

# Sobre la *renegociación*

## La agricultura en el TLCAN

Antonio Gazol Sánchez\*

Sostiene el viejo dicho popular que no hay plazo que no se cumpla ni deuda que no se pague. Pues bien, en efecto, el 1 de enero de 2008 se cumplió el plazo previsto en el Artículo 302 y en el Anexo 302.2 del TLCAN para que el maíz, el frijol y la leche en polvo procedentes de Canadá o de Estados Unidos puedan ingresar a nuestro país sin restricciones de ninguna clase. También, a partir de la misma fecha, el comercio de azúcar de caña producido en la región de América del Norte está libre de barreras.<sup>1</sup> Así como se cumplió ese plazo, sería conveniente que se empiece a pagar la deuda, que viene de antiguo, contraída por la economía mexicana con su sector primario.

La liberalización aludida se ha convertido en el sustento de la solicitud-exigencia de varias organizaciones sociales e importantes grupos políticos (y hasta ciertas entidades religiosas *convenientemente* calladas en 1992 y 1993<sup>2</sup>) y del planteo de más de un comentarista o analista en el sentido de la necesidad, de la urgencia, de *renegociar* el TLCAN, en especial su “capítulo agropecuario”. El argumento central sostiene que el campo mexicano está en crisis, que ha perdido capacidad de generar empleos, que no es competitivo y que, a raíz de la libre importación, se extenderá la miseria en el sector rural y (de manera inexplicable e inexplicable) se generarán fenómenos especulativos. En estas circunstancias lo que debe hacerse, afirman, es *renegociar* el Tratado, con lo que todo volverá a las *espléndidas* condiciones de 1990. En el extremo opuesto han aparecido los apologistas del Tratado, que ensalzan sus reales o supuestas ventajas y ponderan que lo que hoy es superávit, ayer (1993) era déficit o ponen de ejemplo sus efectos benéficos en Tepeji del Río, Qro., o en Ocosocuatla, Chis. (en el extremo de lo grotesco se ubican esos *spots* en los que, sin rubor alguno, se sugiere que las exportaciones de aguacate mexicano a Japón son atribuibles al TLCAN, por no mencionar aquellos otros en los que se juega con una patética confusión entre un campo sembrado de maíz y otro con el césped adecuado para practicar el golf).

\* Profesor de la División de Estudios Profesionales, Facultad de Economía, UNAM.

<sup>1</sup> La separación del azúcar no es un recurso de estilo, sino que obedece a que constituye un caso diferente, absolutamente diferente, al de los tres primeros productos. A ello se vuelve más adelante.

<sup>2</sup> Me pregunto si ese silencio de entonces no está relacionado con el hecho de que el mismo gobierno que negoció y puso en marcha el TLCAN es el que a cambio de nada les obsequió la reforma constitucional por la que ahora se sienten con derecho y autoridad para opinar sobre un tema del que poco o nada conocen.

En ese mar de desconciertos ha iniciado un debate, sin duda absolutamente necesario y conveniente, que, sin embargo, está en riesgo de convertirse en una cortina de humo suficiente para ocultar lo verdaderamente importante. Si el esfuerzo intelectual y político se centra en una eventual e improbable *renegociación* del TLCAN se diluye la responsabilidad del gobierno de México y de más de un partido político y de una que otra organización campesina por no haber impulsado y puesto en práctica una política de desarrollo rural encaminada a multiplicar los impactos favorables del TLCAN y a evitar, minimizar o compensar los negativos. En todo caso, no puede ni debe soslayarse que el TLCAN no es un fenómeno aislado, que se inscribe en el marco conceptual de una política económica específica, y que en tanto ésta no cambie en lo esencial lo de la *renegociación* no deja de ser una curiosa manera de tener entretenida a la gente sin que se ocupe de lo fundamental. Para que ese debate sea fructífero es de utilidad intentar algunas precisiones que podrían ayudar a sistematizarlo y proporcionarle salidas. Contribuir a ello constituye el propósito de estas notas.

### ¿Qué se quiere renegociar?

Lo primero a señalar, aunque no falte quien lo considere un simple dato anecdótico, es la pretensión de pedir la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN como si fuera en ese capítulo donde se origina la libre importación de maíz, frijol y leche en polvo. Eso supone, como mínimo, un grave error de apreciación: el plazo *fatal* del 1 de enero no forma parte del capítulo cuya renegociación se solicita, que es el VII, sino que aparece en el capítulo III, Acceso a Mercados, que es en el que se definen las fechas de desgravación para todo el universo arancelario. En el capítulo VII, el Agropecuario, aparecen disposiciones importantes pero en ámbitos diferentes: *a)* establece el mecanismo de arancel-cuota; *b)* se refiere a las medidas internas de apoyo al campo que pueden aplicar los gobiernos de los tres países, y *c)* toca lo concerniente a las cuestiones de orden sanitario.

El mecanismo arancel-cuota es una salvaguardia especial que hizo posible que la liberalización en el comercio del sector fuese gradual y programada para ciertos productos agropecuarios, identificados como sensibles, mediante el procedimiento de fijar un arancel descendente y un cupo ascendente libre de arancel al cabo del período de transición fijado para el producto correspondiente. En el caso del maíz, el frijol y la leche en polvo ese plazo, fijado en otra parte del Tratado, es el que venció en enero de este año, y para

otros productos como ganado porcino y sus subproductos, extractos y concentrados de café, papa, manzana, cebada, pollo (entero, carne o trozos) y huevo el plazo durante el que estuvo vigente el mecanismo concluyó hace cinco o diez años, según el tipo de bien. Todos los demás productos agropecuarios se fueron liberalizando a lo largo de los primeros diez años de vigencia del Tratado (el arroz, o las flores,<sup>3</sup> o las oleaginosas, o las frutas, o la carne de res, por señalar algunos), y hubo casos en los que el Tratado se limitó a mantener el estado de libre importación que ya existía con anterioridad: por ejemplo el sorgo, para citar el caso de un bien que compite directamente con el maíz amarillo como base de la alimentación animal y cuya importación está exenta de arancel, independientemente de su procedencia, desde años antes del inicio de pláticas sobre el TLCAN.

El capítulo VII, el Agropecuario, permite la utilización de medidas de fomento al campo y sólo prohíbe de manera expresa los subsidios a la exportación agropecuaria, de manera que los tres gobiernos pueden, si así lo deciden, apoyar al sector agropecuario dentro del amplio marco que todavía consiente la OMC, sin que ello implique violación alguna al Tratado. Si, por disposición unilateral plenamente *soberana*, el gobierno mexicano decidió en su momento disminuir, o eliminar, ese apoyo es algo que no puede, de manera responsable, imputársele al Tratado.

En lo sanitario, la segunda sección del Capítulo Agropecuario establece las reglas para la aplicación de las medidas de orden sanitario y fitosanitario, e impide utilizarlas como forma encubierta de proteccionismo, fenómeno al que han debido hacer frente con no poca frecuencia las exportaciones mexicanas a Estados Unidos de jitomate, aguacate y otras.

De estos tres grandes componentes ¿qué es lo que se pretende renegociar?, ¿acaso la progresividad de un arancel-cuota que empezó a correr el 1 de enero de 1994 y cuyos plazos intermedios se fueron cumpliendo puntualmente, a la vista de todos, durante cada año?, ¿o será que se pretende,

<sup>3</sup> La mención a las flores obedece a que alguna agrupación de productores de flores se han sumado a la petición de renegociar el TLCAN y parecen olvidar que su importación está exenta de arancel desde hace varios años y que esta exención también está incorporada a todos los demás tratados de los que forma parte México con excepción del vigente con la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza). El arancel para flores procedentes de países con los que no se tiene tratado (NMF) es de 10 por ciento.

ahora sí, prohibir las políticas de apoyo al sector?<sup>4</sup> ¿o acaso es que aspiramos a que de nueva cuenta Estados Unidos utilice el pretexto sanitario en contra de las exportaciones mexicanas?

### México, importador de maíz, frijol y leche

Es posible que sea por aquello del bono demográfico y la juventud de la media de la población mexicana, pero ello no justifica que las nuevas generaciones (las de 50 años o menos) desconozcan que México ha sido, tradicionalmente, importador de estos tres bienes; sólo ocasionalmente ha exportado algún excedente de maíz o de frijol, y nunca los ha tenido de leche. En 2004 México importó 12.6% de del maíz que consumió y 3.9% del frijol,<sup>5</sup> pero estas proporciones eran, en 1980, de 23 y 32%, en el mismo orden. En 1990, cuando ya se estaba negociando el TLCAN, México importaba 14% del maíz que consumía y 22% del frijol.<sup>6</sup> Desde hace más de cincuenta años, México compra en el exterior entre 30 y 40% de la leche que consume.<sup>7</sup>

¿Cómo es que el agricultor o el productor mexicano no era perjudicado por estas importaciones? Ahí está el fondo de la cuestión. En esa época (cuando *“todo se hacía mal”*) existía un solo canal de importación, que *casualmente* era estatal y que no tenía al lucro como objetivo. Conasupo (que es el acrónimo del *perverso* organismo que intervenía) importaba cuando el precio internacional era bajo, almacenaba el maíz y el frijol (y otros productos, por supuesto) y los introducía al mercado cuando había concluido la colocación de la respectiva cosecha mexicana. Hoy (cuando *“todo se hace bien”*) los im-

<sup>4</sup> Recuérdese que el futuro de los apoyos al sector agropecuario se han convertido en uno de los más importantes factores de freno a la conclusión de la Ronda Doha de la OMC.

<sup>5</sup> *Impacto de las importaciones de maíz blanco y frijol procedentes de Estados Unidos en el mercado mexicano*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, noviembre de 2004. El dato aquí utilizado se refiere al total de las importaciones de maíz (no sólo blanco) y de todos los orígenes (no sólo Estados Unidos).

<sup>6</sup> INEGI.

<sup>7</sup> O.R.S., Gómez, L.G., González, *Tendencias en el incremento de las variables población, producción e importación de leche de vaca en polvo de 1950 a 2010 en México*. Departamento de Ciencias Pecuarias, Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán, UNAM. Este estudio concluye que para 2010 México deberá satisfacer una demanda que se situará entre 12 y 12.6 millones de litros con una producción local de únicamente 7.9 millones.

portadores son empresarios particulares que aspiran a desprenderse rápidamente de sus inventarios o, en el otro extremo, a guardar para especular: lo que suceda con el productor o con el consumidor no es asunto de ellos. La desaparición de Conasupo y la inhibición de Conasupo para establecer reservas reguladoras han sido decisiones del gobierno mexicano que nada tienen que ver con disposición alguna del Tratado.

### **Azúcar de caña vs fructuosa**

El caso del azúcar es diferente. Quienes insisten en una *renegociación* del capítulo agropecuario del TLCAN parecen olvidar que no fue México sino Estados Unidos el país que solicitó, y obtuvo, el máximo plazo posible para la plena liberalización y que al azúcar de caña se refieren las famosas “cartas paralelas” que en su momento intercambiaron los señores Kantor y Serra como último recurso a fin de asegurar los votos necesarios para la aprobación del Tratado en el Senado de Estados Unidos. En otros términos, una renegociación que incluya al azúcar de caña sólo beneficiaría a grupos de interés de estadounidenses. El problema está en otra parte y es de distinta naturaleza. Lo que compete con el azúcar de caña mexicano, en el mercado mexicano, es la fructosa de maíz proveniente de Estados Unidos que es utilizada como endulzante en una extensa gama de industrias,<sup>8</sup> especialmente la de refrescos embotellados; pero sucede que la importación de fructosa quedó liberalizada prácticamente desde la entrada en vigor del TLCAN, al tiempo que se estableció un mecanismo de arancel-cuota para regular la importación de azúcar de caña en Estados Unidos.<sup>9</sup> En el Anexo 703.2 del Tratado (ese

<sup>8</sup> Lo anterior sigue siendo válido a pesar del notable incremento de la productividad del azúcar de caña en Estados Unidos.

<sup>9</sup> Estados Unidos es importador neto de azúcar de caña. En los años treinta del siglo pasado estableció cuotas de importación que tenían como propósito proteger sus intereses azucareros en Cuba y en Filipinas. En ocasión de la Revolución Cubana la parte de la cuota correspondiente a Cuba se distribuyó entre 40 países, la mayoría de ellos latinoamericanos y caribeños, y fue la moneda de cambio por los votos para expulsar a Cuba de la OEA (organismo en el que, por lo demás, Cuba ya no tenía ningún interés en permanecer). Posteriormente excluyó a Nicaragua y desde los años ochenta ha pretendido, al menos en lo formal, eliminar el evidente sesgo político que desde el principio tuvo la asignación de la cuota azucarera mediante la aplicación de criterios numéricos basados en los antecedentes de cinco años de abastecimiento.

sí, en el Capítulo VII, el Agropecuario) se habla de que la liberalización del mercado estadounidense de azúcar estaría sujeta a que el país exportador (México) contase con excedentes exportables en los términos del Apéndice 703.2.A.13. A eso se refieren las “cartas paralelas”: interpretan este Apéndice de manera que definen que para determinar si existen o no excedentes exportables deben ser consideradas las importaciones de otros edulcorantes que realice el presunto país exportador, fructosa por ejemplo. Resultado: los productores mexicanos de azúcar se encontraron, por ahí de 1996 o 1997, con que no podían vender los volúmenes excedentes que se mencionan en el Tratado, al tiempo que la fructosa importada competía en el mercado interno con el azúcar nacional. El gobierno mexicano reaccionó imponiendo una tasa compensatoria a la importación de fructosa, que años después hubo de eliminar ante un fallo en contra de la OMC en respuesta a la demanda presentada por las autoridades estadounidenses.<sup>10</sup> Un nuevo intento de protección tomó la forma de un Impuesto Especial (IEPS) a la utilización de fructosa en la fabricación de refrescos, pero como esta disposición era violatoria de los compromisos de trato nacional previstos en la OMC y en el propio TLCAN fue finalmente abolida en diciembre de 2006. El hecho es que el día de hoy el mercado estadounidense está formalmente abierto a todas las exportaciones de azúcar de caña que México pueda hacer (si es que sabe competir con otros proveedores tan o más subdesarrollados),<sup>11</sup> sin cupos de ninguna especie y que las importaciones de fructosa siguen siendo libres, como lo son desde, al menos, el año 2000.

Sin entrar en detalles ajenos al propósito de esta nota, sí es conveniente partir de la hipótesis de que el futuro de la industria azucarera mexicana, y por consiguiente de los cultivadores de caña de azúcar, tiene más que ver con decisiones de carácter interno que con la vigencia de un tratado comercial. Ese futuro no es nada promisorio en tanto se mantenga la idea tradicio-

<sup>10</sup> México perdió la controversia porque nunca pudo demostrar que la crítica situación por la que atravesaba la industria azucarera era atribuible única o principalmente a la importación de fructosa.

<sup>11</sup> Al momento de preparar esta nota ha trascendido que los productores de ambos países (de azúcar y de fructuosa, según el caso) han llegado a un entendimiento por el que las exportaciones mexicanas de azúcar al mercado estadounidense guardarían alguna relación proporcional con las importaciones de fructuosa. En caso de prosperar esta iniciativa y que las autoridades respectivas la adopten se estaría ante el insólito caso de un comercio libre pero administrado.

nal de que la caña sólo sirve como origen de dulce, y no se inicie un intenso y acelerado proceso de reconversión productiva que le dé otros destinos (más rentables y modernos), con o sin TLCAN, con o sin importación de fructosa (no es impensable ni lejano el día que se produzca fructuosa en México con base en maíz amarillo sembrado en México por mexicanos con capital mexicano y tecnología mexicana. Actualmente ya se produce en México, en poca cantidad todavía, por empresas estadounidenses).

### El caso del café

Hay una disposición del Capítulo Agropecuario, contenida en el Anexo 702.3, que merece un comentario especial. Señala que “ni Canadá ni México podrán adoptar ni mantener una medida de conformidad con un acuerdo intergubernamental del café que restrinja el comercio de café entre ellos”. Traducido a términos menos bárbaros quiere decir que ni Canadá ni México pueden formar parte de algún eventual acuerdo internacional relacionado con el café porque automáticamente estaría “restringiendo el comercio de café entre ellos”. México, como importante productor mundial del grano, siempre desempeñó un destacado papel en la Organización Internacional del Café (OIC) y fue protagonista de los sucesivos convenios intergubernamentales para regular su comercio. Con todo y sus imperfecciones, los convenios eran mecanismos eficaces a los fines de defender los intereses de los cultivadores, pero México, con una lamentable falta de visión, denunció el convenio vigente en 1989 (cuando aún no se planteaba la negociación del TLCAN) y sirvió de esquirol a los propósitos de Estados Unidos que desde septiembre de 1985 había proferido su amenaza de abandonar la OIC, lo que equivalía a la desaparición del sistema de cuotas que tanto había favorecido a los países productores. Si bien (¿si mal?) los convenios internacionales sobre productos básicos han pasado de moda,<sup>12</sup> es preocupante que México hubiere aceptado la restricción a participar en foros en donde se procure la protección de los países productores-exportadores de materias primas. No deja de llamar la atención que sobre este aspecto no se hubiere generado una sola protesta; ¿será que no lo han leído?

<sup>12</sup> Aunque en el proyecto de acuerdo sobre agricultura que actualmente se discute en la Ronda de Doha aparece, de manera sorpresiva, la posibilidad de que se facilite la concertación de algunos convenios, lo que eliminaría esta apreciación sobre “la moda”.

## ¿No había pobres?

Otro de los argumentos que se utilizan para plantear la *renegociación* del TLCAN sostiene que a él debe atribuírsele la situación de pobreza que prevalece en el campo. Es cierto, en el campo mexicano hay pobres, muchos pobres, pero lo que es menos cierto es que éstos sea producto del Tratado. En 1992, dos años antes de su entrada en vigor, 34% de la población rural (11.8 millones de personas) se situaba en el nivel más bajo de pobreza (la alimentaria), contra 13% de la población urbana; 44% (15 millones) se registraba en el segundo nivel (capacidades) frente a 20% en las ciudades, y 66% (23 millones) en el tercero (patrimonio) en comparación con 44% de la población urbana.<sup>13</sup> La información disponible muestra que en 2006 habían disminuido estas proporciones (a 25% en la pobreza alimentaria, a 33% en la de capacidades y a 55% en la de patrimonio), lo que no ha sido suficiente para impedir que el número de campesinos pobres exceda los 43 millones de personas, no obstante los más de 20 000 millones de dólares anuales que remiten los trabajadores mexicanos en el exterior y que en buen grado han hecho posible la disminución registrada entre 1992 y 2006. Esta ominosa cantidad de pobres no es imputable al TLCAN, pero de lo que sí se le puede (y se le debe) responsabilizar es de haber sido ineficaz a los propósitos de evitarla o reducirla de manera significativa y sin el auxilio de las remesas, si bien (¿si mal?) la ausencia de mecanismos de apoyo al sector rural que acompañaran el funcionamiento del Tratado cae dentro del exclusivo campo de (in)competencia del gobierno mexicano.

Los adalides del pensamiento único pontifican que la pobreza del campo mexicano tiene su origen en el ejido y la reforma agraria, pero no es así. El campo mexicano es y ha sido pobre y, sin embargo, ha sido, en el pasado, tan eficiente y productivo como para sustentar la transformación de un país rural en un país urbano e industrial. 51% de las exportaciones mexicanas venía del campo o del mar en 1950 (otro 30% correspondía a la minería), y en 1960 esa participación había aumentado a 53% (y disminuido a 21 la participación de la minería).<sup>14</sup> En 1970 el sector agropecuario aportaba 45% de los ingresos por exportaciones.<sup>15</sup> Esto es, los medios internacionales de pago

<sup>13</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Boletín 002/2007, 3 de agosto de 2007.

<sup>14</sup> *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera, S.A., México, 1965.

<sup>15</sup> Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2007, p. 397.



derivados de la explotación agropecuaria y pesquera sirvieron para pagar las importaciones de la maquinaria y el equipo necesarias para mantener el acelerado proceso de industrialización que caracterizaba aquello que con grandilocuencia se llamó *milagro mexicano*. Si lo anterior no fuera suficiente, habría que agregar las inusitadas condiciones de exacción a las que estuvo sometido el campo mexicano por efecto del mecanismo de precios relativos que siempre le ha resultado adverso: los precios de los productos del campo han crecido a menor ritmo que los de los bienes industriales y los servicios que se demandan en el sector rural. Los precios de garantía de Conasupo jugaban el doble papel de asegurar un ingreso mínimo al campesino y de imponer un límite al costo al que llegaba la materia prima al industrial transformador y, en consecuencia, el producto final al consumidor. Este se había convertido en uno de los principales agentes responsables de la estabilidad de precios que, a su vez, constituyó hasta 1973<sup>16</sup> uno de los signos de identidad de la economía mexicana. ¡*Nada más* eso se le debe al campo mexicano, al que no sólo no se le paga sino que, además, se le califica de ineficiente!

Durante la época en la que el campo financió por dos vías (generación de dólares y precios relativos) a la industrialización, y un poco después, el Estado intentó compensar en parte el importante aporte rural y estableció una serie de instrumentos de apoyo que cubrían investigación, comercialización, financiamiento, extensionismo, protección arancelaria y para-arancelaria, precios de garantía o de soporte, combate de plagas y enfermedades, entre otras. Prácticamente han desaparecido todas las instituciones encargadas de administrar estos apoyos, pero esa desaparición y su sustitución por nada (o, peor, por *las fuerzas del mercado*) no obedece a ningún mandato del TLCAN.

### Razones de la protesta

¿Significa lo anterior que las protestas son injustificadas y que no hay nada que hacer que no sea esperar a que el libre comercio derrame sus *beneficios* por todo el territorio nacional, en particular por el campo? Nada de eso. La incorporación de los bienes del sector agropecuario en el TLCAN sin hacer distinción respecto de los demás bienes fue, desde el principio, un grave error.

<sup>16</sup> 1973 fue el primer año de la posguerra en el que la inflación se cifró en dos dígitos.

Podría haber sido el sueño más optimista de Adam Smith. ¡Cuánta política tuvo que hacer David Ricardo en el Parlamento, y fuera de él, para que varios años después de su fallecimiento se permitiera la libre importación de granos en el siglo XIX británico! De las discusiones iniciales sobre los impuestos que gravaban el comercio de cereales, en lo que más tarde se conoció como las *leyes de granos*, habrían de surgir las tesis de las ventajas comparativa, de la renta y de la distribución que todavía hoy algunos despistados atribuyen a la simple y llana especulación teórica producida en la quietud de un doctoral cubículo académico.<sup>17</sup> Esas contribuciones a la teoría nacieron de un debate en torno a si el comercio de productos agropecuarios obedece, o no, a la misma lógica económica que el de los demás. Entonces “ganó” el sí, pero el fracaso del experimento liberal de fines del siglo XIX y principios del XX, la depresión de los años 30 y las dos guerras mundiales que acreditaron ese fracaso fueron argumentos contundentes en favor de la tesis contraria.

El TLCAN es el primer caso en la historia de los tratados constitutivos de zonas de libre comercio o uniones aduaneras en que, para propósitos prácticos, no se hace diferencia entre los bienes agropecuarios y los que no lo son. Si bien en el Tratado de Roma (1957) no se hacía diferencia formal entre bienes agropecuarios y bienes industriales, en la realidad se convino en tal cantidad de excepciones que, como bien dice Tamames,<sup>18</sup> éstas se convirtieron en la regla. Desde el principio se permitió a los miembros de la CEE la utilización de mecanismos proteccionistas como el sistema de precios mínimos, los contratos a largo plazo, la no extensión de las reglas de competencia a los bienes del sector rural y, en especial, la previsión de crear una organización común de los mercados agrícolas que, a la postre (un año más tarde) habría de convertirse en el cimiento de la Política Agrícola Común (PAC) de la actual UE. Tres años después de la suscripción del Tratado de Roma, los siete países que firmaron el Tratado de Estocolmo por el que nació la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA o AELC), excluyeron de manera expresa a los productos agropecuarios.

A la excepción anterior (la de ser el primer tratado que no distingue la naturaleza de los productos involucrados) se añade otra más significativa: es el único tratado firmado por México en el que la agricultura no recibe un trato especial. Éste (el trato especial) es expreso en el Tratado con la Unión

<sup>17</sup> Los “puros” de la economía no entienden que la realidad siempre precede a su explicación teórica y no al revés.

<sup>18</sup> Ramón Tamames, *La Unión Europea*, Alianza Editorial, Alianza Universidad Textos, Tercera Edición, Madrid, 1996, p. 143.

Europea,<sup>19</sup> con la AELC se convinieron tres protocolos adicionales pero que forman parte del Tratado<sup>20</sup> para dejar debidamente protegido al sector, y con Japón, en el que también hay exclusiones, México aceptó plazos muy largos para acceder con una gran variedad de productos agropecuarios al mercado japonés no obstante que Japón es importador neto de productos del campo y exportador marginal. El Tratado con Israel sólo cubre los productos clasificados de los capítulos 25 a 98 del Sistema Armonizado (es decir, excluye los primeros 25<sup>21</sup> capítulos que son, precisamente, los referidos a productos agropecuarios y pesqueros). En los siete tratados con países no desarrollados<sup>22</sup> el sector agropecuario está sometido a exclusiones expresas o a tratamientos especiales que sólo por excepción abren la posibilidad de libre comercio a un reducido número de productos del sector. Es inevitable la sospecha que despierta esta distinta manera de tratar a la producción primaria dependiendo del o los países con los que se mantengan tratados comerciales: en un caso, el TLCAN, es plenamente liberal; en los otros once los grados de protección van desde listas de excepción hasta la exclusión absoluta. El trato discriminatorio, en principio puede obedecer a dos tipos de causas: a) al momento de negociar los tratados que sucedieron al TLCAN las autoridades se percataron de que sí existen diferencias entre los bienes agropecuarios y los que no lo son y ya no incurrieron en ese grave error;<sup>23</sup> b) fueron los otros países los que rechazaron la igualación en el trato entre los distintos tipos de bienes y México no tuvo otro remedio que aceptar esa condición.<sup>24</sup> Fueren las que fueren las causas, el efecto es el mismo: ese trato discriminatorio se

<sup>19</sup> El calendario y mecanismos de desgravación de productos industriales ocupa la Sección 2 del llamado Acuerdo Interino (que es en el que se conviene la construcción de una zona de libre comercio entre las partes) y el relativo a productos agrícolas y pesqueros aparece en la Sección 3 del mismo Acuerdo.

<sup>20</sup> Cada protocolo corresponde a un país: Islandia, Noruega y Suiza.

<sup>21</sup> Vale recordar, para los no familiarizados con el manejo de la clasificación arancelaria, que ésta inicia con el capítulo 0, *Animales Vivos*.

<sup>22</sup> Tres con América Central (Triángulo del Norte, Costa Rica y Nicaragua), Bolivia, Colombia, Chile y Uruguay.

<sup>23</sup> Algún negociador mexicano llegó a afirmar que la inclusión del sector agropecuario en el TLCAN y su exclusión del TLCUEM obedecía a que en Europa existe una Política Agrícola Común (PAC) que subsidia al campo: ¡por lo visto no se había enterado que en Estados Unidos también hay subsidios! y que en ocasiones se llegaron a proporcionar a los agricultores para que no sembraran a fin de no aumentar la oferta, y así mantener los precios.

ha convertido en un poderoso agente de concentración del comercio exterior mexicano en América del Norte en un ámbito de especial sensibilidad, estrechamente relacionado con la seguridad nacional, que no es otro que el de la dependencia externa para el abasto de alimentos.

A estos dos rasgos característicos del TLCAN (la no distinción de los productos agropecuarios y el trato discriminatorio a favor de Canadá y Estados Unidos) habría que agregar otro de orden general. Se refiere a que se trata del primer caso en la historia reciente (del siglo xx) de los bloques económicos en que se formaliza un proceso de integración entre países de distinto nivel de desarrollo: de un lado la economía (todavía) más voluminosa del planeta y uno de los socios del G-7, ese club de países ricos entre los ricos y, de otro, una economía emergente, que estaba en vías de desarrollo pero que no acertaba a encontrar una política económica que, para bien, tomara el lugar de la ya agotada práctica de la sustitución de importaciones y el proteccionismo sin matices y que con la presencia protagónica del Estado había procurado la continuidad de los más elevados índices de crecimiento y transformación que en su historia hubiere registrado la historia del país.<sup>25</sup> Como el texto del TLCAN no reconoce esta diferencia, evidentemente tampoco incluye una sola medida para cerrarla y lo que ha sucedido es que las asimetrías han aumentado y las diferencias regionales se han agudizado, tanto las que existían entre los tres socios como las que se dan entre las diversas regiones del país. El sector rural mexicano, en particular el segmento dedicado a cultivos no exportables, ha sufrido esta *falta de previsión*. Probablemente inspirados en el más rancio neoliberalismo los negociadores mexicanos dejaron a un lado (porque es claro que la conocían) la rica y exitosa experiencia europea en la materia, desde la formación del Fondo Regional de Desarrollo en los sesenta del siglo pasado hasta los Fondos Estructurales de los ochenta y los de Cohesión a raíz del Tratado de Maastricht de 1992. Y como no ha cambiado la fuente de inspiración del quehacer público, ninguna de las iniciativas incorporadas en la ASPAN,<sup>26</sup> supuesta sucesora no formalizada del

---

<sup>24</sup> La hipótesis no es descabellada si se considera que el gran obstáculo a la concreción de un acuerdo comercial entre la UE y Mercosur (cuya negociación empezó antes que la del vigente con México) radica, precisamente, en la resistencia europea a abrir su mercado a los productos agropecuarios de América del Sur.

<sup>25</sup> Por supuesto que hubo de pagarse un elevado costo en concentración de los beneficios del desarrollo y en inequidad. Hoy sigue sin encontrarse esa política y el problema es que ahora ni se crece ni se distribuye, antes al contrario ha aumentado el grado de concentración de la riqueza en un marco de crecimiento pobre o mediocre.

TLCAN, corrige esta omisión, lo que no deja de ser una grave manifestación de contumacia. Más que una *renegociación* de lo que ya pasó, sería de mayor utilidad y pertinencia la revisión, a fondo, de lo que está pasando y eso es, guste o no, la ASPAN.

Finalmente una reflexión breve en torno a otro dato, nada menor, que pasó desapercibido a nuestros sagaces negociadores: la cultura del maíz, con más de siete mil años de historia, forma parte consustancial de la identidad del mexicano. Perderla es más costoso, infinitamente más costoso, que lo que podría “ganarse” por un sentido estrecho de lo que es y lo que no es la eficiencia. El bienestar de los seres humanos, entre ellos los mexicanos, no sólo depende de la satisfacción *material* de sus necesidades *materiales*, ¡que alguna diferencia tienen respecto de las otras especies del reino animal!, sino que el sentido de identidad y de pertenencia a una cultura son inherentes a cualquier sentimiento o apreciación de bienestar.<sup>27</sup>

### Dos párrafos finales

Sí, en definitiva sí hay razones para las protestas, aunque no tantas para sustentar la demanda de *renegociación*. Como no se trataría de una denuncia unilateral del Tratado sino de sentarse a la mesa a solicitar la exclusión de dos o tres o cuatro productos, siempre se deberá estar pendiente de lo que se tendría que dar a cambio y ante la carga emocional y política implícita en el lado mexicano cualquier negociador avezado de las contra-partes pondría un precio muy alto. ¿Se está dispuesto a pagarlo? El precio a pagar sería mayor en la medida en que no se tenga claridad respecto de lo que se desea *renegociar*, como parece ser el caso, habida cuenta de la confusión imperante en torno al real contenido del Capítulo Agropecuario. Además, no se ha discutido si, puestos en esa hipótesis, lo más importante a *renegociar* es la fecha

<sup>26</sup> Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. Expresión de voluntades de los Presidentes de México y de Estados Unidos y del Primer Ministro de Canadá, manifestada en 2005, pero que no aparece en ningún documento formal que hubiere sido firmado por los Ejecutivos y sancionado por los respectivos poderes legislativos.

<sup>27</sup> Sobre este planteo, aparentemente de carácter no económico, consultar Rafael Muñoz de Bustillo y Rafael Bonete Perales, *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, (2ª. Edición), Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 48.

cumplida el 1 de enero; ahí están, por citar dos ejemplos, los capítulos sobre compras gubernamentales (el x) y sobre inversiones (el xi).

El camino pasa por otra dirección, doble: en el ámbito de la región de América del Norte tiene que ver con un profundo replanteamiento de la ASPAN o de lo que sea que venga después del TLCAN, de sacarlo a la luz y de provocar que el Poder Legislativo, y con él la sociedad en su conjunto, participe en el diseño del futuro de la relación comercial y económica de México con sus vecinos del norte. Intentar en 2008 la *renegociación* de lo que sucedió hace quince años puede llevar a que, dentro de otros quince, allá por 2023, se pretenda *renegociar* algo de la ASPAN, convenido originalmente en 2007 o en 2008 o en 2009. Pero eso sería insuficiente porque es más, bastante más, lo que debe hacerse en el ámbito local, en el que el Estado y el gobierno mexicano, escuchando y atendiendo a la sociedad, son los únicos responsables de la definición y puesta en marcha de una política de desarrollo rural integral, no asistencialista ni remedial, que tenga como objetivo central pagar aquella vieja deuda a la que me referí al principio.