

EL TLC, EL GATT Y LA REFORMA AGRÍCOLA EN MEXICO

Introduccion

Magda Fritscher Mundt

El acuerdo agropecuario establecido entre México y Estados Unidos a través del TLC es inédito en el mundo por su radicalidad, alcances y plazos. En este sentido contrasta notablemente con otros acuerdos, como el que se procesa entre Canadá y Estados Unidos en el marco del ALC (luego incorporado al TLC), cuya meta son reducciones arancelarias más que la consolidación del libre comercio en la agricultura. En otras situaciones, los países y regiones involucrados en tratados comerciales similares han optado por excluir al sector agropecuario de las negociaciones, con el propósito de dejar intacta la autonomía interna de las políticas agrícolas. Así, las recientes negociaciones que culminan en el Espacio Económico Europeo, en la ASEAN y en acuerdos de libre comercio entre países africanos, solo parcialmente tocan el tema agrícola ¹. Y finalmente no podemos dejar de resaltar que el tratado entre México y Estados Unidos, si bien invocado como parte de la vasta reforma agrícola convocada por el GATT, contrasta notablemente con los resultados de ésta. La Ronda Uruguay no logró avanzar en sus pretensiones de liberalización comercial más allá de ciertos acuerdos respecto a acceso a mercados y reducción a subsidios y por muchos fue catalogada como un paso inicial en dicha dirección.

Ahora bien, ante este escenario poco proclive a avances bruscos en el ámbito agrícola ¿cómo explicar la celebración de un tratado como el TLC, que lleva por lo menos en el caso mexicano a la total apertura de su comercio agrícola? Y más aún ¿cómo explicar la anuencia y entusiasmo del gobierno mexicano frente a un pacto que a priori reserva para México la condición de socio débil? Ello nos remite a explicaciones respecto a los intereses en juego de ambas partes, pero nos obliga a destacar, con especial énfasis, las razones que llevaron el gobierno salinista a tal acción.

¹ FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1995, Roma, 1995.

Nuestro trabajo, además de sugerir dicha explicación, busca indicar por que se considera el capítulo agropecuario del TLC un acuerdo excepcional, con consecuencias devastadoras para México. Para ello utiliza como referente las resoluciones del GATT respecto a las nuevas normas de conducción agrícola en el mundo y los parámetros que le dan sustento. A seguir se refiere al pacto agropecuario entre Canadá y Estados Unidos inscrito en el TLC, buscando confrontarlo con el que nos atañe. Asimismo se procura indicar como la reforma agrícola mexicana no solo rebasa los mandatos del GATT, el pacto canadiense con Estados Unidos, sino que incluso lo hace con respecto al propio TLC.

Las Asimetrías

Como ya ha sido ampliamente documentado, el proceso de liberalización impactará asimétricamente a los países, con menores costos y mayores ventajas para Estados Unidos y grandes pérdidas para el agro mexicano. Ello es así porque para aquel país la apertura comercial sólo afectará a un sector pequeño y localizado de productores que en forma estacional compite con los agricultores mexicanos dedicados a la producción horto-frutícola. Este sector localizado en Florida posee desventajas frente a la producción invernal de frutas y verduras de México y ciertamente será afectado con la apertura comercial. Respecto a algunos otros sectores (azúcar, tabaco, cítricos), las desventajas para Estados Unidos no están claramente definidas. En cambio para México, el TLC impactará en forma devastadora la producción de artículos básicos para la dieta, como lo son los granos, cuya producción abarca el 70% tanto del área total cosechada como de los productores. En forma similar afectará a otra rama básica como es la pecuaria con sus ramas derivadas. Ello ocurrirá debido a que, como ha sido ampliamente documentado, sólo una pequeña parte de estos bienes podrá afrontar una situación de mercados abiertos. El factor asimétrico que impacta negativamente a México es cuantitativo y cualitativo a la vez, dado que si por un lado pone en riesgo a gran parte

del territorio agrícola y a la mayoría de los productores, también se convierte en factor de extrema inseguridad alimentaria, ya que compromete a los productos básicos de la dieta mexicana.

Asimismo es importante destacar que, dado que para Estados Unidos el vínculo con México constituye tan solo una pequeña fracción de su comercio agropecuario total (entre el 5 y el 8%), el TLC no significa de hecho una liberalización comercial de su agricultura. En cambio, para México, cuyo comercio sectorial se realiza en su casi totalidad con el vecino país (entre el 80 y el 90%), el impacto del tratado es avasalador ². Desde esta perspectiva se puede afirmar que para México el TLC y la liberalización agrícola constituyen un solo fenómeno.

El escenario de asimetrías (que no concluye con las indicadas) apunta sin margen a dudas a que México saldrá vencido antes mismo que empiece la batalla, con un saldo de pérdidas que por su magnitud se hace imprevisible. En efecto, todos los pronósticos apuntan en esta dirección, desde los nacionales hasta los hechos por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos y por los organismos internacionales como la FAO y el Banco Mundial ³. Por otra parte, el acuerdo agrícola bilateral no parece constituir el resultado de una dinámica irreversible provocada por fuerzas externas : de ello nos hablan los antecedentes mencionados (acuerdo Estados Unidos-Canadá y Ronda Uruguay) que más bien sugieren procesos de reajuste menos ambiciosos. Si bien no se descartan las presiones estadounidenses en favor del acuerdo, éste parece obedecer en primera instancia a la voluntad del gobierno mexicano, empeñado en transformar por completo y en el plazo más corto posible la vida productiva y social del campo mexicano.

Las Razones de México

² FAO, Mercados Nacionales e Integración Económica, documento Técnico n.3, Roma, 1994.

³ FAO, *ibidem*.

Grinspun y Kreklewich ⁴ califican los tratados de libre-comercio como un mecanismo a través del cual las élites nacionales logran efectuar reformas sociales y económicas de carácter neo-liberal, que son intrínsecamente anti-democráticas. Ello es así porque "el programa neo-liberal introduz-se por la puerta trasera", pactándose su forma y contenido con agentes externos, y validándolo a partir de compromisos de largo plazo con dichos actores. Así este tipo de acuerdos se transforman en una especie de "marco condicionante" que restringe las opciones de políticas a nivel de estado-nación. Ahora bien, en el decir de los autores, el mandato ni siempre es dictado desde el exterior, ya que por lo general las élites manipulan tales obligaciones para imponer políticas, que de otra manera, no recibirían la aprobación interna.

Esta tesis parece certera para el caso de México. La inclusión de la agricultura en el TLC obedeció a la idea de consolidar y hacer permanentes las reformas que el salinismo aplicó al campo, de tal forma que éstas no pudieran anularse en un futuro. De entre ellas, la más importante, la que proporciona el encuadre general para las demás, es la liberalización comercial, que aparece enlazada al compromiso bilateral de apertura entre ambos países. Con ello la orientación hacia el libre cambio se vuelve permanente y rígida, debiendo obedecer a una calendarización estricta, con ritmos de apertura y plazos predeterminados, perdiendo su implementación cualquier viso de flexibilidad o pragmatismo frente a coyunturas específicas. Así también cualquier eventual reajuste o cambio en esta orientación conllevan un alta carga de dificultad y conflictividad dado el peso del compromiso bilateral que incorpora.

Todo ello nos remite al modelo agrícola que se quiso implantar en el país, utilizando para ello, entre otros instrumentos, el TLC. El equipo salinista enfatizaba la idea de que el sector

⁴ Grinspun, R., Kreklewich, R., "Consolidación de las Reformas Neoliberales: el libre comercio como marco condicionante" Nueva Sociedad n37, Caracas, 1995.

agropecuario debía, al igual que otros, encaminarse por la vía de la desregulación, la privatización y la apertura comercial para superar su atraso. Integrarse al mercado mundial en forma exitosa era sinónimo de modernización y mejoría económica, para lo cual había que incrementar el portafolio exportador, sustituyendo cultivos no redituables por otros que si respondían a las nuevas exigencias⁵. Ello era tanto más oportuno cuando en el mercado internacional existía sobreoferta de granos, con precios a la baja, pudiéndose de esta forma resolver con importaciones el problema de los alimentos básicos en forma coherente con las metas estabilizadoras del régimen. Estados Unidos, el principal ofertante mundial de estos productos, podía convertirse en un abastecedor oportuno y permanente de México, a la vez que era el territorio indicado para recibir nuestras ampliadas exportaciones. Dicha orientación fue reforzada ciertamente con el aval del Banco Mundial y el entusiasmo de los granjeros estadounidenses.

Esta fue la concepción que orientó las demás reformas económicas y sociales implantadas en el agro mexicano a partir de entonces. Ciertamente que la puesta en marcha de tal proyecto, por los riesgos sociales y económicos que traía implícitos, tuvo pocos defensores y más bien se enfrentó con la resistencia de productores y sociedad civil. Para ser aprobada exigió el uso de todos los mecanismos e instancias autoritarios del régimen y de un considerable grado de manipulación política. No fue ajeno a ésta el discurso que presenta el TLC como un privilegio, dadas sus bondades en lo relativo a su capacidad par modernizar el campo, atraer inversiones y multiplicar el empleo. Otro elemento del discurso oficial tendiente a justificar las reformas fue la alusión a la necesidad de responder a los compromisos de liberalización comercial exigidos por el GATT a partir de las negociaciones realizadas en la Ronda Uruguay. Segun ésto, la nueva política mexicana se efectuaba en concordancia con las exigencias de dicho organismo, mismas a que no podía abstenerse como

⁵ Tellez, Luís, La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1994.

miembro de la comunidad económica internacional. El entorno internacional fue así definido por el gobierno mexicano como un "marco condicionante" para la reforma interna.

El GATT y la Reforma del Comercio Agrícola

La Ronda Uruguay nace en 1986

con el encargo de modificar las prácticas y normas vigentes en el comercio mundial de alimentos, eliminando el régimen de excepción a que estaba sujeto hasta entonces. Se trataba de suprimir las prácticas proteccionistas, que permitían la existencia de mercados cerrados o administrados, inducir la baja en los aranceles y a la vez cancelar los subsidios distorsionantes canalizados ya sea a productores o exportadores. En este contexto destacó la propuesta estadounidense de que en un plazo máximo de diez años el sector debería estar libre de aranceles y subsidios. Sin embargo, pese a las declaraciones de principios iniciales, en las que participaron el conjunto de países miembros, las negociaciones siguieron un curso difícil y tortuoso, poniendo bajo cuestionamiento no pocas veces la legitimidad del mismo organismo. Las razones para ello tuvieron que ver con la enconada resistencia a cambios drásticos de parte de países o regiones que por décadas habían cultivado un régimen agrícola protegido, en aras de alcanzar niveles razonables de seguridad alimentaria y equilibrio social. Entre éstos, se destacaban como los más importantes los europeos pertenecientes a la entonces Comunidad Económica Europea, a la EFTA, y los del sureste asiático, encabezados por Japón. Dado el peso político de los contrincantes, las propuestas de cambio radical en un plazo de diez años emanadas por Estados Unidos no pudieron concretarse, y más bien dieron paso a iniciativas menos ambiciosas, cuyo propósito central era iniciar un proceso tendiente a la apertura sectorial, más que consumarlo ⁶. Así las resoluciones formulan medidas disciplinarias para un periodo de 6 años, cuando una nueva junta evaluaría la pertinencia de su continuidad y los rumbos

⁶ Fritscher, Magda, "La Reforma Agrícola en Marcha: México y los Acuerdos del GATT", POLIS 94, Dep.Sociología, UAMI, Mexico, 1995.

a seguir.

En este contexto las principales resoluciones se dieron en las áreas de acceso a mercados, apoyos internos y subsidios a la exportación. En el primer rubro, la decisión central fue universalizar el proceso de tarificación, por el cual quedó cancelado el derecho de los países a utilizar barreras no arancelarias en su comercio agrícola. Dichas barreras deben convertirse en aranceles advalorem, cuyo monto corresponderá a la diferencia entre precios internos y externos en los años 1986-1988. Una vez fijados los techos arancelarios, le sigue la obligación de reducción de aranceles que para el caso de los países desarrollados es de 36% en los primeros 6 años, y en el caso de los países en desarrollo, del 24% en un plazo de 10 años. Si bien el promedio de reducción arancelaria debe ser el indicado, se acepta una reducción mínima del 15 y el 10% respectivamente para ciertos productos. Es importante señalar al respecto que los países poseen el derecho de salvaguardia, cuando las importaciones de un producto alcancen índices excesivos y hagan bajar los precios internos. Esto significa que se introducen tarifas adicionales a los aranceles establecidos, con lo cual se defiende el precio interno.

Con respecto a los apoyos internos, en caso de ser distorsionantes para el comercio, las resoluciones apuntan a reducciones del 20% para los países desarrollados durante el periodo 1995-2000 y del 13.3% para los países en desarrollo durante el lapso 1995-2004. Se toma como periodo de referencia para iniciar el proceso el trienio 1986-1988. Tal como ocurre con los compromisos de reducción arancelaria, los niveles de reducción se refieren a niveles totales de ayuda y no a productos determinados. Quedan excluidos de la obligación de reducción algunos subsidios distorsionantes en los países en desarrollo, como lo son los otorgados a la inversión y a los insumos. Asimismo se acepta un pequeño margen de subsidio al valor de los productos: el 5% en los países desarrollados y el 10% en los países en desarrollo. Por otra parte, aquellos subsidios que tienen un

efecto mínimo o nulo sobre la producción (incluidos en la categoría de Caja Verde) quedan exentos de compromisos de reducción: servicios generales, infraestructura, investigación, comercialización, existencias de seguridad alimentaria y pagos directos a los productores.

En relación a los subsidios a la exportación, utilizados preferentemente por los Estados Unidos y la Unión Europea, deberán reducirse en 36% en valor y 21% en cantidad entre 1995 y 2000.

El periodo de referencia para iniciar el proceso podrá ser o los años 1986-1990 o el bienio 1991-92, dependiendo de cual fue el periodo pico en las subvenciones. Otras medidas como los créditos a las exportaciones no constituyeron parte de la agenda de discusiones ⁷.

Este conjunto de medidas nos habla de un proceso que inicia y avanza poco, si pensamos que los diferentes techos de donde parten los procesos de reducción son altos, pues corresponden a momentos en que las ayudas y la protección estaban en su máximo nivel. Así en muchos casos las reducciones incluso no proceden, pues ya habían sido efectuadas antes mismo de 1995, año en que empiezan los procesos de ajuste. Por si todo ello fuera poco, algunos analistas de prestigio ⁸ apuntan como diversos países han logrado establecer techos más elevados que los existentes en los plazos indicados por el GATT, con lo cual se protegen de cualquier obligación respecto a la reducción en los niveles de protección y subsidio. De ello, el movimiento más extendido fue el de la llamada "arancelización sucia", en el cual la conversión de la protección no arancelaria en tarifas propició que los países fijaran niveles extremadamente elevados respecto a los años de referencia o aún a sus niveles históricos. Esto significó en la práctica que los aranceles al final del primer

⁷ "El Acta Final de la Ronda Uruguay", Comercio Exterior vol.44, n.6, BNCE, junio de 1994.

⁸ Hathaway, Dale: Inco, Merlinda D., "Agricultural Liberalization and the Uruguay Round", World Bank Papers n307, The World Bank, Washington DC., 1995.

periodo de reducción podrán estar aún más elevados que estuvieron en el periodo anterior a la puesta en marcha de los programas del GATT. Todo ello nos habla de las grandes dificultades que está enfrentando el proyecto de liberalización agrícola en el mundo, efecto de actitudes extremadamente defensivas de parte de los países involucrados. En conclusión, se puede afirmar que el proceso de reforma agrícola mundial ha iniciado, pero que su efectividad se encuentra en entredicho. Así también su continuidad, dado que las decisiones al respecto deberán producirse en el contexto de una nueva reunión al finalizar el siglo.

El TLC : su Capítulo Agropecuario

El TLC entre México, Canadá y

Estados Unidos se negocia y suscribe en 1992, iniciándose su vigencia en 1994. Por lo tanto, si bien los socios tienen ante sí como referencia las propuestas de reforma agrícola multilateral y las discusiones al respecto en la Ronda Uruguay, el tratado se formula en un momento previo a la terminación de ésta, en desconocimiento de sus resoluciones. Sin embargo, la atmósfera de incertidumbre respecto al desenlace de la Ronda es un elemento visible y palpable en estos momentos. Ello da origen a dos situaciones diferentes: por un lado, Canadá refrenda su antiguo pacto agropecuario con Estados Unidos efectuado por ocasión del ALC (1988), mismo que es la expresión de una actitud precautoria respecto a la liberalización agrícola, reflejo de lo que pasa en el ámbito multilateral. Por otro lado, México y Estados Unidos suscriben un acuerdo ambicioso, que compromete a todos los sectores y ramas agropecuarios en un programa de desgravación arancelaria que culminará en 15 años. En este pacto, ambos países parecen avalar una situación de relativa integración agropecuaria y alimentaria, en la que la oferta de los sectores no competitivos de un país puede ser desplazada del horizonte productivo y sustituida por la del contrincante.

Esta diferente perspectiva sobre el futuro de las relaciones agrícolas entre los países que suscriben el TLC impide un tratamiento homogéneo del tema e induce a la formulación de acuerdos

bilaterales que como tal se anexan al documento. Así es como el capítulo agropecuario está constituido por tres acuerdos diferentes: Canadá-Estados Unidos; México-Estados Unidos y Canadá-México. Por los requisitos de este trabajo, nos referiremos a los dos primeros.

a) Acuerdo Canadá-Estados Unidos ⁹

El principal rasgo de este acuerdo es su carácter parcial, o sea, el hecho de que no abarca a la totalidad de los productos. Desde esta perspectiva, se excluyen del pacto, a instancias de Canadá, sectores tan importantes como el avícola y derivados y el de lácteos, mismos que seguirán regidos por los programas estatales de regulación de la oferta. Así también "todos aquellos que nos se incluyen en el acuerdo". Por otra parte, en el acuerdo sobre granos la parte canadiense condicionó el retiro de las barreras no arancelarias a que los subsidios otorgados en Estados Unidos fueran equivalentes o menores a los propios. Así en trigo,avena, cebada, maíz, sorgo y centeno, se exige dicha condición. Un ejemplo más del cuidado de la parte canadiense es relativo a la producción hortofrutícola, en donde el relevo de la protección se hace acompañar de una cláusula de salvaguardia con vigencia por 20 años, según la cual se restauran tarifas siempre y cuando se produzca una baja en los precios de los productos a causa de importaciones. Por otra parte, se liberaliza de inmediato el comercio de cárnicos, en el cual Canadá es competitivo.

b) Acuerdo Mexico-Estados Unidos ¹⁰

La sustancia de este acuerdo reside en su apartado denominado "acceso a mercados", que es en donde se pacta la agenda de desgravación arancelaria. El tema de subsidios recibe tan solo un tratamiento general (recomendaciones a los tres países) y no incluye cláusulas específicas como en

⁹ The Canada-US Free Trade Agreement, Department of External Affairs, Ottawa, 1987.

¹⁰ Tratado de Libre Comercio de America del Norte, SECOFI, Mexico DF, 1992.

el caso del pacto entre Canadá y Estados Unidos. En el apartado referido, se delibera sobre la eliminación de barreras no arancelarias y su sustitución por un sistema de aranceles y cuotas libres de aranceles, cuya dinámica coordinada llevará a la total apertura comercial en un plazo de 15 años, en el caso de los productos que hagan parte del comercio bilateral. Como ya se dijo, si bien el TLC admite exclusiones de productos o ramas enteras (situación utilizada por Canadá), en el pacto entre México y Estados Unidos, no se utilizó este recurso. El uso de 15 años para abrir el comercio se reserva para aquellos productos más débiles y supone que en el transcurso de este periodo podrán hacerse ajustes en el sentido de su mejoría productiva. Por otro lado, también se prevé el uso de salvaguardias y tratamiento especial para éstos durante el periodo mencionado.

En el caso de México, los productos sensibles fueron identificados como el maíz, el frijol y la leche. En todos los demás la desgravación se da en un periodo de 10 años. En el caso del maíz, sin embargo, la combinación de una cuota libre de importaciones (2.5 millones de tons), que crece en la medida en que decaen los aranceles, sugiere que el proceso de apertura se dará en forma mucho más abrupta que el propuesto. Esto porque la cuota es elevada desde su inicio impulsando importaciones que harán caer los precios internos con lo cual se desestimulará la producción nacional. Por otra parte, como se verá adelante, la supresión de los precios de garantía y su homologación con los internacionales con PROCAMPO (sustituyendo los subsidios al precio por subsidios al ingreso) precisamente en el momento de arranque del TLC, corta en una forma brusca con los estímulos a la producción del grano, impulsando las importaciones. Estas se incluyen dentro de la cuota libre de aranceles, aun cuando superen su monto, situación ya verificada en los años 1995 y el presente. Al respecto, Lopez Ortiz ¹¹ apunta certera y premonitoriamente a esta posibilidad, al

¹¹ Lopez Ortiz H., "La Conformación de la Nueva Agricultura Mundial. El TLC y la Ronda Uruguay del GATT", La Modernización del Campo y la Globalización Económica, IIEc, UNAM, Mexico, 1995.

evaluar las implicaciones de elegir un sistema de cuotas "mínimas", cuando en el caso de la contraparte estadounidense se aplica una cuota "máxima" a los productos elegidos. Además en el vecino país esta cuota no se altera cuantitativamente, permaneciendo elevada hasta el final del proceso, a la vez que no está exenta de aranceles como en el caso mexicano, indicando de la parte estadounidense una intención genuina de proteger a sus productos sensibles.

Así, de hecho, pese al discurso de aparente protección al maíz, su apertura será mucho más rápida a la anunciada, sin que haya tiempo para el ajuste de los productores afectados. Por otra parte, el mismo autor también observa cómo en el rubro de salvaguardias (que permite aranceles compensatorios cuando los precios internos bajen a causa de importaciones) y el de tratamiento especial, el maíz no es considerado. Tampoco lo es el frijol, el trigo o el arroz; en cambio, la pera, la manzana, porcinos y derivados, productos totalmente marginales dentro de la dieta básica de la población, son considerados dentro de esta línea de protección.

La lectura del TLC nos apunta así la intención gubernamental de desactivar la producción de granos básicos desde el mismo arranque del acuerdo, estimulando la sustitución de la producción interna por el abasto estadounidense. Tal como se evidenció, los plazos negociados y publicitados deben haber parecido demasiado extensos para el gobierno mexicano, motivo por el cual prefirió acelerarlos. De hecho, esta situación de menosprecio por la cultura nativa de estos bienes ya era patente desde antes de las negociaciones, ya que los granos básicos compuestos por el trigo, arroz, avena, centeno, sorgo, soya, ajonjolí, fueron sujetos a medidas de liberalización comercial desde 1988 y 1989, por lo cual llegaron a 1994 con su capacidad productiva ya mermada en un 40%.

La ausencia de compromisos de reducción o equivalencia en el uso de subsidios, a diferencia del acuerdo entre los países norteamericanos, es otro factor indicativo de la escasa voluntad del gobierno mexicano por proteger a sus agricultores. Dado que los apoyos fueron sustraídos antes y al momento

de arranque del pacto en el caso mexicano, en tanto que en el caso estadounidense permanecieron, las asimetrías se han intensificado, sin que se haya abogado por una solución ecuánime a este problema, como lo hicieron los negociadores canadienses.

Dado que la relación comercial con Estados Unidos abarca la casi totalidad del comercio agropecuario de México, el TLC impactará globalmente a su sector agropecuario. Los sectores más dañados por la apertura comercial serán los granos básicos, respecto a los cuales distintos estudios sobre competitividad han indicado los bajos niveles que detentan: en maíz, solo el 11.9% de la superficie es competitiva, en trigo, el 29%; en arroz el 27.3%; en soya, el 12.3%; en sorgo, el 39.1%¹². Otros análisis han corroborado de igual forma la escasa competitividad de la actividad pecuaria, y de su producción derivada. El escenario futuro del sector agropecuario es así profundamente sombrío: si nos atenemos a los efectos del TLC, tendremos en funcionamiento antes de finalizar los 15 años, tan solo una muestra de lo que una vez fue el agro nacional.

Por otra parte, el sector exportador más dinámico del agro (el de frutas y verduras) no puede crecer más que hasta cierto límite, condicionado en parte por el hecho de que sus mercados son estacionales y restringidos. Así también la producción de estos bienes requiere de tierras húmedas y microclimas especiales, lo que no abunda en el país. Estos cultivos no podrían así establecerse en tierras que hoy son cultivadas con granos, más que en una pequeña proporción. Las tierras dejadas libres por la inviabilidad granera no encontrarían fácil sustituto, quedando probablemente bajo régimen de subsistencia, de ganadería extensiva o incluso ociosas; todo ello en medio a un caos social sin precedentes en la historia del país.

TLC y GATT: ¿ Identidad ?

El TLC ha sido frecuentemente identificado con el GATT, confundiéndose sus principios,

¹² FAO, La Política Agrícola en el Mediano Plazo, Documento Técnico n.1, Roma, 1994.

así como su agenda, con los emanados de la Ronda Uruguay. Si bien ello no es de todo incorrecto en el sentido de que el organismo multilateral ha procurado en la última década la liberalización del sector agropecuario, los hechos recientes dejan constancia de severas obstrucciones para alcanzar dicha meta. Por lo general, la retórica oficial junto con ciertos pronunciamientos de las organizaciones internacionales, o aún análisis apresurados, han ocultado dicha situación.

Este trabajo dejó testimonio de lo ocurrido en la Ronda Uruguay, indicando como fueron precarios los avances en los distintos rubros de su agenda de ajuste. Ello es especialmente certero para el caso de los países en desarrollo, que disfrutaban de un plan de recortes arancelarios menos intensos y con plazos más largos y de la posibilidad de mantener en gran medida su uso de subsidios a la producción. Hay autores, como Hathaway e Ingco¹³ que incluso sostienen que las nuevas determinaciones multilaterales no alteran "la mayor parte de las distorsiones que los países en desarrollo imponen sobre su economía por la vía de las políticas agrícolas", indicando que éstas "pueden permanecer intocadas, siempre y cuando dichos países así lo deseen".

Ello nos lleva al análisis comparado de las obligaciones que impone el TLC y el GATT en el caso de México. Así, en el rubro del programa de reducciones arancelarias las diferencias entre ambas instancias son abismales: en el año 2008 un producto cualquiera tendría en el caso del TLC un arancel igual a 0, o sea, estaría totalmente liberado, frente a un arancel del 76% según el GATT en el año 2004. Sin embargo, si este fuera un producto sensible, la desgravación podría ser de solo 10%. Con ello el maíz mexicano, por ejemplo, llegaría al año 2004 con una protección arancelaria del 90%, según las resoluciones de la Ronda Uruguay. De haberse atendido a éstas, México podría haber colocado en este rango de protección a todos sus granos para consumo humano (maíz, trigo, frijol, arroz) y bajado más sus aranceles para los forrajes u otros productos de menor

¹³ Hathaway, Dale, Ingco, Merlinda, op.cit.

necesidad, de tal forma que el promedio global de reducción arancelaria alcanzara el 24%, tal como lo dicta el GATT. Para Estados Unidos, en cambio, las exigencias hubieran sido mayores, con una baja del 36% para el año 2000. Cabe agregar que no estamos considerando los procesos de "arancelización sucia", en que incurrieron gran parte de los países, con lo cual las tarifas apenas se hubiesen movido para finales del primer periodo. Este es solo un ejemplo de las diferencias en el ritmo de ambos procesos, el del GATT y del TLC.

Con respecto a los subsidios internos, la situación no es muy diferente. Si bien el TLC no reglamenta sobre este rubro, es interesante confrontar las reducciones hechas por México respecto a las exigencias del GATT. Vimos anteriormente que en subsidios la Ronda Uruguay requería de los países en desarrollo una reducción del 13.3% para el año 2004, en caso de que éstos fueran distorsionantes. De igual forma que para los aranceles, se admitían tasas mínimas para los productos sensibles, avalando por lo tanto reducciones aun menores a la mencionada. Por otra parte, se admitían subsidios distorsionantes para los países en desarrollo en inversión, insumos y precios. De todo ello resulta que según el GATT, México hubiera podido conservar sus subsidios distorsionantes en niveles bastante elevados, así como sus precios de garantía. Nuestro país, en cambio, adoptó la práctica anti-subsidios, erradicándolos de las áreas en donde existían. Y no solo esto, sino que buscó avanzar más de lo que le competía, al acatar una recomendación que hacía el GATT sobre todo a los países industrializados : convertir los subsidios a los precios en subsidios al ingreso. México realizó esta conversión con PROCAMPO, cuando eliminó los precios de garantía del maíz y en compensación otorgó pagos por ha a los productores. Sin embargo, el problema de dicha conversión reside en que, tal como fue procesada, se beneficia al productor de autoconsumo a la vez que se desprotege al productor comercial, desarmándolo frente a competidores externos que sí perciben subsidios distorsionantes. Por lo general, esta conversión se ha hecho en países que buscan reducir

su producción, dado que poseen una sobreoferta de alimentos (la CEE en primera instancia y más recientemente Estados Unidos). El aplicar esta política en un país como México que no se autoabastece en granos constituye quizás la prueba más contundente de la existencia de una voluntad gubernamental tendiente a inhibir la producción de estos bienes. Por otra parte, como ya vimos anteriormente, esta medida ya rindió sus resultados, con la baja en el precio del maíz, el decrecimiento de la producción, y la necesidad de ampliar la cuota mínima de importación.

Consideraciones Finales

Si bien este análisis no pretendió ser exhaustivo respecto a las diferencias entre las obligaciones de México frente al GATT y el TLC, fue enfático en señalar algunos de los elementos diferenciadores en lo relativo a la agenda operativa y a sus metas. Así se pudo observar que en tanto el primer organismo exige cambios que no significan para México la destrucción de su capacidad de autoabasto, el TLC es incompatible con esta posibilidad. De ello se desprende la conveniencia de retomar las resoluciones de la Ronda Uruguay como instrumento de referencia para eventualmente renegociar el capítulo agropecuario del TLC con Estados Unidos, intentando con ello la estructuración de un vínculo más benigno para México. Dado el peso e importancia del GATT, hoy OMC, en la conducción del comercio internacional, esta propuesta no es trivial. Ello no significa que la normatividad del organismo suplante a la de los tratados regionales de comercio, sino que proporciona un marco alternativo útil para nuestro país en el caso de un eventual rediseño del pacto bilateral. Y por si ello fuera insuficiente, nuestro país también cuenta con el antecedente de un acuerdo mucho más favorable, que además es parte integrante del TLC. Se trata del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, que puede de igual forma proporcionar elementos de corte alternativo para el replanteamiento del vínculo agropecuario con Estados Unidos. Argumentos para el cambio sobran; lo que falta, sin embargo, es la voluntad política para llevarlo adelante.

BIBLIOGRAFIA:

"El Acta Final de la Ronda Uruguay", Comercio Exterior, vol.44, n.6, BNCE, junio de 1994.

Hathaway, Dale E.; Ingco, Merlinda D., Agricultural Liberalization and the Uruguay Round, World Bank Papers n.307, The World Bank, Washington DC, 1995.

FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1994, Roma, 1994.

FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1995, Roma, 1995.

FAO, México, la Política Agrícola en el Mediano Plazo, documento técnico n.1, Roma, 1994.

FAO, Mercados Nacionales e Integración Económica, documento técnico n.3, Roma, 1994.

Fritscher, Magda, "Agricultura y TLC: Canadá y México frente a Estados Unidos", Encinas, Alejandro, El Campo Mexicano en el Umbral del Siglo XXI, Ed. Espasa Calpe, Mexico DF, 1995.

Fritscher, Magda, "La Reforma Agrícola en Marcha: México y los Acuerdos del GATT", POLIS 94, Departamento de Sociología, UAM-IZTAPALAPA, Mexico 1995.

Fritscher, Magda, "El Sector Agropecuario Mexicano frente al TLC", G.Emmerich, El Tratado de Libre Comercio Texto y Contexto, Departamento de Sociología, UAM-IZTAPALAPA, Mexico DF, 1994.

Grinspun, R., Kreklewich, R., "Consolidación de las Reformas Neoliberales: el libre comercio como marco condicionante", Nueva Sociedad n.137, Caracas, 1995.

Lopez Ortiz, H., "La Conformación de la Nueva Agricultura Mundial. El TLC y la Ronda Uruguay del GATT", La Modernización del Campo y la Globalización Económica, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Mexico, 1995.

Martin, Will; Winters L.A., The Uruguay Round, widening and deepening the world trading system, The World Bank, Washington DC, 1995.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, SECOFI, Mexico DF, 1992.

The Canada-US Free Trade Agreement, Department of External Affairs
Ottawa, Canada, 1987.