqueza y diversidad pluricultural y pluriétnica, preservación de la biodiversidad, etc.

b) Ningún acuerdo comercial puede sustituir a una política agroalimentaria nacional de largo plazo. Tenemos un tratado a la medida de tal política. Se requiere, por tanto, el establecimiento de una política nacional hacia una seguridad alimentaria sustentable guiadas por objetivos de : soberanía nacional, seguridad alimentaria, fomento del

sector agrícola tanto para el mercado interno como para aprovechar las oportunidades del mercado externo, fomento al empleo rural, distribución del ingreso e impulso a la sustentabilidad de los recursos naturales.

Ninguna política agroalimentaria nacional, ninguna renegociación y ajuste al *TLC* podrá realizarse excluyendo de nueva cuenta a los campesinos, los indígenas, las organizaciones de la sociedad civil, los pequeños y medianos agroempresarios, los prestadores de servicios, los consumidores, las universidades y centros de investigación.