

Reformando las cláusulas agrícolas del *TLCAN*

Timothy A. Wise

Las cláusulas agrícolas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*TLCAN*) siempre han sido controversiales, particularmente para la gente en México. Las ventajas comparativas basadas en su geografía al proveer frutas y vegetales fuera de temporada a un mercado estadounidense hambriento eran innegables. Igualmente innegables fueron los riesgos para la vasta población de agricultores de pequeña escala, muchos de los cuales se apoyaban en cosechas que competían con las importaciones de Estados Unidos propuestas para desregulación.

La desregulación del *TLCAN* para el comercio agrícola produjo los resultados esperados, con los cultivos básicos y las carnes fluyendo al sur y las frutas y vegetales fluyendo al norte. Los problemas se relacionan con las consecuencias sociales y del medio ambiente de fallas de mercado que plagan el sector y de asimetrías entre los socios comerciantes, que son particularmente agudas en la agricultura. El *TLCAN* debe ser reformado para garantizar un plan más sustentable y equitativo para la integración agrícola.

La necesidad de reforma

El maíz es emblemático de los problemas del *TLCAN*. En México el maíz es producido por una amplia gama de agricultores, incluyendo una pequeña cantidad de granjas industrializadas de alto rendimiento y unos tres millones de pequeños propietarios que emplean un amplio rango de prácticas agrícolas y que generalmente obtienen cultivos de un tercio o menos de lo que se obtiene en Estados Unidos. Agreguemos esto a una ya basta asimetría en el momento de la instrumentación del *TLCAN*, los altos niveles de subsi-

dios de Estados Unidos para el maíz y el compromiso del gobierno de México para reducir su propio sistema extensivo de apoyo. Cuando el gobierno mexicano de manera unilateral desreguló el mercado del maíz, unos 14 años antes de lo que programó el *TLCAN* para la transición, el maíz inundó el mercado mexicano. Desde entonces más de dos millones de personas han dejado la agricultura, una caída de más de 25 por ciento.¹ Con la generación de empleo limitada en otras partes de la economía, muchos se han unido al creciente flujo de trabajadores migrantes.²

Los resultados del flujo de comercio de las cláusulas agrícolas del *TLCAN* han sido totalmente predecibles y acelerados por la desregulación unilateral de la mayoría de los cultivos por parte de México:

- El incremento en exportaciones por parte de los productores mexicanos para las frutas y vegetales a Estados Unidos. Las exportaciones vinieron en su mayoría de una pequeña cantidad de estados con agricultura altamente industrializada y una infraestructura relativamente desarrollada. A pesar de que hubo un incremento en el empleo, los nuevos empleos se hallaron limitados a estos sistemas de producción intensiva de capital, excepto por un alza en el empleo estacional, que fue satisfecha por migrantes de otras partes de México.
- Los productores de Estados Unidos vieron una pérdida en el mercado en estos sectores, a pesar de que los impactos se limitaron debido a su naturaleza estacional, la mayoría de la producción mexicana y las restricciones en las importaciones durante la temporada de cultivo de Estados Unidos (los impactos se limitaron para el azúcar debido a una larga disputa sobre el tratamiento de las exportaciones de endulzantes del maíz producido en Estados Unidos).
- Los productores de Estados Unidos vieron un incremento en las exportaciones de maíz, soya, carnes y una variedad de productos básicos.
- Los productores mexicanos de esos mismos productos vieron que los precios caían considerablemente (50 por ciento en términos reales para el maíz) con una dramática alza en las importaciones. A pesar de que las familias vulnerables no abandonaron sus granjas, muchos entraron o aumentaron su participación en la migración de trabajadores, ya fuera

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo trimestral. Indicadores estratégicos. Población ocupada por sector de actividad económica. Consultado 5 de agosto, 2009.

² Polaski, S. (2006), *The Employment Consequences of NAFTA*, Testimony Submitted to the Senate Subcommittee on International Trade of the Committee of Finance, Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <http://www.carnegieendowment.org/files/naftawrittentestimony.pdf>.

de manera temporal dentro de México, de manera permanente a centros de México como áreas turísticas, o permanentemente a Estados Unidos.

Por lo tanto, la necesidad principal de reformar las cláusulas agrícolas del *TLCAN* se encuentra arraigada en la distancia entre Estados Unidos y México con respecto a cultivos básicos claves. El gobierno de México no aprovechó el periodo de transición incluido en el programa de desregulación del *TLCAN* para mejorar la competitividad de la mayoría de los productores; sin embargo, los agricultores más industrializados recibieron algo de ayuda. Los programas de inversión para los proyectos que aumentan la producción, tales como la irrigación, nunca se materializaron, en parte debido a que la crisis financiera de México al inicio del *TLCAN* y su rescate bancario drenaron las ofertas públicas. Pero vale la pena mencionar aquí que un periodo de transición más sensible y más altos niveles de inversión pública no hubieran atendido las asimetrías entre el sector de productos comestibles básicos en México y Estados Unidos.

Es urgente atender estos problemas porque la creación de empleos en México ha sido una desilusión, la pobreza sigue muy alta, particularmente en las áreas rurales, alimentando el flujo migratorio a Estados Unidos. La dependencia de alimentos de México ha crecido dramáticamente bajo el *TLCAN*, así como la crisis de alimentos, lo que dio lugar a disturbios y protestas sobre la tortilla; destaca la falacia de que México podría contar con Estados Unidos como proveedor de alimentos baratos. Finalmente, los regímenes regulatorios débiles han contribuido a repetidos temas de seguridad de alimentos en cadenas de suministro altamente integradas, dando muy poca visión del mercado para prevenir prácticas de negocios anticompetitivas.

Principios generales y metas para la reforma

El objetivo principal de las reformas a las cláusulas agrícolas del *TLCAN* es atender las continuas asimetrías entre los sistemas agrícolas de México y los de sus contrapartes del tratado y restaurar la flexibilidad de la política pública, principalmente la de México, para permitir que el gobierno atienda dichas asimetrías y las muchas distorsiones del mercado que afectan al comercio agrícola. Medidas exitosas deben llevar a una mejora en la seguridad alimentaria, una disminución en la pobreza rural, reducciones en migración rural, más atención en los impactos al medio ambiente, del comercio agrícola, y una disminución en la distancia entre México y sus socios de comercio agrícola.

Las medidas de reforma principalmente involucran concesiones de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá. Lo que obtienen a cambio es la prosperidad económica a largo plazo de uno de sus socios de comercio más importantes, prosperidad que llevará a un incremento en el comercio de productos, reducciones en la exportación de gente de México y probablemente reducciones en el descontento social y las actividades de comercio ilegal.

Instrumento, políticas y cláusulas recomendados

Las reformas necesarias para lograr estas metas son relativamente directas, pero requieren de voluntad política, medidas especiales, particularmente en México, para ejecutarse. Hasta el momento, ha faltado dicha voluntad política. Por ejemplo, existen pasos que el gobierno mexicano podría tomar sin cambiar la sustancia del *TLCAN*, para dar mejor protección y desarrollo al sector de pequeños productores, particularmente con respecto al maíz. México puede:

- Justificar la imposición de aranceles protectores como medida contrarrestante para los altos subsidios agrícolas de Estados Unidos.
- Expandir el apoyo de su propio gobierno a los pequeños productores, ya que los subsidios no están restringidos en el *TLCAN* y los niveles de apoyo actuales de México permanecen miles de millones de dólares por debajo del límite permitido para el país de acuerdo con el *WTO*.
- Usar su participación en el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad para restringir las importaciones de Estados Unidos, debido a que contienen grandes cantidades de maíz genéticamente modificado y Cartagena reconoce el principio de precaución.
- Buscar las restricciones de exportaciones voluntarias de Estados Unidos para productos sensibles, tales como el maíz blanco y el frijol.³

Reformas a profundidad

Para atender las asimetrías continuas y la necesidad de seguridad para la comida y el trabajo en México, se requeriría de reformas más extensivas al *TLCAN*.

³Para una discusión más amplia sobre estas opciones, véase: Timothy A. Wise (2007), "Policy Space for Mexican Maize: Protecting Agro-biodiversity by Promoting Rural Livelihoods", *Global Development And Environment (GDAE) Working Paper No. 07-01* (February). Disponible en: http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/MexicanMaize.html.

Solicitar préstamos del Doha Round: los países que conforman el *TLCAN* podrían incorporar en los conceptos del tratado que ahora están siendo desarrollados en el Doha Round de las negociaciones *WTO*: trato especial y diferenciado (*SDT*), productos especiales (*SP*) y mecanismos de salvaguardas especiales (*SSM*). El concepto de *SDT* reconoce las asimetrías en el desarrollo entre los socios del comercio. El *TLCAN* incorporó algunas medidas de *SDT*, y muchas de ellas en la agricultura, tales como los periodos de transición para cultivos sensibles, no fueron implementadas. Las asimetrías permanecen, y son particularmente notables en la agricultura. *SDT* puede establecerse de manera concreta en las cláusulas agrícolas por medio de:

Productos especiales

En las negociaciones de Doha, éstos se definen como cultivos de particular importancia para la seguridad de la comida, el trabajo o el desarrollo rural. En el *WTO*, mucho trabajo se ha realizado para definir el criterio que un país debe tener para justificar la declaración de un cultivo como producto especial. Las propuestas actuales piden que le sea otorgado a los países en desarrollo el derecho de declarar hasta 12 por ciento de sus líneas de arancel agrícola como productos especiales. Muchos de los cultivos sensibles a la importación, de pequeños productores de México, claramente cumplirían con este criterio, principalmente el maíz y el frijol, productos básicos de la dieta mexicana. Los grupos agrícolas han ofrecido una lista mínima de seis productos (maíz, frijol, leche, café, azúcar y carnes) para el estatus de *SP* en el *WTO*. Éstos y otros cinco (trigo, sorgo, arroz, huevo y pescado) están incluidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México como productos agrícolas para los que México debe solicitar al *WTO* el estatus de *SP*. Todos exceptuando el café, son productos sensibles de importación en el comercio de América del Norte. Debido a que el *TLCAN* tiene mayor autoridad que el *WTO*, las exenciones de *SP* en el *WTO* carecerían de significado para México. Estableciendo una categoría de productos especiales dentro del *TLCAN*, con un criterio claro y acordado para su uso consistente con las disciplinas emergentes del *WTO*, por sí misma atendería muchas de las preocupaciones sobre el impacto del *TLCAN* en la agricultura. El *TLC* de Estados Unidos-Corea ofrece un precedente para el trato flexible, ya que excluye al arroz de la desregulación.

Mecanismos de salvaguardas especiales

El *TLCAN* incluyó una medida de salvaguardas de emergencia congruente con el principio de que a los países en desarrollo les sea permitido proteger a sus

productores de alzas inesperadas en las importaciones. La cláusula del *TLCAN* expiró con el cumplimiento de la fase final de protección en el periodo de transición. Esto necesita ser corregido y hacerse de manera más oportuna y efectiva para la parte afectada por el incremento inesperado en importaciones, en línea con la propuesta G33 en el *WTO*.

Aprender de la integración europea

Otros en este proyecto hacen referencia a la necesidad de inversión pública dirigida principalmente a México para atenuar la asimetría en el desarrollo, así como con el Banco de Desarrollo de Norte América (*Nadbank*) con un mandato y presupuesto expandidos. Tal inversión pública norte-sur ciertamente sirvió para la Unión Europea en sus esfuerzos para integrar socios de comercio dispares. Como muchos lo han señalado, las disparidades son mucho más grandes en América del Norte. Los fondos del *Nadbank* han sido minúsculos en comparación con los fondos de integración de Estados Unidos. Tales fondos serían críticos para atender las asimetrías en el desarrollo de la agricultura. Los investigadores mexicanos han mostrado que México podría más que duplicar la producción de maíz del país haciendo uso de tecnologías existentes si hubiera inversionistas públicos en infraestructura de comunicaciones, irrigación, crédito y extensión agrícola. Aún más importante es que las áreas ricas en agua donde tales inversiones tendrían mayor justificación, debido a que atenuarían las fallas persistentes del mercado en el sector, se encuentran en las partes relativamente subdesarrolladas del sur de México.⁴ Tales inversiones para la reducción de la pobreza se encuentran más allá de los recursos del gobierno mexicano por sí solo.

Atender las externalidades del medio ambiente

Las externalidades del medio ambiente abundan en la agricultura. Cuando sistemas altamente industrializados, de alto nivel de insumos agrícolas, con muchas externalidades negativas, entran en competencia directa por medio del comercio con sistemas de bajo nivel de insumos y con sus externalidades positivas, el efecto es lo que ha sido llamada “la globalización de la falla del mercado”.⁵ El manejo del comercio agrícola necesita tomar tales externali-

⁴Turrent Fernández, Antonio (2009), “Potencial productivo de maíz en México”, *La Jornada del Campo* (13 de enero). Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/13/iluminaciones.html>.

⁵Boyce, James K. (1999), *The Globalization of Market Failure? International Trade and Sustainable Agriculture*, Amherst, MA, Political Economy Research Institute (*PERI*) at the University of Massachusetts, Amherst.

dades en cuenta, reconociendo, por ejemplo, que el precio del maíz químicamente intensivo no refleja su verdadero costo, tampoco se ve reflejado en su precio de mercado el valor verdadero del maíz nativo mexicano que está siendo desplazado.⁶ Es poco probable que tales costos y valores sean incorporados muy pronto en el mecanismo de precios basado en el mercado. Será importante instrumentar planes de pago para los de servicios del medio ambiente, respaldados por fondos públicos.

Proteger la biodiversidad del maíz

Se deben tomar medidas especiales para proteger la biodiversidad del maíz en México, origen de este importante cultivo global. El tema del maíz genéticamente modificado es de importancia particular y subraya tanto la promesa como la falla del régimen del medio ambiente del *TLCAN*. Por medio de un modelo y proceso de inclusión de la demanda ciudadana, el *CEC* comisionó un estudio de alto nivel de la contaminación *GM*, que fue documentada en principio en Oaxaca. El estudio de amplia cobertura y revisado por varios colegas fue completado en 2003, probablemente aún represente la investigación más exhaustiva en cuanto al flujo de genes transgénicos. Los resultados incluían la clara recomendación de que hacía falta más precaución, particularmente en la importación de maíz *GM* en su estado de grano proveniente de Estados Unidos, la fuente más probable de la contaminación.⁷ No sólo fue reprimido este estudio debido a la oposición de los tres gobiernos (los estudios aún no han sido publicados en forma de libro), sino que las recomendaciones de la comisión sobre el medio ambiente del *TLCAN* han sido ignoradas. Claramente, las instituciones del medio ambiente del *TLCAN* necesitan más fuerza como otros especialistas lo han detallado.

También hacen falta reformas relacionadas con las reglas de la propiedad intelectual. Un tratado reformado debe permitirle a las partes que excluyan a los organismos vivientes de ser patentados, y permitir sistemas *sui generis* para proteger las variedades de plantas nativas, así como un requerimiento de divulgación de los recursos de material genético utilizado en nuevos inventos y seguir el más alto estándar para el consentimiento y compartición de

⁶Nadal, Alejandro y Timothy A. Wise (2004), "The Environmental Costs of Agricultural Trade Liberalization: Mexico-U.S. Maize Trade Under *NAFTA*", *Working Group Discussion Paper DP04*, Medford, MA, Working Group on Development and Environment in the Americas. Disponible en: <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP04NadalWiseJuly04.pdf>

⁷Ver los estudios en línea en: The North American Commission for Environmental Cooperation (*NACEC*). *Maize and Biodiversity: The Effects of Transgenic Maize in Mexico*. Retrieved August 6, 2009, from *NACEC* Web site: <http://www.cec.org/maize/resources/chapters.cfm?varlan+english>.

beneficios. El *TLCAN* debe reconocer la preeminencia de los importantes tratados sobre medio ambiente, particularmente la Convención sobre la Diversidad Biológica, el Protocolo de Cartagena y el Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos de Plantas para la Agricultura, conocido como la Ley de la Semilla.⁸

*Abordar la concentración del mercado
y la especulación sobre productos básicos del mercado*

Las acciones para asegurar la competencia libre de monopolios han sido muy débiles en Estados Unidos y México. Esto tiene serias implicaciones para los mercados agrícolas, que estaban altamente concentrados antes de que el *TLCAN* entrara en vigor y lo están aún más el día de hoy. Existe una urgente necesidad de atender los temas de competencia en la agricultura, así como las medidas para regular la especulación en los mercados de productos básicos. La especulación genera incrementos en los precios y volatilidad por medio de los intercambios de productos básicos de Estados Unidos, que minan los precios en efectivo y reducen las inversiones públicas y privadas en la agricultura, debido a lo impredecible de la tasa de retorno. Debido a que las prácticas anticompetitivas y la especulación representan distorsiones importantes para los mercados agrícolas, las medidas del gobierno para corregir esas distorsiones están garantizadas. Una vez más, el uso de una SSM más expansiva y efectiva puede ayudar a tratar con tales tareas en la ausencia de una acción anti-monopolio efectiva. Por ejemplo, cuando la plena liberalización de las cláusulas agrícolas del *TLCAN* era inminente en enero de 2008, los grandes compradores de maíz que controlan una parte importante de los mercados de la harina usaron la amenaza de compras en Estados Unidos para bajar los precios de los productores en los momentos claves de la cosecha en México. Tales precios no competitivos necesitan ser regulados y los gobiernos necesitan tener el poder para intervenir.

Idealmente, un cuerpo trinacional supervisaría los temas de la competencia, ya que afectan el comercio entre fronteras. Por ejemplo, las operaciones de ganado ahora son altamente integradas, con distintas operaciones que se llevan a cabo en diferentes países. Los ganaderos se han quejado desde hace mucho tiempo de prácticas anticompetitivas, tales como el llamado “provisión cautiva” por parte de empacadores, que pueden resultar en la manipulación de precios. Regular tales prácticas está ahora más allá del alcance de

⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2009), *International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, Geneva, FAO. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0510e/i0510e.pdf>.

cualquier gobierno por sí solo, lo que sugiere la necesidad de una medida más fuerte a nivel regional. Similarmente, las acciones anti-monopolio en respuesta a las fusiones y adquisiciones propuestas (M&A) tiene el poder sólo para tratar con los temas de competencia dentro de las fronteras de cada nación. Dado el nivel de integración en la agricultura y otros sectores, el *TLCAN* necesita un organismo trinacional para establecer claras regulaciones para las actividades de M&A que pudieran contribuir a prácticas empresariales no competitivas.

Otras reformas sugeridas

Existen muchas reformas adicionales que mejorarían la integración alimentaria en América del Norte y los mercados agrícolas. Hay algunas que vale la pena mencionar brevemente.

Reservas de grano

Las reservas de alimento públicas son imperiosas tanto para la seguridad alimentaria como para aminorar la volatilidad de precios que caracteriza la mayoría de los mercados agrícolas. Una reserva de grano regional de buen funcionamiento para un cultivo clave, tal como el maíz, puede aminorar la volatilidad de los precios mientras que mejora la seguridad del abasto de alimento.

Permitir un acuerdo internacional del café

El *TLCAN* explícitamente le prohíbe a México celebrar cualquier nuevo tratado internacional sobre el café que restrinja el comercio del café (art. 703.3). Este plan de suministro-administración internacional no debe ser excluido por el *TLCAN*. De hecho, la reciente volatilidad en los precios de productos básicos subraya su valor en la estabilización de los mercados.

Mejoras en la regulación de la seguridad alimentaria

La falta de seguridad continental de alimentos y las regulaciones para la salud animal y vegetal han tenido un efecto significativo en el comercio agrícola. El reglamento fitozoosanitario actual del *TLCAN* (*SPS*) y el proceso de consulta correspondiente no son adecuados para atender la subinversión en la infraestructura *SPS*, capacitación y mejores prácticas, lo que ha derivado en disputas sobre el comercio.

El *TLCAN* ha cambiado el comercio agrícola en América del Norte de manera predecible. Las consecuencias de esos cambios son severas y deben ser atendidas. México sigue estando detrás de sus contrapartes Norteamericanas en el desarrollo agrícola. Estas asimetrías debieron ser atendidas antes de que la desregulación procediera, particularmente en cultivos sensibles. Por ello deben ser atendidas ahora.

Este capítulo proviene de un informe del Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Ranger Future en la Universidad de Boston, Estados Unidos. Para más información sobre el proyecto, y para bajar el informe entero, visita http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/pardee.html.

Cita recomendada:

El Futuro de la Política de Comercio en America del Norte: Lecciones del TLCAN, Kevin P. Gallagher, Enrique Dussel Peters, and Timothy A. Wise (eds.), Pardee Center Task Force Report, Universidad Autónoma de Zacatecas, Global Development and Environment Institute, Boston University Frederick S. Pardee Center, and Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
URL: http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/pardee.html