

Catorce años de TLCAN y la crisis de la tortilla

Ana de Ita¹

El próximo enero del 2008, se liberará totalmente el comercio agropecuario entre México, Estados Unidos y Canadá, al concluir el periodo de transición del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN). Todos los productos provenientes de Estados Unidos y la mayoría de los de Canadá² podrán entrar al país sin ningún tipo de protección, ni condicionamiento. Lo mismo debe ocurrir con las exportaciones de México hacia los otros dos países.

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica firmado entre Estados Unidos, Canadá y México, inició su operación el 1º de enero de 1994. El acuerdo agrícola —Capítulo VII— promueve la liberalización total del comercio del sector agropecuario y forestal en la región. Entre todos los acuerdos comerciales internacionales, los compromisos para la agricultura, establecidos en el TLCAN entre México y Estados Unidos son los más radicales, pues incluyen la liberalización de todo el comercio agrícola y agroalimentario en un plazo máximo de catorce años.

El TLCAN es el primer Tratado que asocia como iguales a dos países desarrollados y a uno subdesarrollado. El sector agrícola de México presenta grandes asimetrías económicas, tecnológicas, de factores de producción y de políticas agrícolas y recursos de apoyo a la agricultura, frente a sus homólogos de Estados Unidos y Canadá.

Los compromisos del capítulo agrícola en el TLCAN son determinantes para México pues aún antes de su firma se destinaban el 75.4 por ciento de las exportaciones sectoriales a Estados Unidos y provenían de este país el 69 por ciento de las importaciones³. Estados Unidos importó casi todos los productos que México destinó a la exportación y aportó más de tres cuartos de las importaciones mexicanas. El comercio exterior de México ha estado fuertemente orientado hacia Estados Unidos. En contraparte México proveía sólo el 12 por ciento de las importaciones agrícolas de Estados Unidos y

¹ Investigadora del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam). Este trabajo contó con el apoyo del Servicio de Desarrollo de las Iglesias, Evangelischer Entwicklungsdienst – EED.

² El TLCAN está integrado por tres Tratados: el de Estados Unidos y Canadá; el de México y Estados Unidos; y el de Canadá y México. Canadá dejó fuera de los Tratados con Estados Unidos y México, los sectores de lácteos, aves y huevo que mantienen un sistema de administración de la oferta.

³ Shwedel, Kenneth, “El TLC y el cambio estructural” en: Encinas, A, J. de la Fuente y H. Mackinlay, (coords.), *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*, México, editorial Diana, 1992.

compraba el equivalente al 7 por ciento de sus exportaciones. Las exportaciones agrícolas de Canadá a México representan el 28 por ciento de sus exportaciones totales y las exportaciones de México a Canadá representan el 8 por ciento de las importaciones canadienses.

En México la negociación del TLCAN se dio sin considerar a la sociedad civil. La incorporación del sector agropecuario y forestal fue uno de los temas más polémicos debido a las profundas asimetrías entre la agricultura mexicana y la de Estados Unidos y Canadá.

Desde 1989, México había iniciado un proceso de modernización de la agricultura “a golpes de mercado”. La apertura comercial, el retiro del Estado de la mayoría de las actividades económicas, la reducción de los subsidios, la privatización o eliminación de la mayoría de las empresas estatales, fueron los objetivos que orientaron la política agrícola. Todas las reformas neoliberales impulsadas desembocaron en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, puesto en operación a partir de 1994. El Tratado se convirtió en “el candado que cierra la puerta e impide dar marcha atrás a las reformas”⁴. Separar los efectos de las reformas de los efectos del Tratado es prácticamente imposible.

Estados Unidos promovió el TLCAN como una medida de seguridad en sus relaciones con México y Canadá para reforzar la estabilidad económica en ambos países y garantizar la permanencia de las reformas de políticas y comercio logradas desde mediados de los ochenta⁵. Según la primera evaluación del USDA, uno de los principales logros del Tratado fue impedir a México la tentación de recurrir a políticas proteccionistas durante la crisis de 1995⁶.

El Tratado garantizó que las drásticas reformas estructurales impulsadas en la agricultura se mantuvieran durante los catorce años de su vigencia y se consolidarán como políticas agrícolas institucionales, a pesar de sus efectos devastadores para los productores, principalmente para los campesinos.

México es un ejemplo histórico de los efectos que causa la liberalización agrícola a ultranza, en un mercado agrícola internacional organizado a partir de la protección estatal y los subsidios, en donde los precios se igualan sin importar las diferencias en costos de

⁴ Luis Hernández, “TLC, Corte de caja”, en Cuadernos del Ceccam No.7, México, 1996.

⁵ USDA, ERS, Leaders T., T. Craford y Link, J. Coord. *NAFTA International Agriculture and Trade*, op. cit., septiembre de 1997. p. 8

⁶ *Ibid.*. p. 7

producción, rendimientos o subsidios a la agricultura y dan rentas extraordinarias a quienes pueden producir al menor costo.

II Los efectos del Acuerdo Agrícola del TLCAN: 1994-2006

1. Comercio exterior y crecimiento económico

Los diseñadores de las políticas neoliberales parten del supuesto de que el aumento del comercio internacional provoca un mayor desarrollo económico y que la apertura comercial resulta en ganancias para todos los actores si se especializan en las áreas en las que tienen ventajas comparativas⁷. Sin embargo las profundas asimetrías de la agricultura mexicana frente a la de Estados Unidos y la de Canadá provocan que en términos generales los principales sectores productivos —granos básicos y oleaginosas, ganado, con excepción de aves, y forestal— no tengan ninguna ventaja frente a los de sus competidores.

La mayoría de los productos agropecuarios fueron liberalizados en el año 2003, pero los productos “sensibles” —que en el caso de México son el maíz, frijol y leche en polvo descremada— cuentan con una protección “extraordinaria” hasta el 2007. Sin embargo, como veremos posteriormente el gobierno mexicano decidió favorecer a los importadores y en muchos años no utilizó la protección a la que tienen derecho estos tres productos. También deberán abrirse las importaciones de azúcar y alta fructosa de maíz, que fueron objeto de una controversia comercial en el panel de la OMC y las de pierna y muslo de pollo, que obtuvieron una salvaguarda especial entre 2003 y 2007.

Estados Unidos deberá permitir las importaciones de brócoli, pepinos, espárragos, melón, sandía, azúcar y jugo de naranja que todavía cuentan con protecciones. El azúcar tuvo una negociación final a partir de los acuerdos paralelos, que eliminó las ventajas para las exportaciones de México a Estados Unidos.

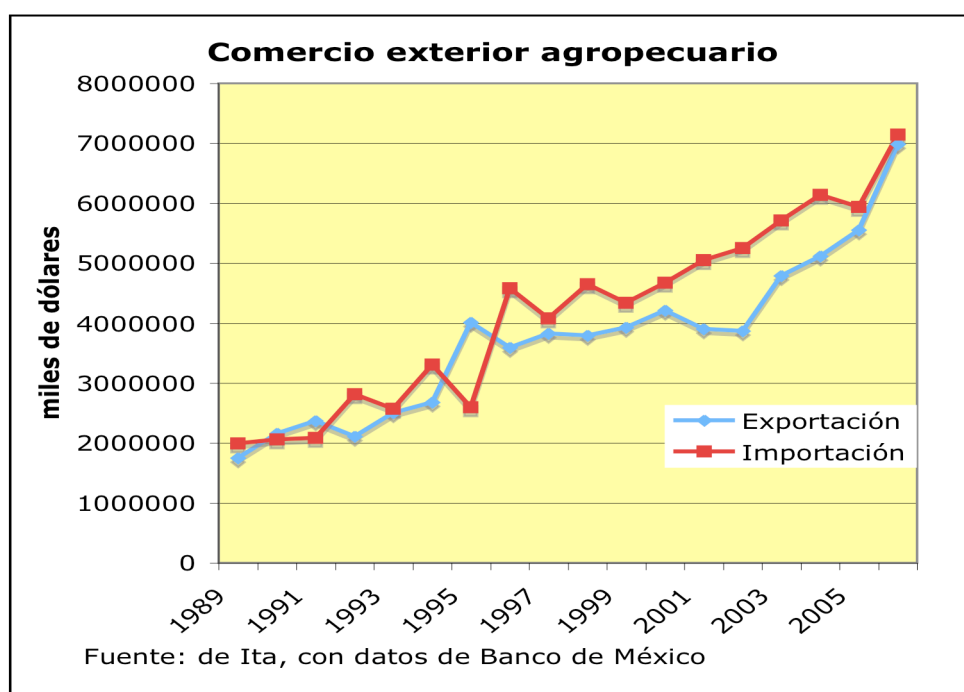
Al terminar el periodo de transición también termina el plazo para establecer salvaguardas bilaterales, que operarían cuando una de las partes pudiera probar que las importaciones de otra de las partes causan un perjuicio a la industria nacional⁸.

⁷ Alejandro Díaz Bautista, “El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México”, en *Revista Comercio exterior*, Vol. 53, No. 12, México, diciembre 2003 p. 1090

⁸ Secofi, *TLCAN, texto oficial*, Capítulo VIII

Desde el 2003 se venció la posibilidad de utilizar salvaguardas especiales con las que contaban algunos productos agropecuarios. Las salvaguardas operaban cuando las importaciones rebasaban las cuotas definidas y permitían aplicar el arancel existente antes del TLCAN⁹. México tenía salvaguardas especiales para las importaciones de cerdos vivos, carne de puerco, jamones, manteca, tocinos, aves, pastas de pavo y pollo, huevo, productos de papa, manzanas frescas, extracto de café y jugo de naranja. Estados Unidos podía aplicar salvaguardas especiales para productos hortícolas sobre bases estacionales.

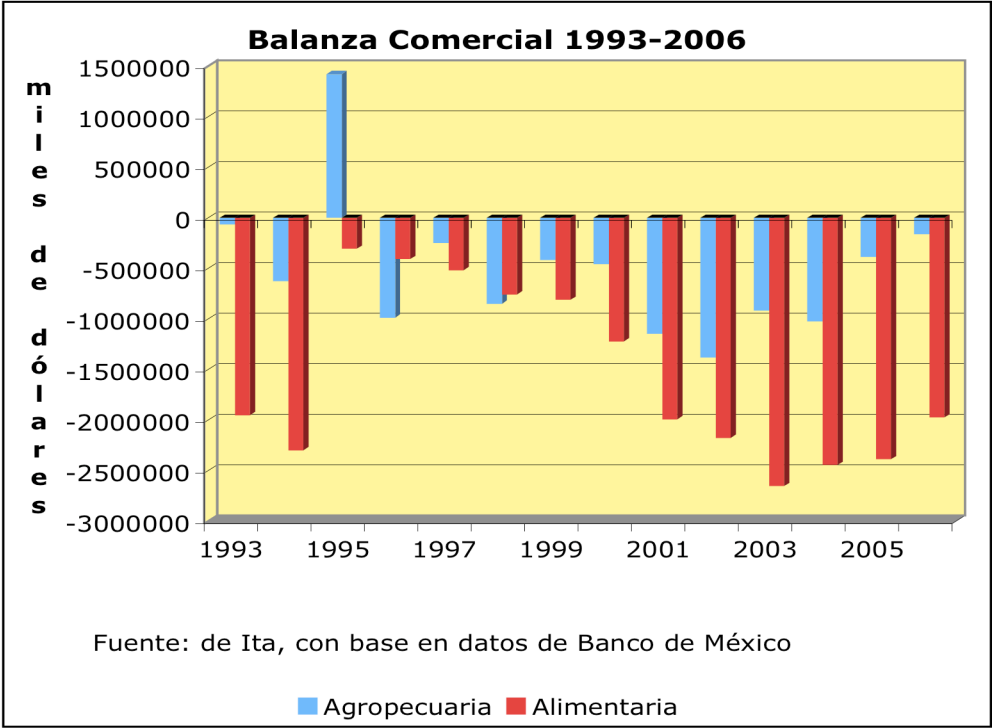
El comercio exterior agropecuario ha crecido cerca de tres veces a partir de la apertura comercial. Debido a que México había iniciado un proceso unilateral de apertura del sector agropecuario desde mediados de los años 80¹⁰, entre 1993 y 2002 las importaciones crecieron a una mayor velocidad que las exportaciones, (con una tasa media de crecimiento anual de 7.3 por ciento, contra 4.4 por ciento) y fue sólo a partir del 2003, al cumplirse el periodo de desgravación de diez años, que las exportaciones mexicanas aumentaron cerrando la brecha. Desde el TLCAN México se ha convertido en el tercer mercado para los productos agropecuarios de Estados Unidos.



⁹ Secofi, *TLCAN, Texto oficial*, Artículo 703

¹⁰ México ingresó al GATT en 1986. A partir de este momento cambió drásticamente su política de protección a los sectores productivos nacionales.

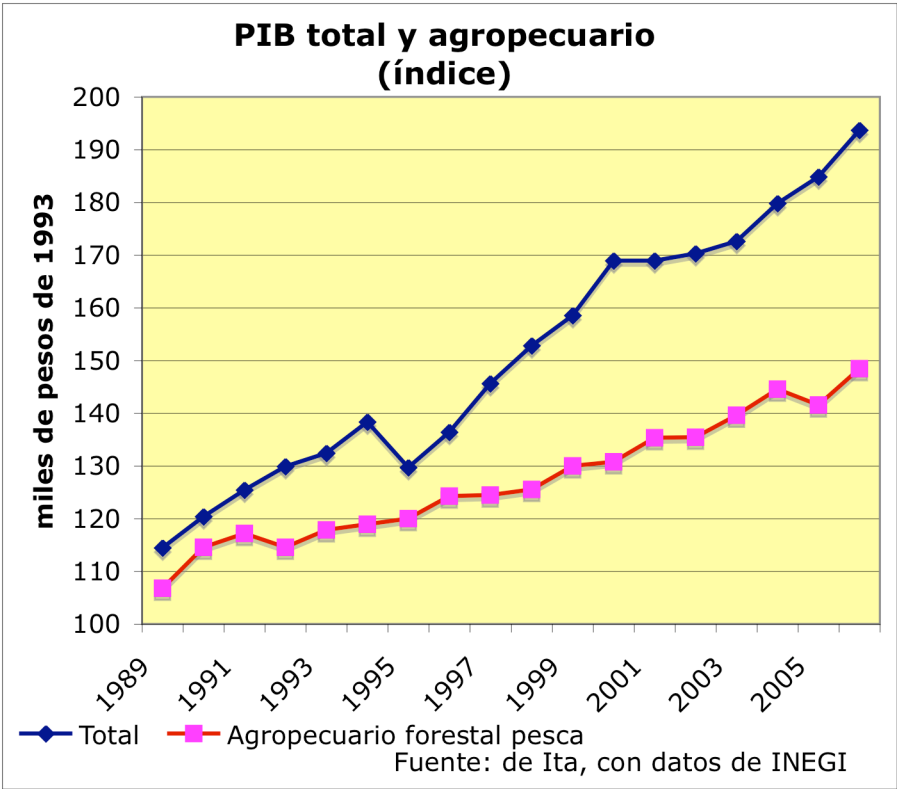
La balanza comercial agropecuaria y alimentaria han sido deficitarias en todos los años del TLCAN, excepto en 1995, cuando la agropecuaria tuvo un saldo positivo gracias a que la devaluación del peso y la recesión funcionaron como el mejor arancel. Las importaciones disminuyeron y pasaron de 3 mil millones de dólares en 1994, a 2.5 mil millones en 1995. El superávit duró mientras la inflación alcanzó a la devaluación y para 1996 la balanza agropecuaria volvió a ser deficitaria.



Entre 2001 y 2004 el déficit comercial agropecuario promedió alrededor de mil millones de dólares anuales. Sin embargo, para el 2005 hubo una reducción significativa del déficit (-385 millones de dólares), que disminuyó aún más para 2006. En el TLCAN las asimetrías del sector agropecuario mexicano permitían un plazo más largo de desgravación para algunos productos sensibles, sin embargo el gobierno eliminó unilateralmente esta protección y abrió el sector más rápido que los otros dos países. Por esta razón, entre 2004 y 2006 el déficit agropecuario empieza a reducirse al crecer más las exportaciones (36.4 por ciento) que las importaciones (16.3 por ciento) pues habían aumentado durante los años previos. La balanza agropecuaria se acerca en este último año a un equilibrio precario.

El déficit de la balanza alimentaria durante los años del TLCAN promedia los 1,300 millones de dólares y desde el 2001 se mantiene entre los 2,000 y 2,500 millones de dólares. En 2003 el déficit alimentario alcanzó los 2,700 millones de dólares. A partir del 2004, al finalizar el periodo de transición para la mayoría de los productos, el déficit empezó a reducirse como resultado de la apertura del mercado de Estados Unidos y Canadá a las exportaciones mexicanas. El valor de las exportaciones aumentó en 70 por ciento, mientras las importaciones crecieron en 42.5 por ciento entre 2003 y 2006.

Sin embargo, el crecimiento del comercio exterior agropecuario no ha significado un mayor crecimiento del sector como lo planteaban los neoliberales. Entre 1989 y 1993, el sector creció a una tasa promedio anual mayor que durante el periodo TLCAN (2.5 por ciento anual, contra 1.9 por ciento).



En ambos periodos el sector agropecuario creció por abajo del conjunto de la economía, (3.1 y 2 por ciento respectivamente) pero la brecha se amplió a partir de 1996. El sector agropecuario redujo su participación dentro del PIB total de 5.8 por ciento en 1993, a 5 por ciento trece años después.

La población ocupada en el sector primario¹¹ se redujo drásticamente, al pasar de 8.2 millones de personas en 1991, a 6.1 millones en el 2006, acorde con la intención de los diseñadores de las políticas neoliberales quienes pensaban que el desarrollo del país pasaba por la reducción de la población dedicada a las actividades económicas del sector agropecuario y forestal. La población ocupada en el sector primario representaba el 26.8 por ciento de la población ocupada total en 1991, pero se redujo a representar sólo el 14.6 por ciento en el 2006¹².

Según una evaluación encargada por el gobierno¹³, entre 1992 y 2002 hubo un vaciamiento de la población que depende de las actividades agrícolas. El número de hogares agrícolas disminuyó de 2.3 millones en 1992 a 575 mil en el 2002, y los que tienen ingresos mixtos pasaron de 1.5 millones a 900 mil en el mismo período.

La incapacidad de México para competir con Estados Unidos en el sector agroalimentario ha provocado la recurrente migración de los trabajadores del campo y amenaza con extinguir la generación de reemplazo de los actuales campesinos.

Intercambio comercial agropecuario y soberanía alimentaria

El TLCAN se firmó buscando aprovechar las oportunidades del comercio internacional en los productos agropecuarios con ventajas comparativas para mejorar la balanza comercial deficitaria durante los últimos años. Estados Unidos y Canadá son dos de los mayores y más eficientes exportadores de granos en el mundo, mientras México es un exportador competitivo de productos hortofrutícolas. Sin embargo, esto no implica una complementariedad entre los sectores de la región. Para México la negociación implicaba un cambio en el patrón de cultivos.

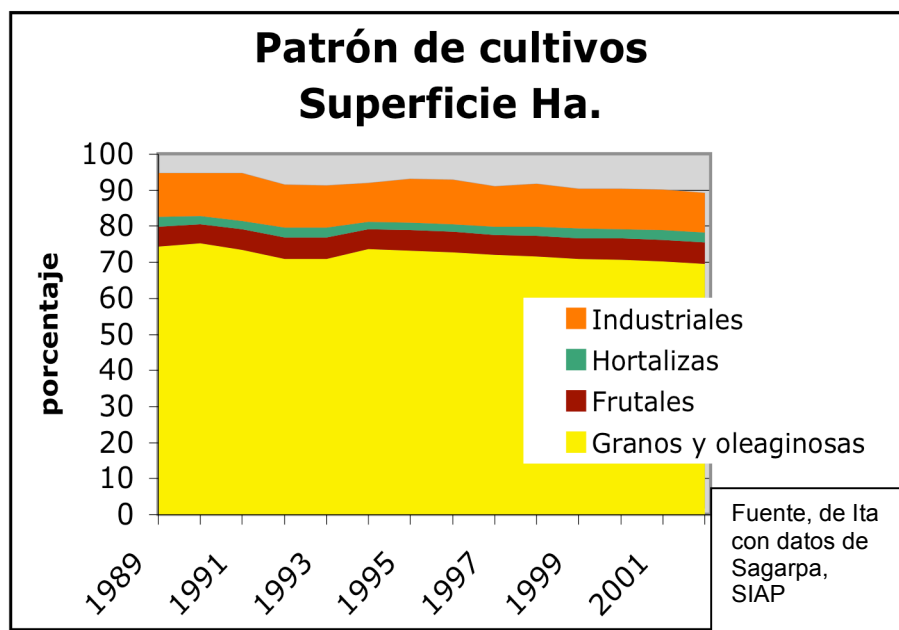
Del total de la superficie nacional sólo un 12.3 por ciento se dedica a la agricultura, alrededor de un 54 por ciento se orienta a la producción ganadera y un 26 por ciento a la producción forestal. 71 por ciento de la superficie dedicada a la agricultura se destina al cultivo de granos básicos y oleaginosas. En términos generales México no tiene ventajas comparativas con la producción ganadera, con la de granos básicos y oleaginosas, ni con

¹¹ Incluye agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

¹² INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2006. Hasta 2004 los datos se refieren a la población de 12 años o más y para el 2005 se refieren a la población de 14 años y más lo que impide la comparación en los años recientes.

¹³ Romero José y Alicia Puyana, *Diez años con el TLCAN, las experiencias del sector agropecuario mexicano*, El Colegio de México. Pp 227

la producción forestal de Estados Unidos. Las frutas, las hortalizas y los productos tropicales como la piña, la caña de azúcar, el café, son los únicos que pueden tener alguna ventaja, sin embargo las frutas únicamente absorben el 6 por ciento de la superficie dedicada a la agricultura y las hortalizas el 3 por ciento.



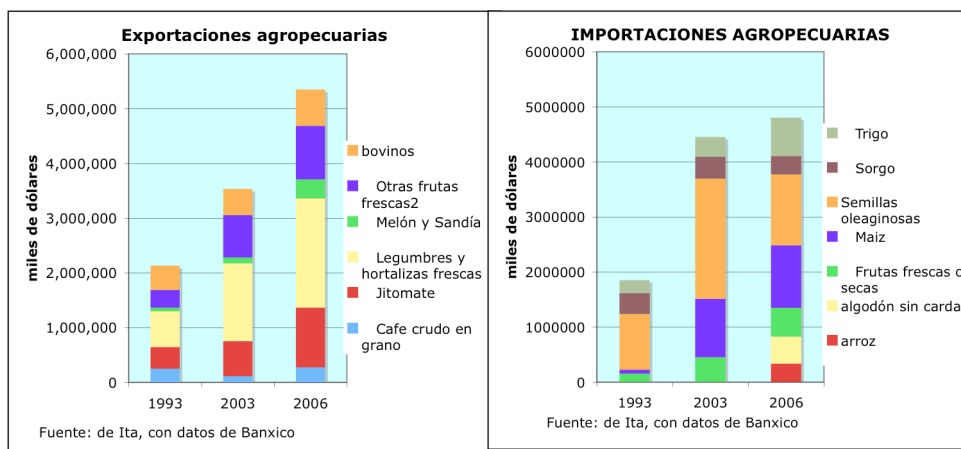
Los granos básicos y oleaginosas son los principales cultivos de la mayoría de los productores —3.1 millones, de los cuales 85 por ciento son campesinos con parcelas menores a cinco hectáreas¹⁴— mientras que sólo se dedican a la producción de hortalizas y frutas cerca de 500 mil productores, principalmente medianos y grandes productores pues los elevados costos de inversión no la hace factible para los campesinos.

El comercio agroalimentario de México con Estados Unidos se fundamenta en la importación de alimentos básicos —maíz, soya, arroz, trigo, sorgo, leche, aceites y grasas, carnes de bovino, porcino y pollo— a cambio de la exportación de jitomate, pimiento, frutas y hortalizas, ganado vacuno para engorda, camarón, pero sobre todo cerveza y tequila.

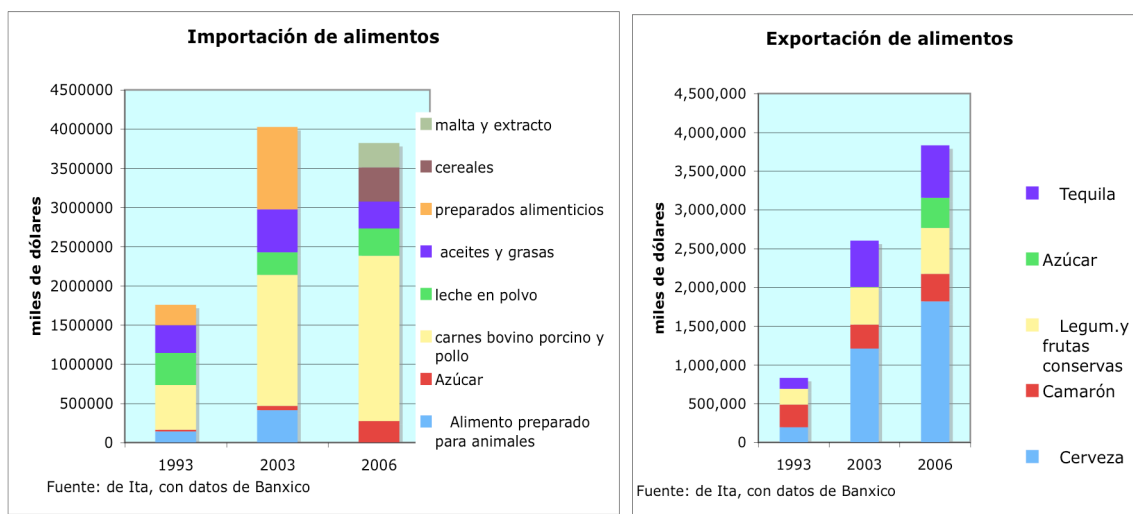
En el 2006, cuatro productos representaron el 73 por ciento de las exportaciones agropecuarias de México: jitomate, legumbres y hortalizas, frutas frescas, y ganado vacuno en pie.

¹⁴ Aserca, Número de productores de acuerdo al Procampo, 2001

Las importaciones de productos básicos— maíz, soya y oleaginosas, sorgo, trigo, arroz y algodón representaron el 60 por ciento de las importaciones agropecuarias. Las importaciones de maíz aumentaron exponencialmente a raíz del TLCAN.



En el caso de los alimentos, para el 2006, más de la mitad de las exportaciones mexicanas están concentradas en cuatro productos: cerveza, tequila, camarón y conservas de frutas y legumbres. La cerveza y el tequila representan el 26 y 10 por ciento. Para el 2006 las exportaciones de cerveza alcanzaron los 1,138 millones de dólares. El azúcar y el jugo de naranja, considerados como ganadores de la negociación del TLCAN perdieron importancia y redujeron su participación en las exportaciones de 11.7 y 5.3 por ciento respectivamente a sólo 2 y 1 por ciento en el 2006.



Las importaciones principales son carnes de bovino, porcino y aves, leche en polvo, aceites y grasas, cereales, malta y extracto de malta. A partir del TLCAN los productores de puerco de Estados Unidos aumentaron su participación en el mercado mexicano en 130 por ciento y las importaciones de México de carne de res y ternera se quintuplicaron.

Así mientras las exportaciones agropecuarias y alimentarias de México se concentran en un reducido número de productos suntuarios para las élites de Estados Unidos, México ha perdido la capacidad de alimentar a su población y aumentado su dependencia de las importaciones de productos básicos.

Integración de mercados: concentración y desplazamientos

Uno de los efectos más evidentes del TLCAN fue la concentración e integración regional de la producción y los mercados. En México, sin regulaciones estatales, ni protección, muchas de las pequeñas unidades campesinas de producción sucumbieron frente a la competencia con las exportaciones que inundaron el mercado doméstico. Los grandes productores, mejor dotados de tierra, riego, insumos, crédito, aprovecharon las ventajas de la apertura para modernizarse y absorber una mayor proporción de los mercados internos.

El gobierno mexicano eliminó las empresas estatales de regulación que operaban en el sector agropecuario. El vacío que dejó el Estado fue aprovechado por empresas transnacionales subsidiarias de firmas estadounidenses, muchas de las cuales se vincularon a partir de fusiones o compra de acciones con las empresas mexicanas más fuertes. La integración del mercado norteamericano a favor de las transnacionales es un hecho sin precedentes, que se llevó a cabo siguiendo distintos patrones de acuerdo al tipo de producción, pero que en todos los casos significó una transferencia de renta del sector campesino al sector empresarial, con la mediación del Estado.

Los productores de jitomate para exportación ubicados en Sinaloa, uno de los pocos sectores exitosos en el TLCAN, formaron una región comercial con los productores de Florida, Estados Unidos, pero además desplazaron a los pequeños productores familiares de los estados del centro, que surtían el mercado interno que ellos ahora también controlan.

Los mercados de los granos básicos como el maíz, el trigo, el arroz, la soya están controlados por muy pocas empresas transnacionales, subsidiarias de empresas estadounidenses, que participan en ambos lados de la frontera. Además de incidir en la fijación de los precios al productor y participar en las importaciones, pueden actuar como monopolios, tal como lo hicieron durante la crisis de la tortilla del 2007.

Después de la crisis económica de 1995 a la que muy pocos ganaderos y avicultores pequeños sobrevivieron, la producción doméstica de ganado vacuno y porcino, y la de aves se modernizó concentrándose en un pequeño número de grandes empresas, muchas de ellas transnacionales con base en Estados Unidos. El gobierno mexicano decidió apoyarlos eliminando la protección a las importaciones de granos básicos que utilizan como insumos, y apoyo la integración del mercado regional de norteamérica.

Inversión extranjera directa

Uno de los principales compromisos del TLCAN fue el “trato nacional” a los inversionistas extranjeros (Capítulo XI), que obligó a México a cambiar su legislación sobre inversión. El TLCAN fortaleció los derechos de los inversionistas extranjeros para retener las ganancias de sus inversiones iniciales.

Los diseñadores neoliberales de las políticas dieron a la inversión extranjera directa el papel de motor del desarrollo económico, sin embargo y a pesar de las reformas la inversión extranjera no llegó al campo. Según datos oficiales en 1994 la inversión extranjera directa en el sector agropecuario ascendía a 10.8 millones de dólares, mientras que para el 2004 era de 16.3 millones¹⁵. Al inicio del TLCAN el sector absorbiera únicamente el 0.1 por ciento de la inversión total y para el 2004 absorbiera menos, 0.09 por ciento.

Una situación diferente ocurre en la rama de alimentos y bebidas, en donde el TLCAN ha impulsado una mayor inversión extranjera directa, la mitad de la cual proviene de Estados Unidos. En 2005 la inversión directa de Estados Unidos en las industrias de procesamiento de alimentos alcanzó los 2.9 miles de millones de dólares, mientras que la inversión mexicana en Estados Unidos fue de 1 mil millones de dólares¹⁶.

¹⁵ Los métodos para reportar IED en México han tenido variaciones lo que dificulta su comparación entre años, sin embargo y a pesar de sustanciales variaciones en el periodo 1994-2004, la IED nunca fue mayor a los 93 millones de dólares. Secretaría de Economía, Registro Nacional de Inversión Extranjera.

¹⁶ Zahniser Steven, *NAFTA at 13. Implementation nears completion*, Economic Research Service, USDA, March 2007. p. 9

Aún más, las ventas de alimentos en México asociadas con la inversión directa de Estados Unidos, ascendieron a 6 mil millones de dólares en el 2003, cifra mayor al de las exportaciones de alimentos de Estados Unidos a México¹⁷. Se venden en México las principales marcas de alimentos procesados de Estados Unidos.

En productos intermedios la inversión extranjera de Estados Unidos juega un papel importante en la molienda de harina, el comercio de granos y el procesamiento de carne. Algunas pocas de las mayores compañías mexicanas del sector agroalimentario, también han fortalecido su presencia en el mercado de Estados Unidos, tal es el caso de Gruma, en el mercado de harina de maíz y tortilla.

En el campo mexicano se ha fortalecido la presencia y participación en el mercado interno de las principales empresas transnacionales de base estadounidense que absorben porciones importantes de los mercados de maíz, soya, trigo, arroz, carne de ave y huevo y carne de puerco. El mercado mundial agropecuario y alimentario es uno de los más concentrados, los procesos de integración vertical y horizontal han tenido gran importancia a partir de la década de los ochenta.

III Balance por productos.

Granos básicos y oleaginosas

El TLCAN implicó sacrificar la producción de granos básicos, a cambio del acceso a mercados para la producción de hortalizas y frutas tropicales. La producción de granos básicos y oleaginosas y los productores que a ella se dedican son los perdedores netos del capítulo agrícola del Tratado.

Entre 1991 y 2001, el número de productores de granos básicos se ha reducido en cerca de un millón, al pasar de 4.1 millones de productores a 3.1 millones¹⁸. Esto concuerda con la disminución de 852 mil hectáreas de superficie dedicada a su producción entre 2000 y 2005¹⁹.

México es considerado un país importador neto de alimentos. Más de un 80 por ciento de las importaciones agropecuarias son de granos básicos, oleaginosas y productos derivados. Las importaciones han aumentado consistentemente a partir del TLCAN y para 2006 se habían más que duplicado. Anualmente México gasta en promedio

¹⁷ *Ibid*, p. 10

¹⁸ INEGI, Censo Agrícola y Ganadero, 1991 y Aserca, Procampo, 2001

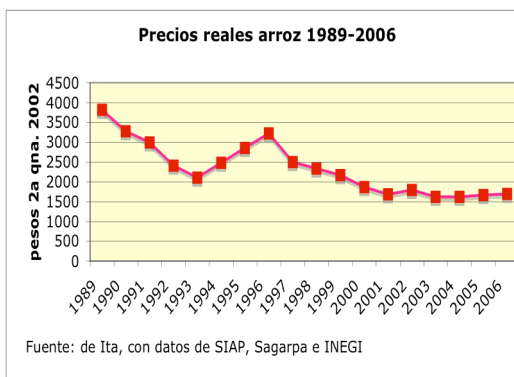
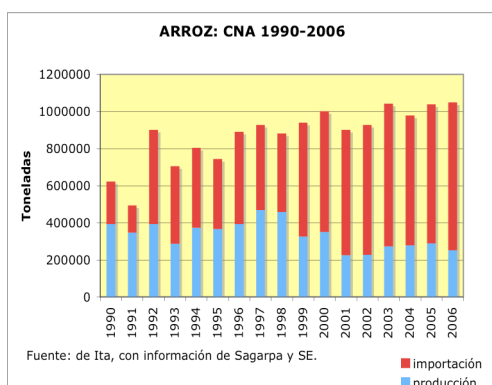
¹⁹ Sagarpa, las hectáreas sembradas con granos básicos y oleaginosas pasaron de 14.2 millones en el 2000 a 13.3 millones en el 2005.

más de cuatro mil millones de dólares en importaciones de granos básicos y oleaginosas. México es el primer mercado para las exportaciones de algodón y sorgo de Estados Unidos, el segundo mercado para el maíz, después de Japón y el tercer mercado para el trigo y para la soya.

La apertura del mercado provocó que las importaciones de todos los granos básicos aumentaran y compitieran por el mercado doméstico, presionando los precios a la baja. A partir de las reformas (1989) los precios internos de los granos se han reducido en una banda del 50 por ciento.

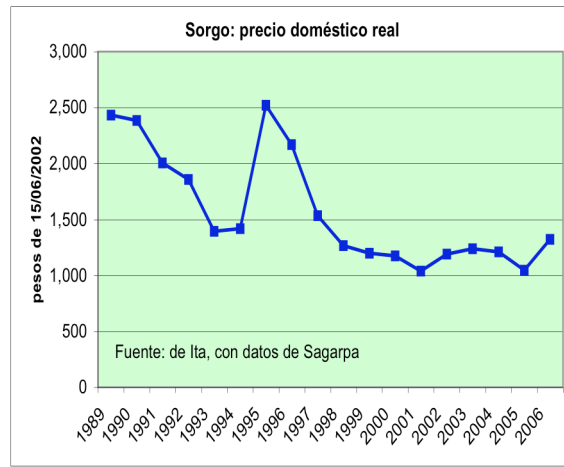
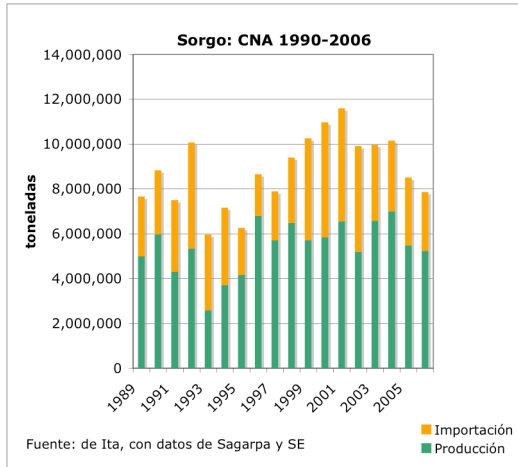
El gobierno mexicano en el TLCAN se comprometió a liberalizar la mayoría de los granos básicos y oleaginosas en un plazo no mayor de diez años, que se vencieron en 2003. Únicamente el maíz y el frijol mantendrían una protección extraordinaria hasta el 2007.

Para el arroz estableció sólo un 10 por ciento de arancel que se eliminaría gradualmente hasta desaparecer en el 2003. Antes de la apertura 4 de cada 10 toneladas de arroz era importado, pero en el 2006, 7 de cada 10 toneladas consumidas son importadas. La producción se redujo casi a la mitad y la mayoría de los pequeños productores quebraron pues sus los precios domésticos se redujeron en 55 por ciento entre 1989 y 2006.

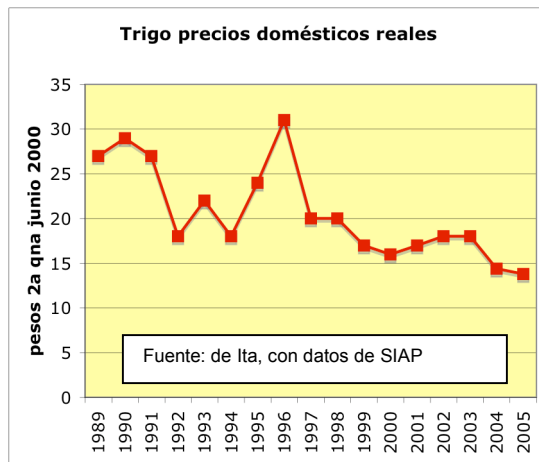
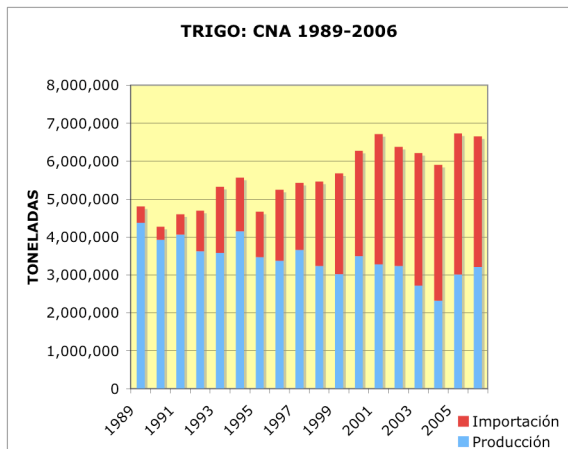


En el Tratado se negoció la liberalización inmediata del arancel estacional de 15 por ciento que mantenía el sorgo, principal alimento del ganado. La producción de sorgo tuvo una drástica caída al eliminar su protección, pero a partir de 1997 inició su recuperación y alcanzó los niveles previos a la apertura. El crecimiento de la ganadería ha sido cubierto con importaciones. Actualmente un tercio del consumo nacional aparente proviene de importaciones. A la par los precios del sorgo se redujeron en 57 por ciento

entre 1989 y 2005. Para 2006 se recuperan ligeramente empujados por el alza de los precios internacionales del maíz.



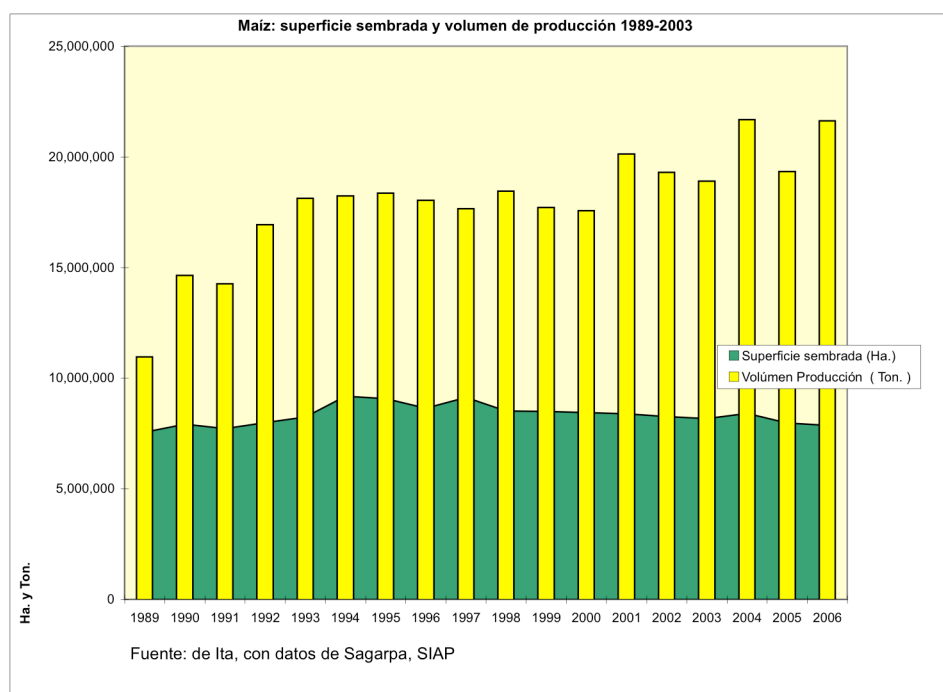
El trigo era el único producto que en cuanto rendimientos tenía niveles de competencia con la producción de Estados Unidos. Contaba con protección a sus importaciones a partir de un permiso previo, que al iniciar el TLCAN fue cambiado por un raquíptico arancel del 15 por ciento, a reducirse hasta el 2003. Las importaciones de trigo pasaron de absorber el 9 por ciento del consumo nacional antes de la apertura comercial de 1989, a representar más de la mitad en el año 2006. La producción de trigo dejó de ser rentable para muchos productores y se redujo en un 27 por ciento, al reducirse sus precios en 48 por ciento presionados por las importaciones.



Maíz

El caso del maíz en el TLCAN es paradigmático, pues ilustra el comportamiento del gobierno y de las empresas transnacionales que se han beneficiado con la liberalización.

El maíz es el cultivo más importante de México, en cuanto volumen de producción, superficie sembrada, valor de la producción y número de productores. En la negociación del TLCAN –con base en la teoría de las ventajas comparativas– el maíz era uno de los principales problemas pues no podía competir con la producción de Estados Unidos y Canadá. Desde el enfoque de los diseñadores de las políticas la actividad de 85 por ciento de los productores, con predios de menos de cinco hectáreas no sería competitiva; 4.7 millones de hectáreas deberían ser reconvertidas a otro cultivo y se dejarían de producir 7.1 millones de toneladas de maíz en esa superficie. La pequeña producción campesina de maíz debía desaparecer, a pesar de que aportaba más de la mitad de la producción nacional, aunque destinaba la mitad de ella para autoconsumo.



La realidad fue diferente, las políticas diferenciadas para los granos básicos y oleaginosas durante 1989 y 1993, provocaron la sustitución de cultivos a favor del maíz. Los otros granos y las oleaginosas, habían sufrido un proceso de apertura y desregulación previo a partir de 1989. La agricultura mexicana sufrió un fenómeno de maicificación provocado por la desprotección de otros cultivos. La producción de maíz

entre 1989 y 1993 aumentó en un 65 por ciento, al pasar de 11 millones de toneladas a 18.1 millones de toneladas.

El aumento del cultivo de maíz se dio en superficies de riego, en los estados del noroeste, principalmente en Sinaloa, dedicadas tradicionalmente a cultivos comerciales muchos de ellos de exportación. La superficie dedicada al maíz en superficies de temporal se mantuvo relativamente constante.

Sin el consenso de la sociedad civil, el gobierno mexicano acordó la liberalización del maíz en el Tratado. Bajo sus supuestos, la apertura comercial forzaría la reconversión de cultivos hacia productos con mayor competitividad en el mercado internacional.

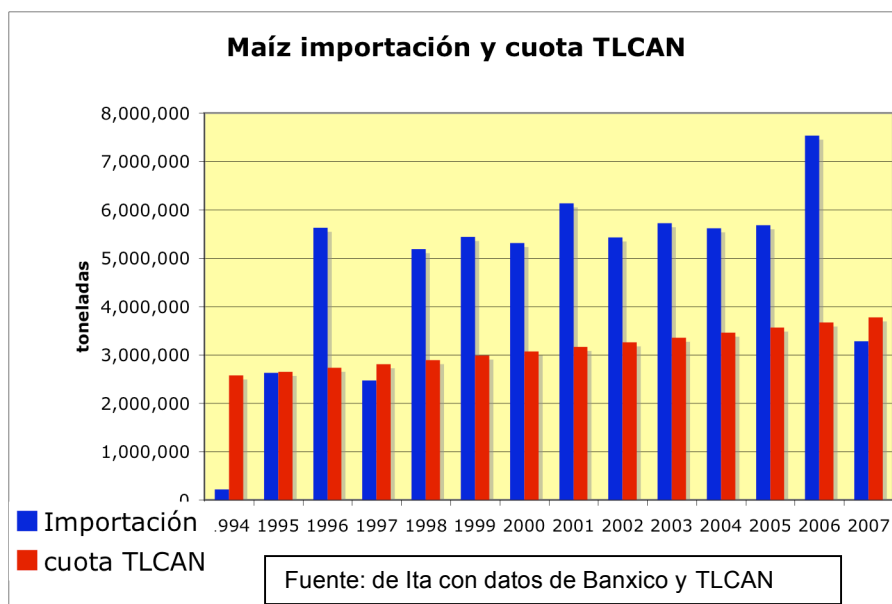
En el TLCAN para el maíz se acordó una protección a través de aranceles-cuota, por el plazo más largo de desgravación —quince años— próximos a vencerse en el 2008, que según los negociadores permitiría a los productores adecuarse a una economía abierta²⁰.

Durante el periodo TLCAN el aumento de la producción de maíz no ha registrado reducciones, si no que por el contrario ha aumentado y actualmente sobrepasa los 20 millones de toneladas. Estos indicadores sugieren que no existen otras alternativas de producción para los neomaiceros de los años noventa.

Las importaciones de maíz en el periodo TLCAN

El maíz es el perdedor neto de la negociación del TLCAN en la agricultura. Después de catorce años de operación la supuesta protección extraordinaria para el cultivo, ha sido eliminada sistemáticamente desde 1996, (con excepción de 1994 y 1997), por decisión unilateral del gobierno mexicano. Para la producción de maíz no ha existido periodo de tránsito, sino que en los hechos se encuentra en el mercado abierto. Las importaciones de maíz sistemáticamente han rebasado la cuota negociada y las excedentes no han pagado el arancel correspondiente. Ello implicó la eliminación de la protección para alrededor de 3.2 millones de productores —la mayoría de los pequeños productores del país.

²⁰ La protección a través de aranceles –cuota consiste en determinar una cuota de importación que entrará al país libre de aranceles, pero cualquier volumen por arriba de la cuota está sujeto a aranceles altos. Para el maíz la cuota inicial estipulada para Estados Unidos fue de 2.5 millones de toneladas y para Canadá de 50 mil toneladas. Estos volúmenes aumentarían un 3 por ciento cada año. El arancel inicial fue de 215 por ciento, este arancel se reduciría gradualmente hasta llegar a cero en el año 2008.



El aumento de las importaciones, no respondió a una falta de producción o a precios internos mayores a los internacionales. En varios años los precios pagados por el maíz importado fueron más altos que los del maíz mexicano. El corazón del asunto se encuentra en los programas de apoyo a las exportaciones agropecuarias que impulsa el gobierno de Estados Unidos a través de la *Commodity Credit Corporation (CCC)*²¹, a partir de los cuales los importadores de maíz obtienen créditos blandos a largos plazos de recuperación. La importación de granos se convierte así en un negocio financiero²².

En sólo un año, entre 1995 y 1996 el consumo de maíz aumentó en 3 millones de toneladas. Hasta 1990, en México estaba prohibido alimentar con maíz al ganado, por ser el alimento básico para la población, pero a partir de las reformas esta prohibición se eliminó y a partir de 1996, el sector ganadero es el principal destinatario de las importaciones de maíz.

Los consumidores del grano²³, establecieron las relaciones y el poder político necesario para incidir en la política agrícola y comercial: evitaron que se les cobraran los altos aranceles permitidos por el TLCAN y liberaron el mercado en su beneficio. El gobierno

²¹ CCC Export Credit Guarantee Program (GSM-102) y CCC Intermediate Export Credit Guarantee Program (GSM-103)

²² Ver: de Ita Ana, Schwentesiuss Ruta, ¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura?. Impacto del tlcán en el sector agroalimentario, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Comisión de Agricultura, México, 2000

²³ Del total de importaciones de maíz en 1996, al sector pecuario le correspondieron el 46 por ciento; a Conasupo 20 por ciento; a la industria harinera 16 por ciento; a la industria almidonera 11 por ciento; y a las empresas comercializadoras 7 por ciento. La Conasupo importó 1 millón 270 mil toneladas durante este año.

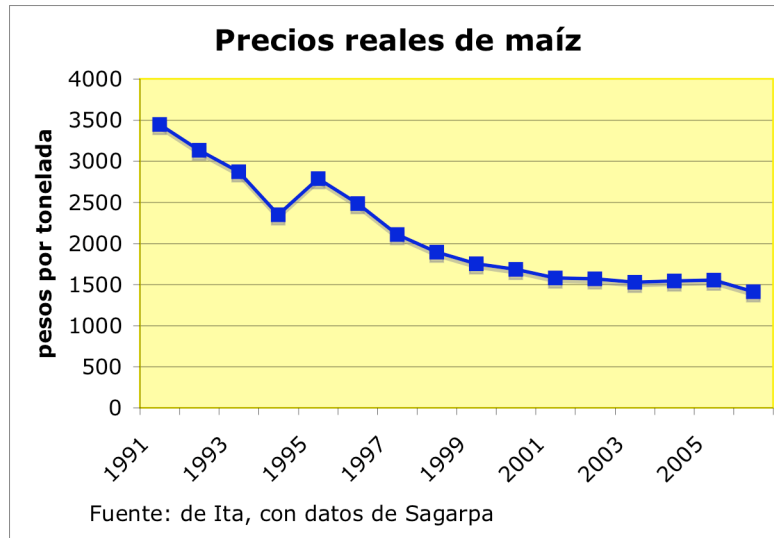
mexicano realizó *dumping* en contra de los productores nacionales de maíz al eliminar los aranceles que protegían su producción.

La política de asignación de cupos por arriba de los negociados en el TLCAN carga con los costos del ajuste y liberalización del principal cultivo de México, a los campesinos, para beneficiar a los importadores integrantes de eslabones secundarios de la cadena de producción, entre los que se encuentran algunas de las mayores empresas transnacionales.

A partir de 1999, el gobierno mexicano eliminó la empresa estatal Conasupo, encargada de regular el mercado de los granos básicos en apoyo a productores y consumidores. El maíz era el único producto que después de la puesta en marcha del TLCAN seguía siendo comercializado por esta empresa. La desaparición de Conasupo dejó a los productores en manos de un reducido número de grandes empresas transnacionales, únicas compradoras de sus cosechas: Maseca, Minsa, Cargill, Arancia, Archer Daniels Midland. Estas empresas son también las principales importadoras y las principales exportadoras de Estados Unidos. Cargill, ADM y Zen Noh controlan el 81 por ciento de las exportaciones de maíz de Estados Unidos²⁴. En los últimos años absorbieron una buena proporción de los subsidios que otorga el gobierno mexicano para la comercialización de excedentes de maíz. El mercado privado de maíz se consolida velozmente, a la par que las transnacionales de los dos países fortalecen su integración, a costa de los productores.

Al eliminarse las restricciones, las exportaciones de Estados Unidos se incrementaron dramáticamente. La mayoría de las exportaciones son de maíz amarillo, que se utiliza como forraje para ganado. Las exportaciones de maíz blanco para consumo humano no son significativas e incluso se redujeron a partir del año 2000. El amplio acceso al maíz de Estados Unidos redujo los precios internos del maíz en un 59 por ciento entre 1991 y 2006, para permitir la expansión de las industrias avícola y porcícola. Además las mayores dos compañías mexicanas fabricantes de harina de maíz —Maseca y Minsa— se han posicionado en el mercado mexicano y extranjero.

²⁴ Ver: de Ita Ana, El control transnacional del mercado de maíz en México y su responsabilidad en la contaminación transgénica del maíz nativo” en RAPAL, UACH, *Memoria del Foro*, México, agosto 2002.



Para el año 2001, 189 empresas importaron 6.1 millones de toneladas de maíz²⁵. El sector pecuario absorbió el 47.1 por ciento del volumen; a su interior las empresas fabricantes de alimentos balanceados para ganado, son quienes absorbieron un mayor porcentaje, mientras los engordadores únicamente adquirieron el 4 por ciento. El sector almidonero absorbió el 31.2 por ciento de las importaciones, a su interior destaca Arancia-Corn Products International como la primera empresa importadora de maíz; el sector harinero adquirió el 11 por ciento de las importaciones y de estas Maseca absorbió la mayor proporción. Diconsa la única filial del sistema Conasupo, absorbió el 3.7 por ciento de las importaciones, en lugar de cumplir su función social de apoyar las compras directas a los productores nacionales. A partir del año 2003, debido a la presión ejercida por las organizaciones campesinas a través *del Movimiento El Campo No Aguanta Más* y de la opinión pública, Diconsa dejó de importar maíz y únicamente se abasteció de las cosechas nacionales, una vez comprobada su participación en la contaminación transgénica del maíz nativo²⁶.

La mitad de las importaciones récord del año 2001, las absorbieron nueve grandes empresas de capital mexicano o estadounidense: Arancia, Corn Products International, Minsa, Maseca, Archer Daniels Midland (ADM), Diconsa, Cargill, Bachoco, Pilgrims Pride y

²⁵ según la información del Comité de Cupos de Importación de Maíz, Aserca, Sagarpa.

²⁶ Ver, de Ita Ana, "Maíz transgénico en México: apagar el fuego con gasolina", en: Muñoz Julio, *Alimentos transgénicos*, México, Siglo XXI editores, 2003

Purina. Varias de ellas están vinculadas entre sí a través de asociaciones, o coinversiones en un proceso de concentración e integración continua.

La distribución y el procesamiento primario de granos son los eslabones de la cadena de abasto de alimentos mundial que se encuentran mas concentrados²⁷. Operan en México tres de los mayores carteles mundiales en el sector comercializador de granos básicos: el formado por Cargill-Continental; el integrado por ADM-Maseca y el formado por Minsa-Arancia-Corn Products International. Diconsa importa muchas veces a través de ADM.

La crisis neoliberal de la tortilla.

Al iniciar el año 2007, la tortilla registró una abrupta alza de precios (entre un 42 y un 67 por ciento) al pasar de 6 pesos, a un mínimo de 8.50 pesos, que desplomó el poder de compra de los salarios. La crisis de la tortilla es la muestra del fracaso de las políticas neoliberales para la agricultura y la alimentación, que han impulsado desde hace 25 años los sucesivos gobiernos.

Para el caso del maíz en el modelo de sustitución de importaciones, el Estado había impulsado una política agrícola que tendía hacia la autosuficiencia alimentaria. Para ello había construido alrededor de los productos básicos un sistema de acopio y compra a los productores, de transformación, comercialización y distribución de productos básicos. El sistema Conasupo —institución fundada desde el cardenismo (1936-1941) para evitar el control monopólico y la especulación con los productos básicos— tenía entre sus funciones ser el único y posteriormente el principal importador y exportador de productos básicos, en un sistema de economía cerrada, en donde la agricultura estaba protegida por permisos previos de importación. También era su función manejar una reserva reguladora que garantizaba el abasto de productos básicos para cerca de tres meses. Conasupo funcionaba como el principal abastecedor de la industria de molinos y masa nixtamalizada para la fabricación de tortillas. El esquema permitía asegurar el control del precio de la tortilla, elemento central en un país con salarios muy bajos. En este sistema a los productores se les garantizaba un precio de garantía y a los consumidores un precio máximo de venta, ambos precios se apoyaban con subsidios.

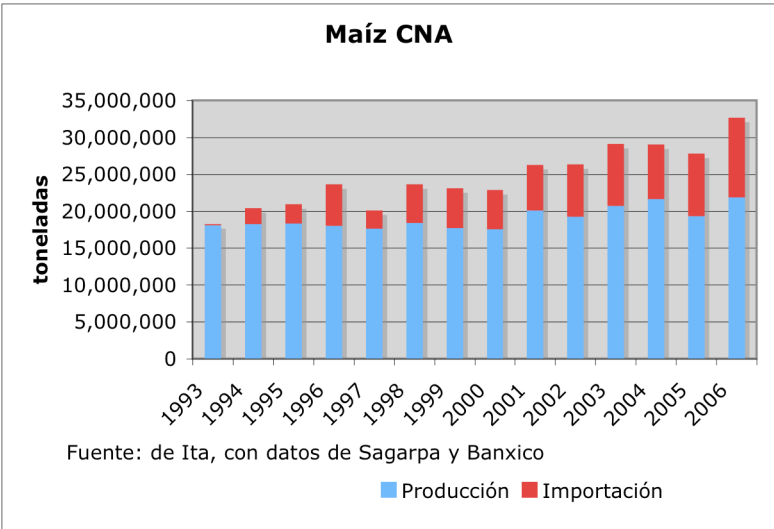
Pero las políticas neoliberales que el TLCAN institucionaliza, modificaron de raíz las funciones de regulación del Estado y eliminaron las instituciones que la hacían posible,

²⁷ Ver: de Ita Ana, “El control transnacional del mercado de maíz en México y su responsabilidad en la contaminación transgénica del maíz nativo” en RAPAL, UACH, *Memoria del Foro*, México, agosto 2002.

partiendo del supuesto de que el mercado se autoregula. Como parte de la negociación del TLCAN, antes de su puesta en marcha, se eliminaron los precios de garantía y en 1999 Conasupo fue liquidada. También en este año los consumidores pobres recibieron un duro golpe pues el subsidio a la tortilla que llegaba a 1.2 millones de familias fue eliminado.

La escasez de maíz en los primeros meses del año 2007 fue producto de tres factores:

1. La especulación de los grandes monopolios que dominan actualmente el mercado del maíz y la tortilla en México.
2. Los compromisos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica de abrir totalmente el sector agropecuario a las importaciones de Estados Unidos partir del 1 de enero del 2008 y que para el 2007 han provocado el aumento de la dependencia alimentaria de las importaciones de Estados Unidos.
3. El aumento de precios del maíz en el mercado internacional debido al aumento de la demanda para producir etanol, pero que en una economía abierta tienen gran influencia en el mercado doméstico.



El aumento de precios en México no fue por una falta de producción nacional, ya que en el 2006 se produjeron 21.9 millones de toneladas que puede considerarse una producción récord. También se importaron volúmenes récord de maíz. 7.3 millones de toneladas de maíz amarillo y 254 mil toneladas de maíz blanco, que llegan a 10.3 millones de toneladas si se toman en cuenta las importaciones de maíz quebrado. En el

año de crisis por desabasto de maíz, las existencias de maíz alcanzaron los mayores volúmenes.

Las comercializadoras acapararon las cosechas del año 2006 y a principios del 2007, pretextando escasez del grano en un momento de aumento de los precios internacionales y de bajos inventarios, elevaron especulativamente los precios.

Las empresas obtuvieron ganancias extraordinarias pues compraron el maíz de la cosecha otoño-invierno 2005-2006, que inicia en abril a los productores de Sinaloa y Tamaulipas en 1,450 pesos y a los productores del ciclo primavera verano 2006, que inicia en septiembre en 1,760 pesos, pero a finales de diciembre lo podían vender entre 3 mil y 3,500 pesos, provocando que el precio de la tortilla se disparara. Ni siquiera tuvieron que costear el pago de los costos financieros, ni de almacenamiento, ya que el programa de subsidios para la comercialización de excedentes²⁸, operado por la Secretaría de Agricultura, es destinado casi exclusivamente a las grandes comercializadoras como Cargill, Maseca, Minsa, Arancia, y les otorga subsidios para la pignoración, el almacenamiento, las maniobras, fletes, cabotaje y exportación. Las organizaciones campesinas acusaron el uso que de estos programas hicieron las comercializadoras para “secar” artificialmente el mercado.

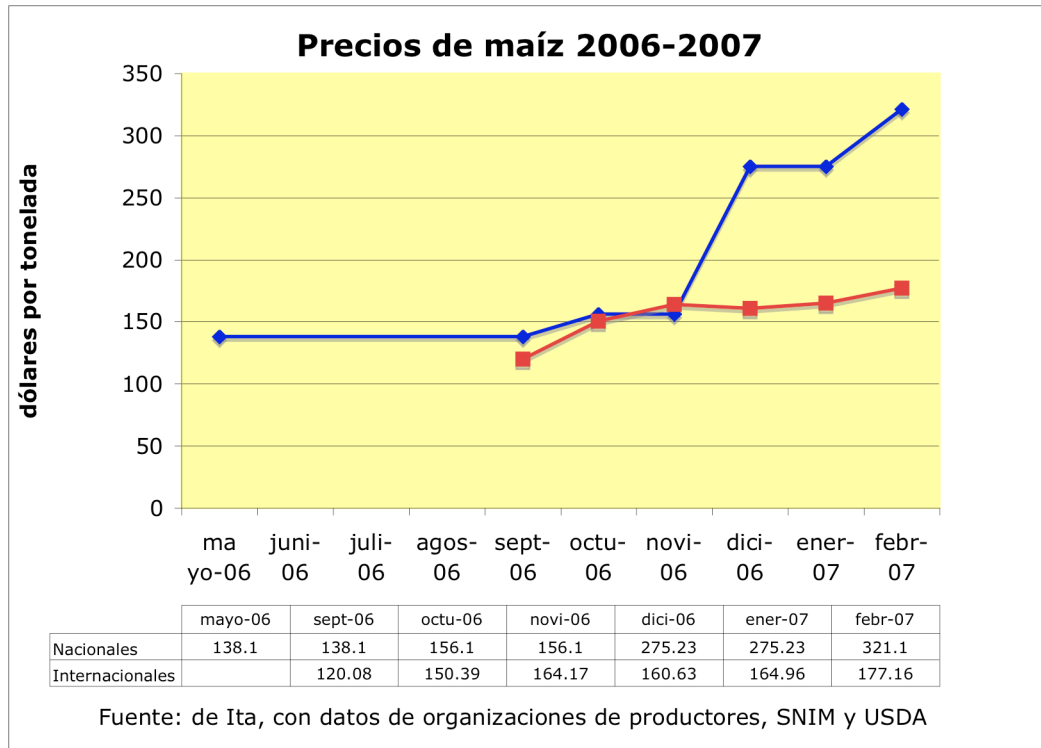
Las organizaciones denunciaron que Cargill compró y almacenó 600 mil toneladas de maíz de Sinaloa²⁹. La Secretaría de Economía, la de Agricultura y ASERCA, apoyaron para que 1.5 millones de toneladas de maíz de la cosecha de otoño invierno de Sinaloa se exportaran con subsidios a Estados Unidos, Centro y Sudamérica o se utilizaran para el consumo de ganado por las grandes empresas como Bachoco en Sonora, también con subsidios, lo que provocó una escasez artificial de maíz blanco para consumo humano.

En Estados Unidos al aumentar la demanda de maíz amarillo para la producción de etanol, la superficie dedicada a la siembra de maíz blanco se redujo, las empresas transnacionales con base en México aprovecharon la coyuntura para exportar maíz blanco a sus plantas de Estados Unidos y Sudamérica. La estadística oficial únicamente registró la exportación de 174 mil 413 toneladas de maíz en el 2006³⁰, por lo que queda la duda del destino de grandes volúmenes de maíz.

²⁸ Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos, que incluyen entre las modalidades de apoyo los subsidios para: acceso a granos forrajeros, cabotaje, pignoración, exportación, flete terrestre.

²⁹ Hernández Luis, Cargill “el maíz de sus tortillas”, en La Jornada, 30 de enero, 2007

³⁰ Datos de Sagarpa.



Durante el ciclo otoño –invierno 2006-2007, Cargill no acudió a comprar maíz en Sinaloa como normalmente acostumbra, lo cual permite suponer que contaba con inventarios de maíz en su poder.

El precio del maíz en el mercado mundial aumentó por el crecimiento de su demanda para la elaboración de etanol, pero ese incremento no tuvo relación con el precio al que se vendió en México.

La crisis de la tortilla benefició con una mayor proporción del mercado a las dos grandes empresas productoras de harina de maíz: Maseca y Minsa. En México la tortilla se elabora mediante dos métodos diferentes. El tradicional proceso de nixamalización absorbe la mitad del mercado (51 por ciento) y es realizado por cerca de tres mil pequeños molineros, (muchos de ellos actualmente clientes de Cargill). El restante 49 por ciento de las tortillas se fabrica con harina de maíz. La industria de la harina de maíz es sumamente concentrada en México ya que sólo cuatro empresas dominan el mercado, siendo el Grupo Industrial Maseca la número uno, con un 73 por ciento de participación de mercado, mientras Minsa, Agroinsa y Harimasa se dividen el resto. Las tortillas fabricadas con harina de maíz se distribuyen principalmente en las grandes tiendas de

autoservicio como WalMart. La crisis de la tortilla ampliará la proporción del mercado para las tortillas fabricadas con harina de maíz, pues las grandes empresas y cadenas de distribución pueden reducir sus márgenes y venden la tortilla en un precio 30 por ciento menor, al precio máximo establecido de manera concertada entre el gobierno y los industriales.

Los productores pecuarios que utilizan como insumos el maíz y que se han beneficiado estos últimos catorce años de la eliminación de la protección a los campesinos, se proponen elevar los precios de la carne, la leche, el huevo y el pollo, todos ellos alimentos básicos, debido al aumento de los costos del maíz.

El último año de vigencia del periodo de transición del TLCAN, las empresas transnacionales que controlan el mercado de los productos básicos en México, muestran su capacidad monopólica y actúan en contra de productores y consumidores.

La crisis de la tortilla muestra que uno de los supuestos básicos del TLCAN, el de beneficiar a los consumidores, sin importar el sacrificio de los campesinos es una falacia macabra.

Ciudad de México, agosto 2007

Bibliografía citada

de Ita Ana, Schwentesiuss Ruta, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura?. Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Comisión de Agricultura, México, 2000

de Ita Ana, "El control transnacional del mercado de maíz en México y su responsabilidad en la contaminación transgénica del maíz nativo" en RAPAL, UACH, *Memoria del Foro*, México, agosto 2002.

de Ita Ana, "Maíz transgénico en México: apagar el fuego con gasolina", en: Muñoz Julio, *Alimentos transgénicos*, México, Siglo XXI editores, 2003

Díaz Bautista Alejandro, "El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México", en Revista *Comercio exterior*, Vol. 53, No. 12, México, diciembre 2003

INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2006.

Hernández Luis, "TLC, Corte de caja", en: *Cuadernos del Ceccam* No.7, México, 1996.

Hernández Luis, Cargill "el maíz de sus tortillas", en La Jornada, 30 de enero, 2007

Leaders T., T. Craford y Link, J. Coord. *NAFTA International Agriculture and Trade*, USDA, ERS, September de 1997.

Romero José y Alicia Puyana, *Diez años con el TLCAN, las experiencias del sector agropecuario mexicano*, El Colegio de México. pp 227

Secofi, *TLCAN, texto oficial*, Capítulo VIII, México, 1994

Shwedel, Kenneth, "El TLC y el cambio estructural" en: Encinas, A, J. de la Fuente y H. Mackinlay,(coords.), *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*, México, editorial Diana, 1992

Zahniser Steven, *NAFTA at 13. Implementation nears completion*, Economic Research Service, USDA, March 2007.