

# Agricultura y TLC: la construcción de las contrapartes

Luis Hernández Navarro

*"El esfuerzo de algunos países en vías de desarrollo para volverse autosuficientes en la producción de alimentos debe ser un recuerdo de épocas pasadas.*

*Estos países podrían ahorrar dinero importando alimentos de los Estados Unidos"*

John Block, exsecretario de agricultura de los Estados Unidos.

Existe una amplia literatura trinacional sobre los posibles efectos en la agricultura del Tratado de Libre Comercio. Diversos trabajos han estudiado detalladamente la desigualdad en la dotación de los recursos naturales, la infraestructura y capitalización y las políticas de fomento de México, Estados Unidos y Canadá. Las conclusiones a las que los diversos autores llegan son tan diferentes como las posiciones que manejan. En esta presentación no me referiré a ello. Mi intención es caminar en otra dirección. A lo largo de mi intervención buscaré explicar cinco puntos básicos: primero, como referencia obligada, una breve descripción de los resultados de la negociación del TLC en el área de agricultura. Segundo, procuraré proporcionar una visión "a vuelo de pájaro" de las políticas agropecuarias en los tres países que sirven como marco de referencia al TLC.: Tercero, buscaré explicar la lógica de las oposiciones al TLC en importantes grupos de agricultores en los Estados Unidos y Canadá, y en el aparente consenso entre las Organizaciones Campesinas mexicanas. Cuarto, formularé una hipótesis sobre el resultado final de las negociaciones de agricultura, y, finalmente, culminaré con una reflexión sobre los cambios en la coyuntura política operados a partir de la llegada de Clinton a la Presidencia de los Estados Unidos y las elecciones Canadienses.

Sujeto a la dictadura del tiempo, formularé mis ideas principales sobre la base de tesis acompañadas de una pequeña explicación. Estas tesis aparecerán, en ocasiones, como necesariamente simplificadoras. Espero que en la discusión final tengamos oportunidad de aclararlas.

1) El capítulo agropecuario del tratado de Libre Comercio (TLC) reúne tres acuerdos distintos. El primero regula las relaciones comerciales entre Canadá y los Estados Unidos sobre la base del acuerdo firmado entre ambas naciones en 1989, Los otros dos regulan el intercambio comercial entre México y Canadá , y, entre México y los Estados Unidos.

El Tratado contiene acuerdos en cinco áreas: apoyos internos; subsidios a la exportación; disposiciones sanitarias y fitosanitarias; acceso a mercados; órdenes de comercialización. Pero sólo en los que se refieren a las disciplinas comerciales (apoyos internos, subsidios a la exportación y disposiciones sanitarias y fitosanitarias) son acuerdos trilaterales. Las negociaciones de accesos a mercados y normas y estándares de calidad están a nivel bilateral.

De particular importancia resulta el acuerdo de que la política agrícola deje de fundamentarse en sistemas de protección para orientarse hacia sistemas de fomento. En esta lógica se requiere transformar los sistemas de protección que aún prevalecen (tales como los permisos previos de importancia y los sistemas de precios de garantía) por políticas de subsidios que tienden a apoyar al productor por sobre el producto. El control de las importaciones a partir de permisos previos de importación y de los canales estatales, deberán de transformarse en aranceles-cuota, que tendrán que reducirse y eliminarse en plazos diversos, no mayores de quince años.

2) los acuerdos sobre agricultura se realizaron en marcos nacionales diferentes. Mientras que en México las negociaciones tuvieron como telón de fondo un agudo proceso de reforma estructural hacia el campo en el marco de las políticas de ajuste y estabilización, en los Estados Unidos se llevaron cabo en medio de un agudo conflicto entre un modelo de agricultura impulsado por las grandes corporaciones agroalimentarias y un modelo de agricultura familiar, y en Canadá se realizaron respetando el marco de referencia del Tratado del Libre Comercio entre ese país y los Estados Unidos firmado en 1989.

3) Desde la lógica mexicana, el TLC forma parte de un conjunto de reformas más amplias que buscan cambiar el viejo modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones por un nuevo modelo basado en las políticas de ajuste, estructural y estabilización. El TLC no sería así el elemento central de la estrategia de reformas sino, tan sólo, el candado que cierra la puerta. De acuerdo a este nuevo modelo, una importante corriente dentro del gobierno considera que la agricultura juega un papel secundario en la economía, y que valdría la pena concentrar esfuerzos solamente en un sector dedicado a la exportación. Ello significa prescindir de la producción campesina y de un modelo de desarrollo sustentable.

Como resultado de la aplicación de este modelo macroeconómico la agricultura ha sido el sector más afectado. Por un lado, los recursos gubernamentales declinaron dramáticamente. por el otro lado, desaparecieron los precios de garantía de 8 a 10 productos que lo tenían y sus precios fueron alineados con los precios internacionales; se privatizaron una gran cantidad de empresas públicas que regulaban la demanda de ciertos productos o distribuían insumos; se abrieron indiscriminadamente las frontera, retirando unilateralmente aranceles y los permisos previos de importación.

Los objetivos explícitos de esta política eran modernizar al sector a "golpes de mercado" - "nada o se hunde" - y mantener bajos los precios de los productos agrícolas para controlar la inflación.

Desde la lógica gubernamental el TLC es el instrumento para consolidar el conjunto de reformas operados buscando:

- a) Atraer los capitales foráneos que el nuevo modelo requiere cada (20 billones de dólares)
- b) Asegurarse el acceso al mercado norteamericano sin trabas.
- c) Establecer un mecanismo de negociación de disputas.

Desde la lógica del modelo global es inadecuado que la agricultura contenga cerca del 26% del PEA pero produzca menos del 7% del PIB. Para una importante corriente dentro del Estado, esta inadecuación debe resolverse por medio de la cirugía: reduciendo la población rural a no más del 10% de la PEA. Desde su lógica, los bisturís estatales para aplicarla son los instrumentos de política gubernamental hacia el sector (básicamente una política de precios y subsidios que da el control sobre quienes queda y quien se va) y la apertura comercial asociada comercial al TLC, sobre todo en un aspecto básico: la liberación de los mercados del maíz.

4) La negociación del TLC en los Estados unidos se realizó en el marco de un profundo y complejo debate sobre la crisis de la agricultura en ese país y sobre las políticas para enfrentarla. De un lado una importante corriente de opinión entre los agricultores y sus organizaciones plantean la necesidad de una regulación estatal en la agricultura partiendo del hecho de que los productores individuales no tienen mecanismos para controlar la oferta y la demanda de sus productos, de precios agrícolas acordes con los costos de producción, del manejo de oferta, del control de las importaciones y de recursos de fomento y estrictas regulaciones para la promoción de la agricultura sustentable. Del otro lado una importante corriente de opinión ligada al Partido Republicano, las grandes corporaciones agroalimentarias y algunas organizaciones de productores plantean que el objetivo de las políticas gubernamentales debe ser la promoción de la "eficiencia del mercado", aunque esto pueda significar que muchos productores deban ser expulsados de sus tierras. Su propuesta considera que se debe producir tanto como sea posible dejar que los precios de los productos agrícolas caigan, y permitirá a los más fuertes sobrevivir y conquistar los mercados alrededor del mundo.

El debate tiene como talón de fondo una pérdida de mercados internacionales en el marco de una guerra comercial agrícola y la creciente quiebra de la producción agrícola en pequeña escala.

Ironías del sistema, la revista Forbes (6 de abril 1992) ubicada a las industrias de la alimentación, las bebidas y el tabaco como las más rentables, a la industria forestal y de empaques en el séptimo lugar, y a la distribución de alimentos en el octavo. Y mostraba como grandes empresas como General Foods, Ralston Purina y Kellogg tuvieron ventas y ganancias millonarias. Sin embargo la pobreza, el desempleo las quiebras, la compactación de tierras y la erosión acelerada de los suelos son una realidad en una de las agriculturas más prósperas del planeta.

En 1989 los ingresos en el mercado rural eran 6 mil 400 dólares menores que en el medio urbano. Diez años antes la brecha era de sólo 4 mil 900 dólares. según datos del departamento de Comercio de los Estados Unidos en 1988 del total de los ingresos de una familia de agricultores sólo el 29% provenía de sus ventas de productos agrícolas; el grueso de las entradas familiares provenía de trabajos fuera de la granja (57%), y 12% provenía de pagos gubernamentales. Las cifras muestran, simple y llanamente que, para sobrevivir los agricultores deben buscar cada vez con más frecuencia, trabajos fuera de la granja. Y aún así, nada está garantizado. En 1970 la agricultura norteamericana ocupaba 1.8 millones de granjeros, en 1980 la cifra había disminuido a 1.6 millones, y, en 1988 había ya sólo 1.4 millones. La mayoría de estos productos fueron forzados a salir de la agricultura en la medida en que no pudieron competir en contra de las grandes compañías favorecidas por las políticas gubernamentales. Desde 1980 el número de agricultores por abajo de los 25 años se ha reducido a la mitad, mientras que el número de aquellos que tienen más de 65 años se ha mantenido constante. En términos generales, el tamaño que una granja productora de granos debe tener para sostenerse en la competencia (contando con la maquinaria y ala infraestructura adecuada) es, en promedio de unas 200 hectáreas. Un inversionista que quiera adquirir una pequeña granja familiar requiere de un capital inicial de, cuando menos, unos 200 mil dólares.

En el origen de esta crisis tres factores se encuentran estrechamente relacionados. primero, un modelo de desarrollo agropecuario basado en la compactación creciente de la tierra, el uso intensivo de pesticidas y fertilizantes químicos, un enorme grado de "maquinación" del proceso productivo y la práctica del monocultivo. Segundo, una política agropecuaria que ha puesto el acento en no fijar los precios agrícolas de acuerdo a los costos de producción sino en fijarlos por abajo de éstos -en parte para promover las exportaciones- y compensar parte de las pérdidas con subsidios. Y, tercero, una creciente injerencia de las grandes compañías agroindustriales en el proceso de acopio y comercialización de los productos agropecuarios.

El modelo de agricultura mecanizada ha provocado ya que grandes corporaciones dominen la producción rural de California, Texas y Florida, y que éstas sean cada vez más poderosas en el Medioeste y el norte de Nueva Inglaterra. Sin embargo, ha provocado también una preocupante erosión de los suelos, uso irracional de la energía y el agua y alimentos de cada vez mas dudosa calidad para la salud. Por todo Estados Unidos más y más agricultores han abandonado este modelo de producción y han buscado sustituirlo por uno basado en criterios de sustentabilidad, vinculándolo a un creciente movimiento de consumidores que reclaman tener acceso a alimentos sanos.

Aunque son conocidos los enormes subsidios destinados a la producción agrícola en los Estados Unidos, éstos benefician más a las grandes empresas agroindustriales que a los productores, y más a los grandes productores que a los pequeños agricultores familiares.

Estos subsidios, sin embargo se encuentran por debajo de los costos de producción. De acuerdo con datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos el costo de producción promedio del maíz en los Estados Unidos en los últimos diez años es de alrededor de 3.10 dólares el bushel (aproximadamente unos 125 dólares la tonelada). los granjeros reciben un pago de 1.50 dólares el bushel en precios del mercado y un dólar en pagos por deficiencia (subsidios). Eso significa que se pierde cerca de 60 centavos de dólar por bushel.

La creciente intervención de las grandes empresas agroindustriales en los procesos de producción, comercialización y distribución de insumos se ha traducido no sólo en una apropiación cada vez mayor de los mercados, las ganancias y los subsidios, sino también, en la definición de las políticas gubernamentales hacia el sector.

5) La discusión canadiense sobre TLC y agricultura pareció seguir el mismo modelo que el del conjunto de Tratado: su integración fue producto más de un deseo de no ser desplazado de las negociaciones entre México y los Estados Unidos, que de la convicción de su necesidad. En ese sentido, la lógica de la negociación estuvo marcada por la naturaleza del debate en torno al acuerdo de Estados Unidos y Canadá de 1989. Este se realizó en el marco de dos hechos básicos. Primero, la reestructuración de las políticas sociales por parte de la administración Mulronrey y, segundo, la consideración gubernamental de que, comparados con la importancia que tenían en un proceso de liberación comercial el sector manufacturero o los recursos naturales, la agricultura ocupaba un lugar secundario, en la medida en la que el principal problema de este sector, el de los exportadores de granos y oleaginosas, no eran de

carácter bilateral sino multilateral. () grace Skogstad, the State Organized Interests and Canadian Agriculture Trade Policy: The Impact of Institutions", Canadian Journal of Political Science, 25/2, June 1992.

La agricultura canadiense se encuentra dividida entre un sector básicamente orientado a la exportación (oleaginosas, trigo, productores de puerco y engordadores de ganado vacuno), enclavados básicamente en la región occidental del país, y un sector sustancialmente concentrado en la producción para el consumo doméstico (lechería, producción de carne avícola y huevos) desarrollados en las provincias del este y que cuentan con programas de regulación a través de cuotas a la producción.

Los productores rurales y sus organizaciones han asumido así posiciones diferenciadas en relación a los acuerdos comerciales destinados a impulsar el libre comercio. Quienes se encuentran directamente implicados en la producción para el mercado externo tienden a apoyar -por lo general- medidas como el TLC con los Estados Unidos, básicamente porque ven en ellas el acceso seguro para el mercado interno, cuentan con programas de control de la oferta, tienen programas de estabilización del ingreso y disponen de diversos subsidios (por ejemplo, transportación), tienden a oponerse al libre comercio básicamente por que erosina los mecanismos internos de regulación del precio de los productos agrícolas y desmantela las políticas que lo hacen posible.

Aunque los distintos programas de control de la oferta son voluntarios y en los últimos 10 años Canadá ha sido gobernado por administraciones conservadoras, el Estado juega un papel de primordial importancia en la agricultura de este país.

La política agrícola es responsabilidad tanto del gobierno federal como de los gobiernos provinciales. Frecuentemente, estos últimos cuentan con programas de apoyo a los productores de diversas ramas distintos a los programas federales. El conjunto de los apoyos provinciales representan cerca de la tercera parte del total de los apoyos que los productores reciben.

El gobierno federal tiene jurisdicción para fijar de manera exclusiva las reglas para la exportación, el comercio interprovincial, aranceles, control de importaciones y licencias para la importación. Pero, estos atributos jurídicos no se traducen necesariamente en una política unificada para el sector. Tanto la "fragmentación" institucional (en algunos asuntos relacionados con el comercio pueden llegar a tener autoridad hasta ocho ministros), como el federalismo (políticas de subsidios a la producción provinciales, barreras provinciales no arancelarias al paso de mercancías entre provincias), limitan las posibilidades de contar con una política de comercio agrícola estructurada nacionalmente.

La intervención estatal en el agro cubre distintas fases del proceso productivo (dependiendo de los productos y las provincias): desde financiamiento hasta comercialización, pasando por la investigación científica y la asistencia técnica. Finalmente, esta intervención se complementa con una amplia red de políticas de seguridad social (educación, salud, seguro de desempleo, jubilación, etc.) a la que los agricultores tienen derecho por el simple hecho de ser ciudadanos canadienses.

Una parte sustancial de la intervención estatal en el agro se desarrolla a través de comercializadoras regionales o de agencias gubernamentales (en las que frecuentemente tienen representación los productores) llamadas *marketing boards*. Estas comercializadoras son instituciones establecidas por el gobierno (en ocasiones como respuesta a las demandas de los productores) para organizar o promover la venta de productos agrícolas - generalmente materias primas- en ramas en la que existe un largo número de pequeños productores. Tienen funciones acotadas por las legislaciones específicas y, requieren para su constitución, del acuerdo de los productores. Existen poco más de 100 empresas de este tipo.

Desde el punto de vista de los productores existen dos tipos distintos de comercializadoras o agencias gubernamentales que intervienen en la comercialización. El primero son las comercializadoras de control de oferta: leche, aves y huevos. El segundo son las comercializadoras de productos donde no existe control de la oferta: trigo y cebada. Desde el punto de vista de su área de acción existen comercializadoras nacionales (que abarcan varias regiones) y comercializadoras provinciales.

Una de las instituciones claves es el Consejo de Trigo Canadiense. Establecido en 1935 como respuesta a las propuestas de los agricultores por los bajos precios de los productos agrícolas, se encarga de regular y comercializar una parte relevante de la producción de trigo y cebada de las provincias de Manitoba, Saskatchewan y Alberca. El consejo establece a partir de agosto de cada año (inicio de la cosecha) los precios mínimos de garantía para cada variedad de trigo. Estos precios pueden incrementarse en cualquier momento. Las utilidades finales (si existen) se reparten entre los productores. En caso de pérdidas, los productores sólo reciben el pago inicial y el gobierno federal absorbe el déficit. El consejo ha logrado asumir el control de una parte significativa de la comercialización, desplazando a las grandes empresas agroindustriales a papeles secundarios y regulando precios. Algunas de estas empresas funcionan como agentes para el consejo en la entrega internacional de los granos.

Las comercializadoras o agencias gubernamentales organizadas en torno al control de la oferta (nacionales y provinciales) funcionan sobre la base de una idea central: los agricultores competentes deben recibir por sus productos precios que cubran costos de producción razonables más un ingreso adicional decoroso. Para lograr esto se requiere de la existencia de dos condiciones:

- a) La producción del alimento en cuestión debe ser equivalente al total de las necesidades de consumo de Canadá.
- b) los agricultores deben evitar tanto la sobreproducción como la subproducción para no afectar artificialmente los precios.

Estos se pueden conseguir por medio de dos acciones:

- a) El establecimiento de fórmulas de costos de producción por medio de la realización de un estudio independiente, que permita comparar los porcentajes de eficiencia razonables con los costos de producción para así determinar el precio final del producto.
- b) la fijación de cuotas de producción por productor, que permita regular producción y consumo a nivel nacional o provincial.

Las cooperativas juegan, asimismo, un papel fundamental en los procesos de comercialización agrícola. Controlan el 70% de la comercialización de granos 58% de la comercialización de leche y productos lácteos, 34% de la comercialización de productos avícolas, y el 23% de la comercialización de la miel de maple. Sin embargo, amplios sectores del movimiento agrícola señalan que muchas de éstas cooperativas funcionan con los mismos criterios que las grandes empresas privadas y que sus juntas directivas están compuestas por funcionarios que en nada se diferencian de los gerentes de la iniciativa privada. Señalan, así mismo que aunque el criterio para tomar acuerdos es de "un hombre, un voto" en lugar del número de acciones, la masa de cooperativistas tiene poco control real sobre los administradores.

A pesar de la sofisticada telaraña de políticas agrícolas, redes de seguridad social, cooperativas y subsidios, de la agricultura familiar en Canadá está en crisis. Las economías de escala, el acceso a agua y mercados, la mecanización y el uso de semillas mejoradas, no han impedido la crisis. Entre 1986 y 1991 desaparecieron 63,247 granjas familiares, es decir, en cinco años se redujo su número en un 26%. El ingreso real de los granjeros ha disminuido drásticamente: 20% en 1991, sumado al 12% en 1990. Las quiebras se han multiplicado: Según una agencia de financiamiento federal que apoya con cerca del 40% de los créditos destinados al campo, la Corporación para el Crédito Agrícola, cerca del 30% de sus clientes están en peligro de desaparecer. Al rededor del 80% de las granjas familiares requieren para su sobrevivencia de ingresos económicos provenientes del trabajo fuera de ellas.

- 6) La respuesta de amplios núcleos de productores rurales en Canadá y los Estados Unidos al TLC tiene su origen básico en el rechazo de éstas a las propuestas de la administración norteamericanas sobre agricultura en el marco de la ronda de Uruguay del GATT. Estas organizaciones pensaban que esas iniciativas buscaban socavar en el terreno internacional lo que las administraciones conservadoras no habían podido hacer en el terreno nacional.

Sin que pueda hablarse de que los productores rurales en los tres países han generado puntos de vista y actitudes similares, es un hecho que en los Estados Unidos y Canadá importantes organizaciones de granjeros han expresado su oposición o sus dudas al Tratado y han integrado coaliciones con otros grupos sociales para buscar frenar o modificar sus aprobación. Por el contrario, en México, la inmensa mayoría de las organizaciones de

agricultores privados y las organizaciones campesinas oficiales han manifestado su acuerdo con la iniciativa o, al menos, una posición de no rechazo.

El hecho no deja de ser irónico. Un número amplio de investigaciones diversas señalan que la agricultura mexicana en lo general y el sector social en lo particular se verán fuertemente dañados con el Tratado -aunque habría algunas actividades en las que habría triunfadores-, mientras que las agriculturas y los productores rurales de Estados Unidos y Canadá se verán beneficiados en lo general -aunque algunos sectores en lo particular podrían sufrir daños. Entonces ¿cómo es que entre un importante sector de quienes se verán aparentemente beneficiados existe una oposición significativa al tratado, y, por el contrario, entre los principales afectados hay aprobación o por lo menos no hay rechazo a la iniciativa comercial?

En sentido escrito, la oposición de un buen número de organizaciones de productores rurales al TLC en Canadá y los Estados Unidos tiene que ver con la lucha que muchos de ellos dieron antes contra el GATT y contra el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos en 1989. Para éstas organizaciones, la firma de un TLC con México tiene el mismo costo que las otras iniciativas: dismantlar las políticas agrícolas de sus países que les son favorables. En otras palabras el acuerdo trinacional sería el mecanismo para lograr en el terreno internacional lo que sus impulsores no pueden lograr en el terreno nacional.

La oposición tiene entonces historia. Se remonta al año de 1986, fecha en la que Estados Unidos enfrentó una fuerte crisis rural y los precios de diversos productos agrícolas cayeron. El gobierno intervino para apoyar a los productores en un nivel superior a los promedios históricos. El enorme gasto presupuestal ejercido fue utilizado como instrumento para deslegitimar estas políticas. Ya desde comienzos de los ochenta la administración Reagan había hecho reiterados intentos para reformar las políticas internas de apoyo a la agricultura. Estas propuestas, sin embargo, había tenido enormes dificultades para abrirse paso.

Bloqueadas internamente sus propuestas de reforma a la política agropecuaria, los funcionarios de la administración Reagan vieron en las negociaciones de la Ronda de Uruguay en 1985-86 una magnífica oportunidad para lograr sus objetivos internos a través de una negociación internacional. Lo que no podían obtener a través del Congreso lo podrían obtener indirectamente, a través del GATT. Así las cosas, en septiembre de 1986 la representación americana en Punta del Este insistió en que la reducción de los subsidios agrícolas internos debía ser una prioridad en la negociación de la agenda.

Los funcionarios norteamericanos pensaron que tenían buenas razones para internacionalizar la política nacional. Primero, supusieron que los agricultores norteamericanos estarían dispuestos a aceptar la reducción de subsidios si los productores de otros países sufrían reducciones de subsidios al mismo tiempo. Segundo, las posibilidades de implementar unilateralmente dentro del país estas reformas tenía muchos riesgos, en parte, porque los canales para elaborar la política interna están frecuentemente controlados por los granjeros. En los Estados Unidos, la legislación agrícola es acordada cada cinco años por los comités de agricultura del Congreso, que están dominados por personajes de la comunidad rural, y es implementada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos; su presupuesto es controlado por el Congreso. Así las cosas, el único camino de los "reformadores" para evitar las presiones de los granjeros y sus organizaciones, era sacar la decisión de los canales de política nacional. El objetivo era modificar las políticas económicas que normalmente están controladas por el Congreso. Adicionalmente, en la medida en la que la ratificación de los acuerdos del GATT en el Congreso deben tomarse sobre la base de aprobar o rechazar el paquete global sin dar posibilidad a negociaciones sobre temas específicos, parecía estar garantizado el éxito de su propuesta.

En resumen, el plan de estos negociadores norteamericanos era crear una negociación internacional que debilitara la oposición del lobby rural en el terreno interno.

7) La respuesta rural a los intentos de "reforma" pudo, sin embargo, frenar relativamente la iniciativa. Dentro de Estados Unidos los productores rurales jugaron una estrategia que puso candados a las propuestas al tiempo que negociaban recursos adicionales. En el terreno internacional construyeron coaliciones internacionales para oponerse al GATT. En el terreno nacional se gestaron movilizaciones de descontento que desembocaron en el triunfo de candidatos Demócratas con propuestas agrícolas alternativas.

Las cosas fueron, sin embargo, mucho más complicadas de lo que los "reformadores" habían previsto. La resistencia del lobby rural en un primer momento fue débil, en parte por la oposición que la propuesta norteamericana provocó en el exterior. Sin embargo, esto comenzó a cambiar en julio de 1987 cuando los EUA propusieron la "Opción Cero" en la que planteaban reducir en un plazo de 10 años todos los subsidios agrícolas que distorsionaban el comercio o la producción. A partir de entonces, algunos grupos de productores por rama dentro de EUA decidieron entrar en acción. Su propuesta fue la de apoyar la iniciativa a sabiendas de que Japón y la CCE no la aceptarían, para de esa manera poner un candado a la negociación. su propuesta fue: "No podemos aceptar nada que esté por abajo de la Opción Cero". Posteriormente se opusieron a cualquier posibilidad de renegociar la disminución de subsidios internos argumentando que eso debilitaría las posibilidades de negociación. Así las cosas, la intención de utilizar el terreno internacional para modificar la política interna acabó siendo utilizado para fortalecer las tendencias básicas de esa política. Se impuso así el uso de subsidios a las exportaciones.

En enero de 1991 La American Farm Bureau Federation y la National Association of Wheat Growers señalaron que no apoyarían una extensión de autoridad presidencial en torno al Fast Track sino se incrementaban los subsidios a la exportación agrícola.

En el ínterin dos hechos modificaron de manera significativa la correlación de fuerzas. El primero fue la construcción de una amplia coalición internacional de productores rurales de Estados Unidos, Canadá y Japón forjada primero en el encuentro internacional de Diciembre de 1987 en Ginebra en torno a dos puntos básicos: el fin de todo tipo de dumping en las exportaciones, y la propuesta de fortalecer las facultades nacionales para mantener barreras a las importaciones eficaces. Y posteriormente, en Diciembre de 1988 en Montreal en el que se puso especial énfasis en la lucha en contra de los subsidios desagregados (aquellos que separan el apoyo al productor del apoyo al producto).

El segundo fue el triunfo de candidatos demócratas en varias de las zonas rurales principales de los Estados Unidos levantando una propuesta política que ponía el acento en la necesidad de implementar cambios de fondo en el Farm Bill impulsado por los Republicanos. En los hechos, los demócratas tuvieron éxito en ganar el control del Senado explotando el descontento de los agricultores contra el Farm Bill, y canalizando el malestar que había en contra de los republicanos. en la mayoría de los estados agrícolas claves como Dakota del Norte y del Sur, California del Norte, Georgia, Missouri y Idaho los demócratas recibieron entre el 60 y el 70% de los votos de la crisis rural. En tres estados el fuerte voto rural por los demócratas fue la clave de su triunfo. La respuesta Demócrata alternativa sería elaborada por dos personajes claves en las negociaciones en torno al TLC con México: el Senador Harkin y el representante Gephart. En torno a ellos y en torno a la modificación de la política agrícola y la política comercial de los Estados Unidos, se construiría una coalición de fuerzas sociales en la que los productores rurales tienen una significativa influencia y peso.

8) Otra es la situación mexicana. Aquí las primeras experiencias de lucha campesina en torno al comercio internacional (más allá de la experiencia cafetalera en torno a la OIC) se dieron como respuesta a la drástica apertura comercial del sector en 1989. La protesta, que llegó a ser masiva en algunas regiones y ramas de producción no se generalizó, ni supuso modificaciones de fondo en el esquema general de la política gubernamental. Esta apertura hizo que un buen número de organizaciones campesinas -sobre todo aquellos con capacidad propositiva- se plantearan que el TLC se estaba viviendo ya en el país aunque no se hubiera firmado. ¿Para qué entonces, oponerse al TLC si ya se habían pagado los principales costos del acuerdo y no habían recibido aún los beneficios?

Por lo demás, otros factores influyeron en la falta de respuestas campesina al TLC. En principio de cuentas, el hecho de que un importante sector del campesinado sigue agrupado en organizaciones oficiales, con muy poca autonomía y una gran dependencia de las iniciativas del Ejecutivo Federal. En segundo término, el hecho de que simultáneamente se estuvieran produciendo enormes transformaciones en la política agropecuaria (reestructuración del crédito, reformas al 27 constitucional, desaparición de paraestatales y precios de garantía etc.) que obligaban a respuestas inmediatas. En tercer lugar, en la medida en la que el TLC era, desde la lógica mexicana, una prioridad presidencial que contaba con el aval de Bush, un buen número de organizaciones vieron el acuerdo como un hecho consumado, y el costo de oponerse como muy alto. En esa lógica prefirieron tratar de influenciar algunos puntos de agenda más que a oponerse a la idea global de un acuerdo. Por lo demás, de manera correcta o errónea, se asoció la

oposición al acuerdo como una oposición de matriz partidaria-cardenista, y, un número significativo de organizaciones no estuvieron dispuestas a ser identificadas con esta corriente.

En este contexto, la oposición campesina al TLC se encuentra diluida y difícilmente dispuesta a actuar más allá de las declaraciones, o se trata de una oposición básicamente ideológica con poco apoyo entre "las bases".

9) El resultado final del capítulo agropecuario de la negociación es producto de dos situaciones básicas. Primero, 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 dismantelar los programas de protección rural existente. Segundo, de procesos productivos en los que ya existe una estrecha vinculación productiva previa. Desde esta perspectiva las concesiones mexicanas son más el resultado de la convicción de los funcionarios del sector sobre la necesidad de utilizar el terreno internacional para aplicar sus reformas, y de la falta de oposición organizada relevante a ellas, que de "claudicaciones apresuradas".

En esa lógica, en el primer caso, la liberalización de los mercados de maíz acordada es resultado, tanto de la necesidad norteamericana de encontrar un mercado a sus exportaciones del grano, como de la decisión de acabar con la pequeña producción campesina de maíz. De la misma manera, la liberalización de los mercados del azúcar es producto tanto de la intención mexicana de ocupar esos mercados como la de la voluntad de los funcionarios norteamericanos por terminar un programa que consideran "costoso" e inadecuado. Lo mismo sucedería con granos y oleaginosas desde la perspectiva mexicana, o con cacahuateros y algodonereros desde el lado norteamericano.

Así las cosas, en el segundo caso, la apertura de los mercados de ganado vacuno para engorda y de ciertas hortalizas, serían el resultado de procesos de integración en marcha previamente existentes.

10) Aunque la llegada de Clinton a la Presidencia de los Estados Unidos modificó el terreno de negociación del TLC en lo general no lo cambió en el capítulo de la agricultura en particular. Los acuerdos paralelos tocan muy de pasada el terreno agropecuario en temas que, muy probablemente, no se pondrán a discusión: agricultura sustentable y derechos de los trabajadores agrícolas. Los llamados de diversas fuerzas de productores rurales para abrir un capítulo dedicado exclusivamente a la agricultura en las negociaciones paralelas fueron rápidamente echadas a un lado.

Clinton ganó la batalla electoral por la Presidencia haciendo de la solución a los problemas económicos de los Estados Unidos su principal respuesta. Uno de los elementos claves de ella es la de definir un nuevo tipo de regulación e intervención estatal en la economía como un instrumento básico en la promoción del desarrollo. Parte fundamental de esta propuesta es la inversión en capacitación y educación de una fuerza de trabajo, calificada y la modernización del sistema nacional de comunicaciones. Esta propuesta no ha tenido, sin embargo, una traducción al terreno agropecuario.

El 31 de marzo, en el marco de la propuesta del nuevo Presidente de reducir el déficit presupuestal de la nueva administración, Senadores y Diputados acordaron una reducción al presupuesto de agricultura de 4,5 billones de dólares en los próximos cinco años (el presupuesto anual del Departamento de Agricultura es de 50 billones de dólares anuales). El programa de apoyo a ramas de producción a través de pagos por deficiencia será reducido en 2.6 billones de dólares. Algunos de los recortes presupuestales afectarán a los pequeños y medianos productores.

Por el momento no parece haber intención en el nuevo equipo gobernante de fijar precios a los distintos productos agrícolas de acuerdo a los costos de producción.

El 16 de marzo, un número importante de organizaciones rurales dirigieron a Mickey Kantor un oficio externándoles su preocupación por el TLC y proponiéndole una serie de puntos para incluir en la negociación. Entre otros se encontraban: la eliminación de importantes regulaciones para la importación de productos agrícolas y su transformación en tarifas; la necesidad de contar con estrictas reglas de origen; la petición de modificar las reglas de acceso; el requerimiento de elevar la armonización de los niveles de seguridad alimenticia; el establecimiento de inspecciones fronterizas; la prohibición de importar leche que use BGH; el uso de etiquetas con denominación de origen; etc. La carta fue acompañada de quejas en lo general acerca del TLC.



En privado, el Secretario de Comercio de los Estados Unidos declaró a representantes de este sector y de grupos ambientalistas que este Tratado no era bueno para Estados Unidos ni para México, ni respondía los mejores intereses de ambos países. Sin embargo, se tenía que aprobar, porque de no hacerlo se abría un espacio político para actores que no se querían ver en el escenario mexicano.

11) El elemento central de la actual coyuntura canadiense es la reestructuración profunda de los mercados. De un sistema de partidos estructurado en torno a tres partidos nacionales el Progressive Conservative (PCP), el Liberal (LP) y el New Democratic (NDP) se ha pasado a uno organizado en torno a seis partidos nacionales (además de los anteriores, el Reforma (RP), el National (NP) y el Bloc Québécois (BQ). Esta reestructuración, que aparecerá con toda claridad en las próximas elecciones federales tienen como telón de fondo tres hechos básicos: el fracaso de las élites políticas para establecer un nuevo pacto federal basado en un mayor federalismo entre las distintas provincias y las diferentes nacionalidades (anglófonos, francófonos y aborígenes), el debate sobre las políticas sociales y la discusión -e inminente aprobación- del TLC. Esta reestructuración pasa también por muchos de los movimientos sociales en general y por las organizaciones de productores rurales en particular.

Dos de los nuevos partidos nacionales han surgido quitando espacios Progressive Conservative. A su derecha, el RP creció de manera sustancial llamando a votar por el NO en el referendun del año pasado y diferenciándose de los Tories en tres puntos básicos: GST (IVA), inmigración y el seguro de desempleo y es particularmente fuerte en provincias como Alberta en Quebec, el surgimiento y crecimiento del BQ (cerca de 43 mil miembros), básicamente en torno a demandas nacionalistas, rompió uno de los vértices que llevó a Brian Mulroney a ganar las elecciones federales en dos ocasiones seguidas. El surgimiento del NP se ubica, en cambio, en un espacio ocupado por la izquierda del LP y la derecha del NDP.

Uno de los elementos significativos de la actual reestructuración de los mercados políticos es la crisis del NDP. Esta crisis, que se manifiesta en el desencanto de los activistas de izquierda en el movimiento sindical, en la ruptura abierta de una de las secciones sindicales del sindicato automotriz en Ontario con el partido, y en el desligamiento de varios de los nuevos movimientos sociales -productores rurales incluidos-, se origina en un hecho básico: las administraciones neodemócraticas en Ontario, Saskatchewan, y la Columbia Británica (allí viven 14.5 millones de habitantes de los 27 con que cuenta Canadá) tienen una deuda de \$126.8 billones de dólares canadienses que ha limitado enormemente la posibilidad de implementar las políticas sociales ofrecidas durante las campañas. Asimismo, su estilo de gestión gubernamental ha desalentado la participación ciudadana, y no ha sido demasiado transparente.

Como parte de una estrategia para ganar nuevamente credibilidad, el NDP ha decidido hacer de la lucha contra el Nafta uno de los ejes centrales de su estrategia, involucrando en ella a sus tres Primeros Ministros Provinciales. Asimismo ha elaborado, con la ayuda de un despacho externo al partido, un estrategia de gobierno llamada "la estrategia para la economía de empleo total", que busca poner a la gente a trabajar en todas las regiones del país con empleos útiles y productivos dentro de un tiempo razonable. Para ello se le asigna al Gobierno Federal un papel rector en las políticas económicas, de planeación e inversión.

La firma del NAFTA tiene como trasfondo en Canadá el intenso debate que se desarrolló alrededor de firma del TLC entre Estados Unidos y Canadá alrededor de 1988, y el balance que sobre ese Tratado realizan las distintas fuerzas canadienses. Las organizaciones de agricultores no son la excepción.

Para quienes están a favor del tratado -básicamente productores que destinan su producción a la exportación-, el libre comercio garantiza el acceso a los mercados de manera segura.

Para quienes se oponen a los Tratados, estos limitan y erosionan los programas de regularización de oferta -impidiendo ampliarlos a nuevas ramas de actividad-, desmantelan los apoyos a los productores (como los subsidios a la transportación), obligan a ampliar las cuotas de importación de ciertos productos y disminuyen los controles sanitarios.

El TLC con los Estados Unidos creó ganadores y perdedores entre los distintos productores canadienses. Los grandes ganadores fueron los productores de carnes rojas (puercos y aves). Los productores de granos y oleaginosas tuvieron algunos triunfos y algunas derrotas: perdieron los subsidios de transporte en tren para las exportaciones a los Estados Unidos, y la eliminación de las licencias de importación para trigo, cebada, y avena cuando el nivel de apoyo a los productos canadienses iguala el nivel de apoyo a los productos norteamericanos; ganaron el exención de las regulaciones para las importaciones en los Estados Unidos, la posibilidad de exportar de manera creciente aceite de soya y de canola. Los productores de frutas y vegetales tuvieron más pérdidas que ganancias, sobre todo aquellos enclavados en la producción de hortalizas. los productores de lácteos conservaron su programa de regulación de la oferta pero perdieron al aceptar su gobierno la eliminación de los aranceles en un plazo de diez años. Los productores de aves y huevos conservaron también su programa de regulación de la oferta pero perdieron con la aceptación de incrementar el volumen de las importaciones.

Para quienes se oponen al TLC con México la firma del Tratado agravará estos problemas. Por ello han sostenido que, más que opciones intermedias, el grueso de su acción debe concentrarse en abrogar el TLC con los Estados Unidos y en impedir la aprobación del Tratado con México.

Con la actual composición de fuerzas en el Parlamento, el NAFTA será, sin lugar a dudas, aprobado. Nada garantiza que, a final del año, con una nueva Casa de los Comunes no existan rectificaciones. En mucho dependerá de la actitud que asuma el Partido Liberal, hoy dividido ante el tema.

12) A pesar de su activismo y de que se han imbricado con otras fuerzas sociales en coaliciones mas amplias como el Action Canada Network o el Fair Trade Campaign en los Estados Unidos las oposiciones rurales al TLC son débiles. Después de todo, la importancia numérica de la población rural es escasa tanto en los Estados Unidos como en Canadá, y parte de su fuerza política proviene de las alianzas que han realizado con ambientalistas y grupos de consumidores urbanos.

En resumen, su oposición al TLC surge de la convicción de que se trata de un instrumento diseñado para dismantelar las políticas agrícolas que defienden la agricultura familiar y abren el camino para el avance de las grandes corporaciones agroalimenticias. Las evidencias que se han mostrado sugieren que su convicción es correcta.

En lo inmediato, su gente está ligada a la negociación global de los acuerdos paralelos. Su influencia en ellos está asociada a la acción de las Coaliciones en las que participan, en la que la agricultura es sólo una preocupación marginal. Su futuro, sin embargo, está también ligado a dos factores adicionales: la negociación del Farm Bill de 1995, y la culminación de las negociaciones del GATT. La enorme potencia exportadora agrícola de los Estados Unidos provoca que los precios de sus productos sean referencia obligada a nivel mundial. Si en el próximo Farm Bill los productores norteamericanos avanzan en fijar precios agrícolas acordes con los costos de producción a nivel mundial se recuperaran y los pequeños productores tendrán mejores condiciones de sobrevivencia. Si, por el contrario, la tendencia actual se mantiene, los tiempos que vienen serán difíciles. De la misma manera queda aún pendiente de resolver al seno del GATT la resistencia francesa contra los acuerdos entre la CEE y los Estados Unidos y la oposición japonesa a dejar de proteger a sus productores de arroz. Si esto se destraba, la agenda desregulatoria hacia la agricultura podrá avanzar con mayor rapidez.

En el camino el futuro de los pequeños productores campesinos mexicanos será cada vez más complicado y dependerá de su posibilidad de influir en la definición de políticas de fomento y de combate a la pobreza que permitan su arraigo en el medio rural.