

## EFFECTOS DEL TLCAN EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO. BASES PARA SU RENEGOCIACIÓN

MANUEL Á. GÓMEZ C. Y RITA SCHWENTESIUS R.

CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo, México  
ciestaam@avantel.net



### Resumen / Abstract / Résumé

67

En este ensayo se consignan y precisan los efectos económicos y sociales, presentes y futuros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en su capítulo agropecuario, al cumplirse nueve años de vigencia y de la liberalización casi completa de las diferentes fracciones arancelarias del sector en cuestión. Con ello se pretende generar un diagnóstico sobre la situación actual y sentar las bases para una posible renegociación. UAM, ©2002

*In this essay, we analyze the present and future economic and social effects, of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). We considered the effects on the agriculture issue, at nine years of its currency and the almost complete liberalization of the custom prerogatives of this sector. With this analysis, we are looking for a diagnosis over the situation and for establishing the basis for its re-negotiation.*

Cet essai consigne et précise les effets économiques et sociaux, présents et futurs, du traité de libre commerce de l'Amérique du Nord (ALENA en français), en ce qui concerne le chapitre agricole, neuf ans après son entrée en vigueur et la libéralisation presque complète des différentes fractions douanières de ce secteur. Il prétend ainsi générer un diagnostic de la situation actuelle et poser les bases pour une possible renégociation.

Palabras claves:  
Tratado de libre comercio  
capítulo agropecuario  
asimetrías  
liberalización comercial

Keywords:  
North American Free Trade  
Agreement  
agricultural issues  
asymmetries  
commercial liberalization

Mots clefs:  
Traité de libre commerce  
chapitre agricole  
asymétries  
libéralisation commerciale

## Introducción

El objetivo de este documento es consignar y precisar los efectos económicos y sociales, presentes y futuros, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —Capítulo Agropecuario—, a unos días de haber cumplido nueve años de vigencia y de la liberalización casi completa de las fracciones arancelarias del sector en cuestión. El 1 de enero de 2003 quedó anulada la escasa protección arancelaria para los productos agropecuarios de importación, excepto maíz, frijol, leche en polvo y azúcar, pero la protección de éstos queda sólo en el papel. El documento consta de cuatro partes esenciales: 1) importancia de la agricultura, 2) asimetrías entre los países firmantes, 3) evaluación a nueve años del TLCAN, y 4) propuestas.

68

### Importancia de la agricultura

En México existen, por lo menos, dos posiciones completamente opuestas sobre la importancia del sector agropecuario en la economía y sobre el efecto del TLCAN entre la mayoría de los productores y la población que dependen de la agricultura. La primera mide la importancia del sector nada más en términos monetarios y su aportación al Producto Interno Bruto (PIB), y evalúa el resultado del TLCAN únicamente a través de las cifras del comercio.

Nuestra posición considera: a) el efecto multiplicador del sector agropecuario en las direcciones vertical y horizontal, es decir, mide las consecuencias sobre las industria de insumos y las de transformación, transporte, servicio y comercio, y b) la multifuncionalidad del sector por ser la base de la soberanía y cultura alimenticia —parte importante de nuestra identidad nacional— por generar empleos y divisas; por su derivación social y su importancia en la paz en el medio rural, y por la protección del ambiente, la biodiversidad y el paisaje.

### Las asimetrías

Las relaciones comerciales entre México y sus socios comerciales, Estados Unidos y Canadá se caracteri-

zan por múltiples asimetrías que explican en gran medida las secuelas negativas del TLCAN sobre el sector:

#### Desde antes de la firma del Tratado

1. Asimetrías en la dotación de recursos naturales, niveles tecnológicos, capitalización de productores, apoyos, subsidios, etcétera (Cuadro 1);
2. Costos de producción no competitivos por menor productividad y precios mayores de los insumos siguientes: diesel, energía eléctrica, costos financieros, entre otros; mayores costos de transacción por la deficiente y mala infraestructura de carreteras y de almacenamiento y falta de información; estos costos, ajenos al poder de influencia de los productores;
3. Mala negociación del TLCAN para México:
  - A) Se pactó sin experiencia; los capítulos 19 y 20, referentes a diferendos y controversias comerciales, son insuficientes en su contenido para resolver realmente los conflictos. Su contenido lleva a un círculo vicioso.
  - B) No se excluyeron los productos más sensibles, como lo hizo Canadá (avícolas y lácteos); se aceptaron altas cuotas de importación sin cobro de aranceles para gran diversidad de artículos; no se consideró la posibilidad de revisión, suspensión, moratoria u otros instrumentos de protección a la planta productiva nacional.
4. Desigualdad jurídica: Estados Unidos firmó un Free Trade Agreement, un Acuerdo, mientras que para México es un Tratado, de ello se derivan márgenes jurídicos para la revisión del mismo.
5. Estados Unidos dispone de mayor capacidad técnica, política, económica y de información, además de un mayor poder de negociación (aprovechan instrumento de lobby, estudios permanentes para evaluar, etcétera).

#### Después de la firma del Tratado

6. Los productores de EEUU reciben con la nueva Farm Bill el 70% más de apoyos. Los subsidios representan en México el 19% de los ingresos de los productores, mientras que allá equivalen al 21%.<sup>1</sup>
7. La metodología de la OECD (Organisation for

<sup>1</sup> OECD, Agricultural Compendium, Producer and Consumer Support Estimates 2002, base de datos, Beyond 20/20 Browser Files. Paris, France, 2002.

Economic Co-Operation and Development) para estimar los apoyos a la agricultura evidencia la inconsistencia en las ayudas a la agricultura en México. Antes del TLCAN los niveles de asistencia en Estados Unidos y Canadá fueron mucho mayores que en México, y en lo que va del convenio, el 33% del valor de la producción agropecuaria de EEUU fueron subsidios y en México, solamente el 16%<sup>2</sup>.

8. Además, los productores de Estados Unidos reciben apoyo por hectárea de 120 dólares y los de México de 45 (OECD). Allí las explotaciones son en promedio de 29ha (tierra arable) frente a 1.8ha acá (FAO, FAOSTAT). Finalmente, la productividad de un trabajador agrícola es 18 veces mayor en EEUU (US\$39,000), mientras acá es de 2,164, según datos del Banco Mundial.
9. Existen asimetrías en cuanto al aprovechamiento de los márgenes negociados del TLCAN. En la práctica, México no aprovechó los tolerancias pactadas, por ejemplo: no se han cobrado los aranceles de las importaciones fuera de cuota en los casos de maíz y frijol, de tal suerte que en el caso del maíz la pérdida fiscal durante el periodo del TLCAN es casi de 2,800 millones de dólares y en el de frijol de 77 millones, nada más de las de Estados Unidos.<sup>3</sup>
10. México no avanzó debidamente en la definición de normas, lo que permitió importaciones sin pagar el arancel y la falta de control fito y zoonitario, por ejemplo, en los productos cárnicos.
11. México no instrumentó medidas serias frente al contrabando: casos de frijol y arroz.

## Evaluación a nueve años

A nueve años, los resultados del efecto del TLCAN son más dramáticos de lo previsto:

1. El presupuesto al sector agropecuario y pesca en México se redujo en números reales continuamente en el periodo 1990 - 2002. De 75,998 millones de pesos en 1994, año de inicio del Tratado, a menos de 50% en el 2001 (CNA, 2002, citado por Agrobusiness, octubre 2002, No. 119, p. 1).
2. La competitividad en el sector agroalimentario en

su conjunto es negativa en la región del TLCAN. De ser competitivo en los años 60, México en la actualidad no es capaz de acortar la brecha frente a Estados Unidos.

3. Antes del TLCAN, en 1993, nuestro país importó 8.8 millones de toneladas de granos y oleaginosas; para el año 2002, se estima aumente a más de 20 millones, o sea, 2.3 veces más. En lo que va del Tratado las importaciones ascienden a 136.6 millones. Algo similar sucede con las carnes y frutas de clima templado, entre otros. Estas transacciones han desplazado a los productores nacionales, aumentando el desempleo en el campo; además, han destruido parte de la infraestructura física en el país.
4. La balanza comercial de México es crónicamente deficitaria, con tendencia a crecer. A 9 años del TLCAN el déficit asciende a 14,500 millones de dólares. Cifra equivalente a 4.3 veces el presupuesto propuesto para el campo para el 2003.
5. Los datos demuestran que México está perdiendo su soberanía alimentaria por la dependencia de las importaciones, que crece año con año, lo que genera gran fuga de divisas. Sólo en granos y oleaginosas se gastó US\$30 mil millones entre 1994 y septiembre del 2002<sup>4</sup>. En lo que va del convenio, México ha erogado para la compra de alimentos la exorbitante cantidad de 78 mil millones de dólares, cifra superior a la deuda pública del país (US\$73,658,600).<sup>5</sup>
6. El desempleo aumenta en forma alarmante en el campo. Según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la pérdida de empleos es de 1.78 millones<sup>6</sup>, de los que casi 600,000 se relacionan con productores de granos básicos; de los poricultores el 40% ha abandonado la actividad, lo mismo ha sucedido con el 24% de los productores de papa, pero también con arroceros, maiceros, etcétera.
7. A pesar del TLCAN, que se suponía atraería más inversión extranjera para el campo, generaría más empleo y aumentarían las remuneraciones de los trabajadores, la pobreza se ha incrementado; según cifras oficiales, el 69.3% del total de la población en el campo es pobre.<sup>7</sup>
8. Las supuestas ventajas para los consumidores de

2 Cálculo propio con base en OECD, 2002. Cabe aclarar que la metodología de la OECD evidencia la distorsión que causa el tipo de cambio en el caso de México. Al ser notoriamente sobrevaluado, los apoyos al campo se sobreestiman. Si se considera en equilibrio, el subsidio asciende a 14% en 2001 en México, o sea, representa 39% de los de EEUU.

3 Cálculos propios con base en SECOFI, Tratado de Libre Comercio, op. cit., y USDA, ERS, Foreign Agricultural Trade of the United States <http://www.fas.usda.gov/ustrdscrip/USReport.exe>

4 INEGI, Banco de Información Económica (BIE), Sector Externo, Importación de mercancías por producto y actividad económica de origen <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fbie.html>. 4.12.2002.

5 México. Presidencia de la República, 2º Informe de Gobierno. 1 de septiembre 2002. Anexo, p. 237.

6 Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Encuesta Nacional de Empleo. Población ocupada por sexo y rama de actividad económica. [http://www.stps.gob.mx/01\\_oficina/05\\_cgpeet/302\\_0055a.htm](http://www.stps.gob.mx/01_oficina/05_cgpeet/302_0055a.htm), 9.11.2002.

7 Cortés Cáceres, Fernando, et al. Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XXI. SEDESOL. Agosto 2002, p. 19.

conseguir alimentos más baratos a partir de las importaciones han resultado ser demagogia. De 1994 a 2002, los precios de la canasta básica se han elevado el 257%, mientras que los salarios mínimos sólo 185%, según datos del Estado. Por otro lado, las importaciones masivas han presionado sobre los precios que reciben por sus productos los agricultores nacionales que, en relación con los precios de la canasta básica, se han reducido el 30% en el mismo periodo.

9. Finalmente, el TLCAN ha ocasionado la transformación más drástica y profunda en la historia de la agricultura mexicana. EL presente y futuro de ésta ha sido trastocado, la opción de vida en el campo para la mayoría de los productores está puesta en duda. Las organizaciones de productores pequeños, medianos y empresariales de maiceros, soyeros, trigueros, frijoleros, arroceros, paperos, algodóneros, manzaneros, porcicultores, ganaderos, etcétera, que representan la mayor parte de los agricultores y ganaderos del país, claman por la suspensión del Tratado o por lo menos su renegociación, porque los beneficiados no son más de mil personas<sup>8</sup> frente a millones de perjudicados.
10. El Ejecutivo no escucha, ahora no ve ni oye, dice que todo está bien en el campo y que lo que existe contra TLCAN es puro amarillismo.<sup>9</sup> Lo mismo repiten los funcionarios gubernamentales de las secretarías de Economía, Agricultura y de Relaciones Exteriores.

## Propuesta

Un antecedente clave: El papel del Congreso de Estados Unidos en el caso del transporte. A pesar de que el TLCAN consideraba la libre circulación de los vehículos entre ambos territorios, a partir de 1995, el gobierno vecino prohibió este tránsito a través de una moratoria. Pasaron varios años de controversias, hasta que, el 6 de febrero de 2001, la Organización Mundial de Comercio (OMC) emitió el fallo favorable para México. El 5 de junio de 2001, el presidente de Estados Unidos de América, George W. Bush, por fin, en papel autorizó el ingreso de los

camiones mexicanos y ordenó el levantamiento de la moratoria. Sin embargo, el Congreso aprueba el acceso a partir del 2002, condicionado a que se puedan contratar inspectores suficientes y, el 1 de agosto de 2001, contraviniendo, argumenta el bloqueo, justificando la inseguridad de los transportes de México en sus carreteras.<sup>10</sup> Así, el Congreso de Estados Unidos nos enseña el camino; pese al Tratado, ellos protegen a sus transportistas, sus fuentes de empleo y sus intereses nacionalistas.

Se propone la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN en virtud del papel estratégico de la agricultura como fuente generadora de empleo, productora de alimentos, su importancia para la protección del ambiente, por sus implicaciones sociales y culturales, y en virtud de que no existen fondos de compensación para paliar los efectos del Tratado, de que el presupuesto asignado nunca será suficiente para hacer competitivo al sector frente a la agricultura del país más poderoso del mundo, considerando el Artículo 21° de la OMC (sobre la afectación de un Tratado), el Artículo 89° Constitucional, fracción 10 (desigualdad jurídica) y en virtud de las facultades que la nación le otorga al poder ejecutivo con el Artículo 131° Constitucional, que a la letra dice: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país."<sup>11</sup> Es decir, el precepto constitucional indica que el Congreso ha dotado al Ejecutivo con una facultad, las salvaguardas en general.

"Es importante tener en consideración que, como Ley suprema del país, la Constitución aplica en forma general y que ninguna otra ley ni tratado internacionales puede estar por encima de esta legislación."<sup>12</sup>

México no debe renunciar a su soberanía y puede

8 Agroindustriales de la cerveza y el tequila, productores y empacadores de hortalizas y frutas tropicales de exportación, importadores de carnes, granos, frutas y de insumos.

9 El Financiero, 4.11.2002, p.26.

10 Información tomada de Marín López, Efrén, La solución política: ¿Opción a la insuficiencia de los capítulos 19 y 20 del TLCAN?, Tesis Doctoral, UAM, Xochimilco, México, D.F., diciembre de 2002, pp. 90-102.

11 Fuente: <http://www.camaradediputados.gob.mx/marco/constitucion/>

12 Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28, [http://www.agroenlinea.com/agro/portdets/diariooficial/diariooficialbody.jsp?ID\\_DIARIO=108](http://www.agroenlinea.com/agro/portdets/diariooficial/diariooficialbody.jsp?ID_DIARIO=108)

13 [http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/CAP08.asp#An803.3](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP08.asp#An803.3)

aprovechar todas las disposiciones previstas en su Constitución Política. El propio TLCAN reconoce este derecho en el Artículo 803º, que dice: "Los procedimientos para la adopción de medidas de emergencia podrán iniciarse mediante solicitud o queja que presenten las entidades señaladas específicamente en la legislación interna. La entidad que presente la solicitud o queja acreditará que es representativa de la industria nacional que fabrica un producto similar o competidor directo del bien importado."<sup>13</sup>

La propuesta de revisar el TLCAN —Capítulo agropecuario— no solamente se justifica por los daños ya causados, sino también por la amenaza que está por llegar a partir de 2003.

La revisión y la suspensión parcial del Tratado en protección de los productos más sensibles afectarán

a algunos intereses particulares, en especial a los importadores e intermediarios de los productos agropecuarios. Pero, como hemos demostrado, no existe tanto beneficio para el consumidor como se argumenta desde las esferas oficiales. Por otro lado, los exportadores mexicanos no serán afectados, siempre que se aprovechen los márgenes de manobra que permite la OMC para países en desarrollo.

Finalmente, es el Gobierno mexicano quien, sin consultar en forma democrática a la sociedad, instrumentó la política de liberación de la economía y firmó el TLCAN; es por ello que debe responsabilizarse por los daños causados e instrumentar políticas que beneficien a la sociedad en su conjunto, no puede desligarse de las consecuencias de su política y, sobre todo, siempre debe tener clara su responsabilidad por el bienestar de la población.

CUADRO 1. ASIMETRÍAS ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

	México	Estados Unidos	Canadá
Población (1,000) <sup>1</sup>	100,368	285,926	31,015
Población rural (1,000) <sup>1</sup>	25,555	64,539	6,535
Población agrícola (1,000) <sup>1</sup>	23,064	6,162	766
Presión demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	51	30	3
Superficie total (1,000 ha) <sup>2</sup>	195,820	962,909	997,061
Tierras arables (1,000 ha) <sup>2</sup>	27,300	179,000	45,700
Tierra irrigada (1,000 ha) <sup>3</sup>	6,500	22,400	720
PIB US\$ mil millones. (1999) <sup>4</sup>	428.8 (lugar 12)	8,351.0 (lugar 1)	591.4 (lugar 9)
PIB per cápita (US\$ 1999) <sup>4</sup>	4,400 (lugar 71)	30,600 (lugar 8)	19,320 (lugar 29)
Índice de GINI <sup>4</sup>	53.7	40.8	31.5
Concentración del ingreso en el 10% de la población con ingreso más alto (%) <sup>4</sup>	42.8	30.5	23.8
Rango de competitividad (lugar) <sup>5</sup>	43	1	9
Crecimiento de competitividad (lugar)	45	1	5
Gasto en investigación agropecuaria/PIB agropecuario (%)	0.52	2.60	
Gasto público en educación (% del PIB) <sup>4</sup>	4.9	5.4	6.9
Tractores/1,000 trabajadores <sup>4</sup>	20	1,484	1,642
Salario en la agricultura (US\$/año), 1995/984. <sup>2</sup>	908	n.d.	30,625
Productividad agrícola (US\$/trabajador) <sup>4</sup>	2,164	39,001	n.d.
Deforestación (cambio anual %) <sup>4</sup>	0.9	-0.3 *	-0.1*
Subsidios agrícolas (% del valor de la producción) 2001 <sup>6</sup>	22	36	25
Importación agroalimentaria (1998/2000), valor en 1,000 de dólares <sup>7</sup>	8,935,732	43,354,622	11,046,062
Exportación agroalimentaria (1998/2000), valor en 1,000 de dólares <sup>7</sup>	7,157,371	55,508,420	15,253,898
Balanza comercial, en 1,000 dólares	-1,778,361	12,153,798	4,207,837
Rendimiento de maíz (t/ha) <sup>8</sup>	2.50	8.55	7.15

n.d., no definido, \* el valor negativo significa que están forestando.

Fuentes:

- 1) <http://apps1.fao.org/servelet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=3008&Elements=511&Elements=551&Elements=571&Years=2001&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=SUA&ItemTypes=Population&Language=espanol&UserName=>
- 2) <http://apps1.fao.org/servelet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=1421&Elements=11&Elements=121&Elements=61&Years=2000&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=LUI&ItemTypes=LandUse&Language=espanol&UserName=>
- 3) <http://apps1.fao.org/servelet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=1423&Elements=51&Years=2000&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=LUI&ItemTypes=Irrigation&Language=espanol&UserName=>
- 4) Banco Mundial, World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty. Washington, DC, 2001.
- 4.2) The World Bank, World development indicators 2002. Washington, DC, 2002, pp. 64 y 65.
- 5) Porter, M.
- 6) OECD, Agricultural Compendium, Producer and Consumer Support Estimates 2002, base de datos, Beyond 20/20 Browser Files. Paris, France, 2002.
- 7) <http://apps1.fao.org/servelet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=1882&Elements=62&Elements=92&Years=2000&Years=1999&Years=1998&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=SUA&ItemTypes=Trade.CropsLivestockProducts&Language=espanol&UserName=>
- 8) <http://apps1.fao.org/servelet/XteServlet.jrun?Areas=33&Areas=231&Areas=138&Items=56&Elements=418&Years=2001&Years=2000&Years=1999&Format=Table&Xaxis=Years&Yaxis=Countries&Aggregate=&Calculate=&Domain=SUA&ItemTypes=Production.Crops.Primary&Language=espanol&UserName=>

## Referencias

- CORTÉS Cáceres, Fernando, et al. 2002. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. SEDESOL. México.
- GRUPO DE TRABAJO: SHCP, Banco de México, SECOFI e INEGI, *Banco de Información Económica*, <http://www.inegi.gob.mx>
- INEGI, Banco de Información Económica (BIE), *Sector Externo, Importación de mercancías por producto y actividad económica de origen*: <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fbie.html.s>
- MARÍN López, Efrén. 2002. *La solución política: ¿Opción a la insuficiencia de los capítulos 19 y 20 del TLCAN?*, Tesis Doctoral, UAM-Xochimilco, México, DF.
- MÉXICO. Presidencia de la República, 2º Informe de Gobierno. 1 de septiembre del 2002. AnexoOECD, *Agricultural Compendium, Producer and Consumer Support Estimates 2002*, base de datos, Beyond 20/20 Browser Files. Paris, France.
- USDA, ERS, *Foreign Agricultural Trade of the United States*. <http://www.fas.usda.gov/ustrdscrip/USReport.exe>
- SECOFI, 1994. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones arancelarias y plazos de desgravación*. Purrúa, México.