



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SUBSIDIOS
AGRÍCOLAS EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS:
EL CASO DE LA FRUCTOSA.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
PRESENTA:

MARIBEL VILLARREAL ORTEGA

ASESORA: MTRA. CLAUDIA MÁRQUEZ DÍAZ

ABRIL DE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

*A **Dios** y a la **Virgen de Guadalupe***

*A mis padres **Gustavo Villarreal Muñoz y Alicia Ortega Yañez** a quienes les debo todo lo que soy, porque sin su apoyo y cariño no hubiera podido llegar hasta aquí. Gracias, por estar conmigo en todo momento y enseñarme a luchar día con día para salir adelante. Siempre voy a estar agradecida con Dios por haberme dado unos padres como ustedes. Los quiero mucho.*

*A mi hermana **Ivonne Villarreal Ortega** porque siempre me ayuda, me da consejos, me cuida y está conmigo en los momentos más importantes de mi vida. Gracias por todo tu apoyo. Te quiero mucho.*

*A mis amigas **Verónica Cruz, Nancy Lara y Beatriz Macedo** por darme su amistad incondicional y demostrarme que puedo contar con ellas en cualquier momento. Nunca pensé encontrar tan buenas amigas como ustedes.*

*A mi asesora la **Mtra. Claudia Márquez Díaz** quien desde el inicio de esta investigación dio su mejor esfuerzo para sacarla adelante. Gracias Claudia por tu apoyo, tu tiempo, tu disposición para aportar tus conocimientos y sobre todo por tus consejos.*

*A la **Universidad Nacional Autónoma de México** y a la **Facultad de Estudios Superiores Acatlán** por haberme dado la oportunidad de realizar mi sueño de estudiar una carrera profesional y además, permitirme ser parte de una gran institución como ésta, en donde he tenido muchas enseñanzas, no sólo académicas sino también personales.*

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1. EL COMERCIO INTERNACIONAL EN LOS AÑOS 80 Y 90.....	1
1.1 Situación del comercio internacional en la década de los 80 y 90.....	4
1.1.1 Consideraciones sobre libre comercio y neoproteccionismo.....	6
1.1.2 La tendencia mundial del comercio agrícola en los años 80 y 90	7
1.1.3 Negociaciones sobre agricultura en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): Ronda Uruguay.....	9
1.2 Políticas comerciales de México y Estados Unidos en la década de los 80.....	13
1.2.1 Política comercial de México en los años 80.....	15
1.2.1.1 Ingreso de México al GATT.....	17
1.2.1.2 Participación de México en la Ronda Uruguay.....	18
1.2.2 Política comercial de Estados Unidos en los años 80.....	19
1.2.2.1 Participación de Estados Unidos en la Ronda Uruguay.....	20
1.2.3 Comparación de políticas comerciales de México y Estados Unidos	21
1.3 Comercio bilateral entre México y Estados Unidos en la década de los 80.....	23
1.4 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	26
1.4.1 Comercio bilateral entre México y Estados Unidos después de la entrada en vigor del TLCAN.....	29
CAPÍTULO 2. LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS Y OTRAS PRÁCTICAS DESLEALES DEL COMERCIO INTERNACIONAL.....	32
2.1 Subsidios.....	34
2.1.1 Clasificación.....	36
2.1.2 Procedimiento para demostrar la existencia de un subsidio.....	38
2.1.3 Subsidios agrícolas.....	40
2.2 Otras prácticas desleales del comercio internacional: dumping.....	47
2.2.1 Clasificación (persistente, depredador, esporádico)	49
2.2.2 Procedimiento para demostrar la existencia de dumping.....	50
CAPÍTULO 3. LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA AGRICULTURA EN MÉXICO...	53
3.1 La situación del campo en México de 1976 – 1988.....	55

3.2	Periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari.....	59
3.2.1	Reforma al artículo 27.....	60
3.2.2	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).....	62
3.2.3	Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO),.....	64
3.2.4	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Capítulo VII.....	66
3.3	Periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	71
3.3.1	Alianza para el campo.....	72
3.4	Periodo presidencial de Vicente Fox Quesada.....	74
3.4.1	Acuerdo Nacional para el Campo.....	75
 CAPÍTULO 4. LAS LEYES AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS.....		80
4.1	Situación agrícola de Estados Unidos de 1970-1990.....	86
4.2	Periodo presidencial de George Bush	90
4.2.1	Acta de Alimentación, Conservación de la Agricultura y Comercio o The Food, Agriculture Conservation and Trade Act of 1990 (FACT90).....	92
4.3	Periodo presidencial de William Clinton.....	94
4.3.1	Ley Federal de Reformas y Desarrollo de la Agricultura o Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996 (FAIR Act).....	96
4.4	Periodo presidencial de George W. Bush.....	97
4.4.1	Acta de Seguridad Agrícola e Inversión Rural o Farm Security and Rural Investment Act of 2002.....	99
 CAPÍTULO 5. COMPARACIÓN DE PROGRAMAS AGRÍCOLAS DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: EL CASO DE LA FRUCTOSA.....		103
5.1	Comparación de programas agrícolas México- Estados Unidos.....	104
5.2	Fructosa.....	111
5.2.1	Descripción de la fructosa	112
5.2.2	Problemática del azúcar mexicana antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	113
5.2.3	Negociación de la fructosa en el TLCAN.....	117
5.2.4	Problemática de la fructosa después de la puesta en marcha del TLCAN y durante 10 años de vigencia del mismo.....	120
CONCLUSIONES.....		125
FUENTES		130

INTRODUCCIÓN

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las naciones que estuvieron involucradas en dicho suceso se tuvieron que enfrentar a las graves consecuencias del mismo. Una de esas secuelas fue la escasez de alimentos. Por tal motivo, los países desarrollados decidieron implantar los sistemas de subsidios en sus políticas agrícolas para revivir la producción de alimentos que había quedado paralizada.

No obstante, años después, cuando ya habían sido superados los embates de la guerra, algunos países como Estados Unidos vieron en la industria alimenticia un sector por medio del cual podrían acceder a la hegemonía económica mundial, por consiguiente, en la década de los setenta aproximadamente, incrementaron la cantidad de recursos que le asignaban a sus políticas de apoyo a la agricultura haciéndolas cada vez más proteccionistas. El resultado de esa protección excesiva fue la aparición de la sobreproducción y la caída permanente de los precios de los productos agrícolas. Esta situación ha causado conflictos entre las naciones desarrolladas y los países en desarrollo ya que estos últimos no pueden evitar los efectos negativos que generan los subsidios agrícolas cuando son otorgados en grandes cantidades porque no cuentan con una estructura de subvenciones para el campo debido a que, por diversos factores, han abandonado la agricultura provocando que sus productos queden en desventaja.

Este problema ha llegado a los foros de discusión mundiales, siendo la Organización Mundial de Comercio (OMC) uno de los organismos internacionales donde más debates ha habido sobre el tema y que sin embargo, no ha logrado avances importantes debido a la poca disposición que tienen, principalmente los países desarrollados, para negociar.

Como ejemplo de las consecuencias del uso de subsidios agrícolas en el comercio de productos está el caso de la fructosa que ha generado muchas dificultades entre México y Estados Unidos ya que éste último, gracias a la cantidad de subvenciones otorgadas a la agricultura, consiguió producir jarabe de

maíz de alta fructosa en grandes cantidades y a muy bajo costo. Con dicho producto se comenzó a sustituir el uso del azúcar con el empleo de fructosa en la elaboración de diversos productos. Sin embargo, el conflicto entre las dos naciones se inició en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en donde, por medio de la firma de las Cartas Paralelas se le hicieron correcciones al texto original del TLCAN el cual en un principio establecía que en el excedente exportable de azúcar no serían considerados otros edulcorantes como la fructosa, pero al sufrir modificaciones, se acordó la inclusión del jarabe de maíz de alta fructosa en los excedentes. Con esta última disposición afectaron a nuestro país porque México era productor de azúcar pero no elaboraba fructosa ya que no contaba con los instrumentos necesarios (tecnología y recursos suficientes) para hacerlo.

México buscó soluciones para proteger al sector cañero mediante la implementación de cuotas compensatorias a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa y la implantación del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios. No obstante, Estados Unidos presentó sus quejas ante la OMC quien falló en ambas ocasiones a favor de los estadounidenses argumentando que nuestro país tomó medidas unilaterales que afectaron a su socio comercial.

En casos como el de la fructosa resurge la duda sobre qué sería mejor: la reducción o la eliminación de los subsidios agrícolas de las naciones desarrolladas. En esta investigación se tiene la hipótesis de que si bien es necesaria la reducción de las subvenciones, también es esencial que en los países en desarrollo se hagan modificaciones en el campo. Es decir, que en lugares como México se lleve a cabo una mejora en los programas de apoyo a la agricultura de modo que, se pueda adquirir tecnología, se haga investigación y se le dé capacitación a los campesinos. Todo esto con el fin de mejorar los procesos de producción y comercialización de los productos.

Para conocer más a fondo el caso, la presente investigación se ha dividido en cinco secciones. En el primer capítulo se dará un panorama general de lo que ocurrió en el comercio internacional en los años ochenta y noventa para saber

cuál es el contexto en el que se encontraban México y Estados Unidos cuando decidieron encaminar sus políticas de subsidios agrícolas hacia rumbos tan diferentes.

En el segundo capítulo se abordará el tema de las prácticas desleales a las cuales pertenecen los subsidios o subvenciones, como también se les conoce, con el fin de saber concretamente qué son los subsidios agrícolas. En el mismo capítulo se tocará lo referente al dumping que también es una práctica desleal y que algunas veces es confundida con las subvenciones.

Cuando ya se tenga una visión general de los subsidios agrícolas, en el tercer capítulo se hará referencia específicamente a los apoyos al campo en nuestro país abordando la situación del campo en México en la década de los setenta y los ochenta y después se hablará de lo que sucedía con los programas y de las acciones relacionadas con la agricultura desde los años noventa hasta la actualidad. Para analizar los programas implementados en esos momentos se divide el capítulo en sexenios abarcando desde el presidente Carlos Salinas de Gortari hasta el presidente Vicente Fox.

En el cuarto capítulo se hablará de las leyes agrícolas de Estados Unidos. Por consiguiente, en esta parte primero se tocará lo relativo a la situación de la agricultura estadounidense de 1970-1990 y después el capítulo se dividirá en periodos presidenciales cubriendo las administraciones de George Bush, William Clinton y George W. Bush.

El quinto capítulo, está dividido en dos partes. En la primera se hará la comparación general de las políticas de subsidios agrícolas de México y Estados Unidos. En la segunda sección se tratará el caso de la fructosa en el cual se podrá apreciar cómo los subsidios a la agricultura han influido de manera considerable para que el comercio se vea entorpecido.

CAPÍTULO 1

EL COMERCIO INTERNACIONAL EN LOS AÑOS 80 Y 90

Después de la Segunda Guerra Mundial, las estructuras políticas, económicas y comerciales globales sufrieron cambios radicales. Por eso, fue necesario crear los mecanismos para lograr un nuevo orden mundial una vez finalizado el conflicto bélico. Por lo tanto, se integraron diferentes organizaciones que regularían diversos aspectos como las finanzas y el comercio a nivel internacional.

Primero, se necesitaba establecer una organización que sustituyera a la Sociedad de Naciones, organismo encargado de la paz mundial y que debido a sus deficiencias, no había cumplido con sus objetivos. Por consiguiente, al término de la Segunda Guerra Mundial, cincuenta países se reunieron en San Francisco y el 24 de octubre de 1945 crearon la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual tendría como objetivos mantener la paz y la seguridad entre las naciones, fomentar la cooperación internacional y solucionar la escasez de alimentos generada por la guerra. Para cumplir con el último punto, dicho organismo instituyó la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que tendría entre sus propósitos aumentar los niveles de nutrición además de mejorar la producción y distribución de los alimentos.

No obstante, en otros sectores como el financiero también había problemas, así que antes de que concluyera la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, el cual se convertiría en uno de los países más fuertes económicamente al final de la misma; y Reino Unido, habían empezado a elaborar propuestas para mejorar las finanzas mundiales. De manera que, el 22 de julio de 1944 se reunieron 44 países en la Conferencia de Bretton Woods en donde se aprobó la formación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). El primero tenía como objetivos dar estabilidad monetaria a sus miembros y reducir los desequilibrios en la balanza de pagos de los mismos a través de préstamos. Por su parte, el Banco Mundial otorgaría financiamiento para la reconstrucción de los países europeos al igual que invertiría en proyectos para el desarrollo de sus asociados.

Sin embargo, faltaba un organismo que regulara el comercio mundial, sector importante en las relaciones entre naciones. Primero se pensó en formar la Organización de Comercio Internacional o International Trade Organization (ITO) no obstante, durante la Conferencia en Ginebra donde se crearía dicha organización se mantuvieron dos posturas contrarias, una era de Estados Unidos que proponía que hubiera librecomercio multilateral y se abolieran los obstáculos al comercio internacional; la otra era de los países europeos los cuales defendían el proteccionismo. De esta discusión se obtuvo la Carta de Comercio Internacional de la Habana o Carta de la Habana con la que se formaría la ITO.

Al mismo tiempo, se llevaban a cabo las negociaciones para la reducción multilateral de aranceles las cuales finalizaron en 1947 con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio conocido también como General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) que se quedaría provisionalmente mientras entraba en vigor la Carta de la Habana. Sin embargo, la Carta no fue firmada por Estados Unidos porque pensaban que el contenido de la misma era contrario a los principios que ellos defendían. Por tanto, no podía iniciar sus funciones la Organización de Comercio Internacional. Como consecuencia, el GATT, se convirtió en la base para realizar negociaciones comerciales a nivel mundial en el periodo de posguerra. Su objetivo era conseguir la libertad del comercio a través de la reducción de aranceles y la eliminación de otras barreras comerciales. El instrumento con el que operó el GATT fueron las Rondas realizándose ocho desde la puesta en marcha del mismo hasta su desaparición.

Pese a la existencia del GATT como fundamento para las transacciones comerciales a nivel mundial, en la década de los cincuenta se creía que los países desarrollados eran los que más se beneficiaban “porque el GATT resultaba ser, en realidad, un club de ricos en el que se daba solución a los problemas comerciales de ese grupo de países...”¹. Hasta ese momento se habían realizado tres Rondas del GATT (Ginebra 1947; Annecy 1949 y Torquay 1950) y aunque había avances en materia arancelaria, no eran suficientes para lograr que el comercio internacional fuera equitativo. Debido a esto, los países en desarrollo

¹ Requeijo González Jaime. *Economía mundial. Un análisis entre dos siglos*. Pág. 15.

decidieron presionar a través de la ONU para que se estableciera un organismo en donde se abordaran los problemas comerciales. Por dicho motivo, en 1954, se creó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), cuyo objetivo sería el fomento del comercio internacional tomando en cuenta las diferencias entre los países integrantes.

A pesar de las quejas que había en cuanto al funcionamiento del GATT, en la década de los sesenta se siguieron realizando las Rondas. En Ginebra y Dillon celebradas en 1956 y 1961 respectivamente, se llegó a acuerdos sobre la reducción de derechos arancelarios. En la Ronda Kennedy efectuada en 1962, se habló de las barreras arancelarias y empezaron las negociaciones sobre los productos agrícolas. Sobre el último tema, los participantes de esta Ronda aceptaron que hubiera limitaciones en la importación de los productos de dicho sector, además de que se pactó admitir acuerdos en materia agrícola que fueran contrarios a los principios del GATT con la condición de que esos convenios, tuvieran como propósito la estabilidad del mercado.

A finales de los años sesenta, se llevaba a cabo la guerra de Vietnam, a pesar de esto, a principios de los años setenta se registró un aumento del comercio internacional, que hasta ese momento, en su mayoría se llevaba a cabo entre los países desarrollados. Sin embargo, en esta época también creció la participación de los países en desarrollo sobre todo en aquellos poseedores de un recurso natural muy importante: el petróleo. Mientras tanto, en el periodo que abarca de 1973 a 1979 se realizó la Ronda Tokio en donde se continuó con las reducciones arancelarias además de que aprobaron los códigos de subvenciones y derechos compensatorios. Si bien, en la Ronda Kennedy se empezó a negociar sobre productos agrícolas, pero dichas negociaciones no siguieron en la Ronda celebrada en Tokio.

Cuando inició la década de los ochenta ya habían concluido las negociaciones de la Ronda Tokio y por tanto, se empezaron a ver las consecuencias de los acuerdos a los que se llegaron, lo cual se reflejaría en el comercio mundial.

1.1 Situación del comercio internacional en la década de los 80 y 90

En los años ochenta de nuevo se presentaron modificaciones en el comercio a nivel mundial. “El total de este en el periodo 1980-1989 casi se ha estancado (incluso a precios corrientes), aun cuando se advierte un moderado crecimiento, a tasas anuales de 2.5% a 3% en los últimos tres años. Las exportaciones mundiales han perdido en general el empuje que tuvieron antes. Ello obedece al debilitamiento de los precios de muchos productos básicos, entre ellos el petróleo; a las medidas proteccionistas de algunos países industrializados, sobre todo mediante barreras no arancelarias, y a los impactos recesivos del endeudamiento externo de América Latina, África y algunos países de Asia.”²

Precisamente, debido al proteccionismo, las relaciones comerciales a nivel mundial tenían una presión constante, puesto que el comercio entre los países desarrollados era tenso. Un claro ejemplo de ello es el conflicto que se suscitó entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE). “En julio de 1983 se establecieron nuevos aranceles y contingentes sobre los aceros especiales con el objetivo general de mantener las importaciones en un 18.5 por ciento del mercado norteamericano. La CEE concedió grandes subvenciones al acero y se consideró que la competencia era desleal. No dispuesta a reconocerlo, la CEE tomó represalias deliberadas y directas en febrero de 1984 contra la limitación de las importaciones norteamericanas.”³ Los países en desarrollo también sufrían las consecuencias del proteccionismo porque tenían que enfrentar más barreras no arancelarias impuestas por los países desarrollados.

En esta misma década inició la Ronda Uruguay en la cual se tenía por objetivo lograr una mayor liberalización del comercio mundial. Fue un suceso de gran relevancia porque por primera vez se negoció el tema de la Agricultura en el GATT. Por este último motivo, la Ronda Uruguay será tratada en el apartado 1.1.2 con mayor amplitud.

² Urquidí Víctor, “México Frente a los bloques regionales” en *México ante el libre comercio con América del Norte*. Pág 57.

³ Foreman James. *Historia económica mundial*. Pág. 424

En la década de los 90 se acentuó el proceso de globalización que había empezado su marcha décadas atrás. Las empresas transnacionales se convirtieron en pieza fundamental del comercio internacional. Dichas empresas surgieron debido a la necesidad de los países desarrollados de comercializar sus productos más allá de sus fronteras. De modo que, los mercados donde más posibilidades tenían de vender de manera exitosa toda su producción era en los países en desarrollo. Por esa razón, en esta década se expandieron de manera considerable ya que tuvieron mucho éxito en los nuevos mercados.

En 1994 llegó a su fin la Ronda Uruguay, en donde se llegó al Acuerdo para la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que sustituiría al GATT el cual ya no era eficiente para solucionar los problemas comerciales mundiales. La OMC inició sus funciones el 1° de enero de 1995 y entre sus objetivos estarían: la reglamentación del comercio internacional, un mejor acceso a los mercados y la solución de diferencias. En la segunda mitad de la década de los 90, se celebraron tres conferencias de este organismo. La primera fue en diciembre de 1996 en Singapur. En dicha reunión se llegaron acuerdos relativos al comercio de productos de tecnología de la información, comercio de servicios de telecomunicaciones, además de que se creó el Plan de Acción de los Países Menos Adelantados que hacía las recomendaciones necesarias para el acceso libre de derechos de los productos originarios de dichos países.

La segunda conferencia se realizó en Ginebra en mayo de 1998. Aquí se iniciaron los preparativos para lo que sería la Ronda del Milenio. Debido a que coincidió con la celebración de los 50 años de la creación del GATT, el tema que predominó fue la liberalización del comercio.

La tercera y última reunión que se llevó a cabo en esta década fue la llamada Ronda del Milenio celebrada en Seattle en noviembre de 1999. Se abordaron temas como la agricultura, los servicios, la liberalización arancelaria en productos no agrícolas, comercio y desarrollo de los países en desarrollo. A pesar de esto, en dicha conferencia no hubieron avances significativos. Se puede afirmar que lo más destacado fue la discusión sobre el ingreso de China como miembro de esta

organización. Lo que pasó en esta última conferencia fue reflejo de lo sucedido en toda la década de los 90 donde hubo pocos avances en las negociaciones, sobre todo en materia agrícola, ya que la problemática en este sector se hizo a un lado a pesar de que el problema de los subsidios a la agricultura había crecido.

1.1.1 Consideraciones sobre libre comercio y neoproteccionismo

Los temas abordados en las diferentes Rondas del GATT estuvieron encaminados a lograr la liberalización del comercio mundial, objetivo perseguido especialmente por Estados Unidos que ha sido uno de los mayores promotores de dicha propuesta.

El principio del libre comercio fue tomado de la teoría del liberalismo económico en donde se habla de la necesidad de dejar que el mercado se rija por la ley de la oferta y la demanda sin la intervención del Estado. También, se resalta la importancia de que exista la división internacional del trabajo y la especialización, conceptos desarrollados por Adam Smith. No obstante, esta teoría desarrollaría otro concepto que ha sido clave en el desarrollo del comercio internacional: la ventaja comparativa. Este principio fue elaborado por David Ricardo y señala que cuando un país tiene una ventaja comparativa, es decir, que pueda producir un bien a menor costo y se especializa en la producción del mismo, es posible que se obtengan beneficios al momento del intercambio comercial.

El libre comercio fue visto como una de las soluciones para reactivar el comercio internacional después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, al presentarse la expansión de dicha actividad, las naciones desarrolladas comenzaron a implementar medidas proteccionistas para aminorar los efectos negativos que sobre su economía pudiera ejercer la liberación comercial. No obstante, las transacciones comerciales internacionales estaban reguladas por el GATT, el cual no les permitiría mantener ese proteccionismo. Debido a lo anterior, se buscó otra forma de proteger los sectores productivos de los países desarrollados sin quebrantar las reglas del GATT y de esta forma surgió lo que hoy conocemos como neoproteccionismo.

El nuevo proteccionismo, como también se le conoce, está conformado por las barreras no arancelarias. Dominick Salvatore en su libro *Economía Internacional* habla sobre neoproteccionismo y menciona algunos mecanismos que constituyen esta corriente. Entre ellos destacan las restricciones voluntarias de exportación (RVE), que es cuando un país importador induce a otra nación a que de forma voluntaria reduzca sus exportaciones para que de esa manera no se haga acreedora a otras restricciones de tipo comercial. También menciona como otra forma de neoproteccionismo a las regulaciones técnicas y administrativas entre las que se encuentran las medidas de seguridad, las regulaciones sanitarias y los requisitos de etiquetado. Por último, se deben de mencionar las cuotas y los contingentes que pertenecen al grupo de las barreras no arancelarias y que de igual forma, afectan al desarrollo del comercio internacional.

1.1.2 La tendencia mundial del comercio agrícola en los años 80 y 90

En la década de los ochenta, los problemas del comercio de productos básicos se agravaron sobre todo por la inestabilidad y el derrumbe de los precios internacionales de los mismos. Este periodo se caracterizó por el crecimiento de la producción agrícola a nivel mundial lo que originó que hubieran grandes excedentes. Dicha situación la podemos ver reflejada en la producción de cereales que “creció 15.7% de 1980 a 1989-1990 al pasar de 1 446.9 millones de toneladas a 1 673.7 millones.”⁴

No obstante, a pesar del crecimiento en la producción, los precios disminuyeron como consecuencia de la existencia de los excedentes de productos agrícolas. “A manera de ejemplo, la producción de trigo aumentó 69% en los ochenta mientras los precios bajaron 45%; los precios del azúcar estaban en 1988 a un nivel 85% inferior al de 1980, por un acelerado proceso de cambio tecnológico, mientras las reservas subían 45%.”⁵

⁴ Trápaga Delfín Yolanda “El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola mundial” en Comercio Exterior. Pág. 978

⁵ Vidali Carlos, “El comercio internacional de productos agrícolas en los ochenta. Sus consecuencias para México” en *Situación y perspectivas de la agricultura y la alimentación en el tercer mundo*. Pág. 85

Precisamente uno de los factores que repercutió en los precios fue el avance tecnológico con lo cual se redujeron los costos, además, se inició con la implementación de políticas de ajuste por parte de los países en desarrollo ya que “...un objetivo de las políticas de ajuste que llevaron a cabo los países endeudados en los años ochenta fue alcanzar un superávit comercial elevado reduciendo las importaciones e incrementando las exportaciones. Ello produjo un exceso de oferta de exportaciones de productos básicos en el mercado internacional que empujó hacia abajo los precios de esos productos”⁶ lo que derivó en una crisis que llevó a los agricultores a endeudarse para poder solventar sus gastos.

También en los años ochenta, se presentó el auge del proteccionismo en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea, y Estados Unidos. En estos lugares se pusieron en práctica políticas en donde había una gran intervención por parte del Estado en la agricultura con el objetivo de obtener seguridad alimentaria.

En los noventa la situación de la agricultura no cambió, por el contrario, los problemas se acentuaron porque los países desarrollados continuaban subsidiando de forma excesiva la agricultura. Sin embargo, en esta década se enfrentaron problemas no sólo de tipo económico sino también de índole natural. El más importante fue la sequía que se presentó en Estados Unidos ya que sus efectos se sintieron de manera importante tanto en esa nación como en otras, no obstante, las consecuencias serían diferentes en cada lugar.

Por ejemplo, mientras que “la sequía tuvo efectos terapéuticos en la economía de Estados Unidos. En el norte de México, aquella puso a la agricultura en una situación desesperada (además hubo inundaciones en otras regiones del país en el mismo año). Todo obedece a la fortaleza productiva que tiene el primer país y de la que el otro carece por completo.”⁷ Es decir, a Estados Unidos le benefició porque pudo poner a la venta las reservas que tenía y de esa manera mitigar el

⁶ Martínez Peinado Javier y Vidal Villa José María (coordinadores) . *Economía mundial*. Pág. 401.

⁷ Trápaga Delfín Yolanda. *Op cit.* Pág. 983

problema de la sobreproducción. En cambio, para México representó la pérdida de los productos que se iban a vender ese año y como no se contaban con reservas, como las que tenía su vecino del norte, la pérdida fue mayor.

Las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo se hicieron más grandes en estas dos décadas. Dicho fenómeno se reflejó en el desarrollo del comercio internacional, específicamente, en el intercambio agrícola mundial. Además los acontecimientos económicos internacionales, como la caída del precio del petróleo, repercutieron de manera importante en el comercio entre las naciones sobre todo porque en ese momento no se tenía un sistema efectivo que ayudara a solucionar los problemas comerciales mundiales.

A pesar de que en esa época existía el GATT, dicho acuerdo no había sido lo suficientemente eficiente para acabar con las dificultades existentes en el aspecto comercial. Es por eso que, era necesario reunir a los países integrantes del Acuerdo General para encontrarle una solución a las diferencias entre ellos y para resolver los problemas que había, principalmente en el sector agrícola. Por dicho motivo, se recurrió a la organización de la que sería la última reunión del GATT, nombrada como la Ronda Uruguay que marcaría de manera importante la actividad del comercio internacional de los siguientes años.

1.1.3 Negociaciones sobre agricultura en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): Ronda Uruguay

En 1986 inició la Ronda Uruguay. Entre los objetivos de dicha reunión estaban: “Mayor liberalización y expansión del comercio internacional en beneficio de todos los países y en especial de los países periféricos, potenciación del papel del GATT como base del sistema multilateral abierto de comercio, integración al GATT de los sectores no abarcados en Rondas anteriores (agricultura, textiles) y los nuevos temas (propiedad intelectual, inversiones y servicios), mejora de la capacidad de respuesta del GATT a los cambios en la economía internacional y

refuerzo del papel del GATT para conseguir un mecanismo eficaz de arbitraje en la solución de diferencias.”⁸

La Ronda Uruguay es importante para esta investigación porque uno de los temas incorporado en las negociaciones fue el de la agricultura, es decir, por primera vez los miembros del GATT accedieron a discutir de una manera más amplia los problemas relativos al sector agrícola, tema que no fue considerado en la Ronda Tokio. El objetivo principal de la discusión sería la reducción de los subsidios a la exportación y los subsidios a la producción.

Antes de hablar a cerca de lo sucedido en las discusiones sobre agricultura en esta reunión, es necesario aclarar que “en el Acuerdo General los productos del sector están divididos en dos grupos, el de productos tropicales y el de productos agrícolas, los cuales tienen características distintas y operan de diferente manera. El grupo de productores tropicales está integrado por siete grupos de productos: 1) las bebidas tropicales (café, té y cacao); 2) especies, flores y productos de cestería; 3) algunas semillas oleaginosas, aceites vegetales y tortas oleaginosas; 4) raíces tropicales, tabaco y arroz; 5) frutas tropicales y nueces; 6) yute y fibras duras; y 7) caucho natural y maderas tropicales. El Grupo de Agricultura, por otro lado, tiene otra característica: los productos que cubre son los cereales, lácteos y cárnicos ...”⁹

Anteriormente, ya existía un conflicto debido a que el uso de los subsidios en las exportaciones de los productos agrícolas en los países desarrollados, iba en aumento. “Por su parte, los países en desarrollo habían enfatizado los efectos negativos que tenía esta ‘guerra de subsidios’ en sus exportaciones y las dificultades que introducía la creciente inestabilidad del mercado en la formulación de sus políticas económicas, comerciales y agroalimentarias de largo plazo.”¹⁰

⁸ Martínez Peinado Javier y Vidal Villa José María (coordinadores). *Op cit.* Pág. 403.

⁹ Vidali Carlos. *Op cit.* Pág 97.

¹⁰ Santos Eduardo. *La internacionalización de la producción agroalimentaria y el comercio agrícola mundial.* Págs. 92 y 93

Como consecuencia, en la Ronda Uruguay se tuvieron tres propuestas para resolver los problemas relacionados con los subsidios. La primera fue la de Estados Unidos. Ellos proponían la completa eliminación de los subsidios y de otros regímenes de apoyo a la producción y al comercio, lo que se traduciría en la total liberalización del comercio internacional. Por su parte, la entonces Comunidad Económica Europea sólo proponía la negociación de la reducción gradual de los subsidios agrícolas pero sólo de algunas áreas. La tercer propuesta fue hecha por el Grupo de Cairns¹¹. Ellos planteaban la liberalización absoluta, tanto de la producción como del comercio agrícola, siempre que el GATT controlara dicho proceso.

En 1988 se llevó a cabo una reunión en Montreal en donde se dieron a conocer algunos acuerdos preliminares a los que se habían llegado en las diferentes áreas de negociación. “El primero de dichos acuerdos preliminares se logró en el área de los productos tropicales mediante el cual los países desarrollados habrían ofrecido reducir o eliminar (en algunos casos determinados) las barreras de importación...”¹²

Sin embargo, a pesar de que ya se tenía este acuerdo en los productos tropicales, en el Grupo de Agricultura aún no había ningún convenio debido a las tres posturas que existían. Incluso, las negociaciones se suspendieron hasta 1989 cuando se dio un acercamiento entre los tres grupos, los cuales llegaron a una resolución en la que se comprometían a congelar los subsidios además de no reforzar las barreras a la importación hasta que terminara la Ronda Uruguay.

Contrariamente a lo que se esperaba, después de este acuerdo no hubo cambios en las negociaciones, tanto Estados Unidos como la Comunidad Económica

¹¹ El Grupo de Cairns fue creado en agosto de 1986 en la ciudad de Cairns, Australia, como una coalición de diferentes países constituida y dedicada a las negociaciones en el sector agrario en el marco del comercio internacional. Son grandes productores y exportadores agrarios con una escasa o nula protección de su agricultura, y cuya finalidad es que se incluyan los temas agroalimentarios en la agenda de los tratados. Actualmente, el Grupo de Cairns está formado por 17 países: Australia, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia, Chile, Canadá, Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Uruguay, Costa Rica y Sudáfrica.

¹² Santos Eduardo. *Op cit.* Pág 97

Europea y el Grupo de Cairns mantenían las mismas posturas. Inclusive, las negociaciones de la Ronda Uruguay debían terminar en 1990 pero como no había un arreglo en el Grupo de Agricultura, estas se prolongaron cuatro años más.

No obstante, antes de que finalizara la Ronda Uruguay, se volvieron a reunir Estados Unidos y la Comunidad Europea, para hablar sobre agricultura. De manera que, en 1992 llegaron a un convenio que es conocido como el Acuerdo Blair House con el que se pactó una liberalización limitada y gradual del comercio de productos agrícolas, además de que se acordó la reducción de los subsidios a la exportación. Dicho documento sentó las bases para firmar un convenio definitivo dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

En abril de 1994, se firmó el Acta Final en Marruecos en donde los países miembros del GATT se comprometieron a reducir sus aranceles y eliminar las barreras no arancelarias en un periodo de 10 años. Además se signaron otros textos como el Acuerdo para Regular Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMS), Acuerdo sobre los Aspectos Comerciales de Derecho de Propiedad Intelectual (TRIPS), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), las normas y procedimientos de solución de diferencias además de los mecanismos de Examen de las Políticas Comerciales. Por último, en el Acta Final se estableció la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que sustituiría al GATT y por tanto, en los siguientes años regularía todo lo referente al comercio mundial.

En cuanto a la agricultura también se firmó un acuerdo en el que se “compromete a los países desarrollados a reducir los subsidios a la exportación en más de un tercio en un plazo de seis años, así como en un 21% el volumen de exportaciones subsidiadas, al tiempo que transforma en aranceles diversas formas de protección (con lo que se pretende obtener transparencia respecto al verdadero nivel de protección aplicado), aranceles que deberán ir reduciéndose y, en el caso de la CE, se deberán reducir asimismo los sistemas de apoyo interno a los precios de los productos agrícolas en torno a un 20% a lo largo de seis años.”¹³

¹³ Tugores Ques Juan. *Economía internacional e Integración Económica*. Pág. 70.

En la Ronda Uruguay se puso en la mesa de discusión el tema del sector agrícola especialmente el de los subsidios agrícolas, sin embargo, es necesario agregar que aunque se llegó a un acuerdo para reducirlos, en la práctica sucedió todo lo contrario. Los países desarrollados introdujeron reformas en sus políticas agrícolas que las hizo demasiado proteccionistas, esto con la finalidad de hacerle frente a la competencia internacional que cada vez era más fuerte debido a la incorporación de los avances tecnológicos a los sistemas de producción. Esta situación llevó a los países desarrollados a no cumplir con lo acordado en Uruguay.

En el caso de los países en desarrollo sucedió algo muy diferente ya que abrieron sus mercados y no protegieron su sector agrícola, por consiguiente, el efecto de las políticas proteccionistas repercutió de manera negativa en ellos. Como ejemplo de lo anterior están Estados Unidos (país desarrollado) y México (país en desarrollo). Sin embargo, para comprender mejor lo sucedido en estas dos naciones es necesario analizar primero las políticas comerciales de ambos países antes de la Ronda Uruguay.

1.2 Políticas comerciales de México y Estados Unidos en la década de los 80

Al mismo tiempo que se registraban cambios en el comercio internacional, al interior de los países también había modificaciones. En el caso de México, el desarrollo del comercio exterior después de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta se caracterizó por la aplicación del modelo de sustitución de importaciones que trató de desarrollar el mercado interno para apoyar la actividad de las nuevas industrias. La economía mexicana, que antes era agrícola, se convirtió en una economía industrial. La necesidad de proteger a la industria hizo que disminuyeran las exportaciones de productos agropecuarios y que además se le asignaran pocos recursos a la agricultura.

“Para los años setenta se había hecho evidente que, si bien, el proteccionismo había contribuido a acelerar la industrialización de ciertos sectores, ello había ocurrido en detrimento de la eficiencia en la asignación de recursos y de la

competitividad del aparato productivo del país. De esta forma, tendía a formarse un consenso entre los analistas mexicanos en cuanto a la necesidad de replantear la orientación de la política económica, a fin de incentivar el desarrollo de un sector exportador.”¹⁴

No obstante, a finales de la década de los setenta, se descubrieron yacimientos petroleros en territorio nacional lo que ayudó a que nuestro país obtuviera financiamiento del exterior teniendo como garantía de pago el petróleo. El dinero obtenido del extranjero se utilizaría para mejorar la infraestructura. Sin embargo, a principios de los años ochenta, se presentó la crisis del crudo y México quedó endeudado. Para cumplir con sus compromisos internacionales se promovió la apertura comercial para de esa manera conseguir recursos.

Respecto a Estados Unidos, a principios de la década de los setenta, se transformó la orientación de su política comercial ya que ahora daría un giro hacia el multilateralismo. El proceso de apertura comercial en Estados Unidos provocó que este país tomara medidas para proteger su economía ya que era necesario evitar que la entrada de los productos de otros países dañaran sus industrias.

En esa misma década se llevó a cabo la Ronda Tokio en la que Estados Unidos participó y en donde no fue aceptada la propuesta de dicho país sobre el libre comercio. Como respuesta, al término de la misma, los estadounidenses introdujeron cambios en su legislación y es por ello que en el Acta de Acuerdos Comerciales hicieron modificaciones en materia de antidumping y derechos compensatorios de modo que, el Presidente de Estados Unidos podría tomar decisiones relativas a estos dos temas sin importar que fueran contrarias a lo establecido en los acuerdos multilaterales.

En los años setenta, México y Estados Unidos vivían situaciones diferentes en materia comercial y como se verá, esto continuó en la siguiente década.

¹⁴ Ramos Manuel y Chiquiar Daniel. “La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX” en Comercio exterior. Pág. 473

1.2.1 Política comercial de México en los años 80

A principios de la década de los 80 el modelo de sustitución de importaciones ya no respondía a las necesidades del país, además de que México se enfrentó a la obligación de pagar la deuda generada por la crisis petrolera. Por dicho motivo, de 1982-1988 nuestro país "...tuvo que hacer una elevada transferencia de recursos al exterior. El financiamiento externo neto desapareció como consecuencia del tamaño de la deuda externa, el aumento en el costo de su servicio causado por el alza en las tasas de interés internacionales y la caída en el precio del petróleo."¹⁵

México requería generar divisas para pagar sus deudas con el exterior por lo cual tuvo que hacer cambios en su política comercial. Así empezó el proceso de apertura. Dicha transformación se llevó a cabo gradualmente. De manera que, en 1983 inició la reducción arancelaria pero se conservaron los permisos a la importación. En el siguiente año se creó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PROFIEC) en donde se señaló la urgencia de liberar el comercio con el exterior y de la necesidad de eliminar los subsidios a las exportaciones. En ese mismo año se terminan los permisos a la importación. Para 1986, el número de importaciones controladas era más reducido que en los años anteriores.

También, a principios de los años ochenta, México firmó una serie de Acuerdos Comerciales (ver cuadro 1) con otros países latinoamericanos así como con Estados Unidos y Canadá que lo llevarían a incrementar su comercio con dichas naciones además de que lo ayudarían a formar parte de los procesos de integración económica que se empezaban a gestar en el continente americano y de los que por supuesto, no podía quedar aislado, sobre todo siendo socio comercial de una de las potencias económicas a nivel mundial.

¹⁵ Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*. Pág. 38

**CUADRO 1. CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES
DE MÉXICO 1984-1993**

1982-1986	Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de ALADI con Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador
1984	México y Canadá firman un Memorándum de Entendimiento en Materia de Comercio.
1985	México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos compensatorios renovado por tres años a partir de 1988. México solicita su ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
1986	México ingresa al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y participa activamente en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay.
1987	México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral sobre Consultas en Materia de Comercio e Inversión.
1988	México y Estados Unidos firman un nuevo Convenio Bilateral Textil, existente desde 1975, que permite la exportación de productos textiles y vestido a Estados Unidos. México ingresa al Congreso Económico de la Cuenca del Pacífico organismo compuesto por empresarios de la región y cuyo objetivo es identificar oportunidades de comercio e inversión.
1989	México y Estados Unidos suscriben un Entendimiento para facilitar el Comercio y la Inversión. México y Estados Unidos prorrogan un convenio siderúrgico firmado en 1984 en el marco de un Acuerdo de Restricción Voluntaria, estableciendo cuotas a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos por 18 meses adicionales. México ingresa al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático, foro para el análisis de las relaciones económicas de la región al que asisten representantes gubernamentales.
1990	México, Colombia y Venezuela crean el Grupo de los Tres para promover la cooperación y la integración entre los tres países y con el resto de América Latina y el Caribe.
1991	México y Chile firman un Acuerdo de Complementación Económica México y la Comunidad Económica Europea firman el Marco de Cooperación que sustituye al Acuerdo de 1975 México, Colombia y Venezuela firman un Memorándum de Entendimiento en el que formalizan el compromiso de lograr un Acuerdo de Libre Comercio México y Bolivia se comprometen a iniciar negociaciones para lograr un Acuerdo de Libre Comercio
1992	México y los países centroamericanos firman el Acuerdo Marco Multilateral para establecer una zona de libre comercio México, Canadá y Estados Unidos suscriben el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)
1993	México ingresa al mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático organismo compuesto por representantes de los gobiernos de la región para fomentar la cooperación económica. México, Estados Unidos y Canadá suscriben los acuerdos complementarios al Tratados de Libre Comercio en materia de medio ambiente y materia laboral. México, Estados Unidos y Canadá firman un Memorándum de Entendimiento en Materia de Salvaguardas como complemento al capítulo respectivo del TLCAN México y Estados Unidos firman el Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte.

FUENTE: Bianco Mendoza, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Fondo de Cultura Económica. México 1994.

Se cree que en este proceso de apertura comercial hay dos etapas. La primera, inicia en 1982 con la reducción de aranceles y culmina con la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la segunda etapa consiste en la firma y puesta en marcha del TLCAN, que será tratado en el apartado 1.4. de este capítulo.

1.2.1.1 Ingreso de México al GATT

“Dado el avance del programa de liberalización de México hacia mediados de los años ochenta, fue un paso lógico para México adherirse al GATT para gozar de las preferencias arancelarias ofrecidas por los países miembros del organismo.”¹⁶ De modo que, el proceso de adhesión de nuestro país al GATT inició en 1985, en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado. El ingreso se formalizó el 24 de agosto de 1986, siendo ratificado el mismo año por el Senado de la República.

Ahora que México ya era miembro del GATT tendría tanto derechos como obligaciones. Los primeros consistían en participar en las reuniones del Acuerdo General, disfrutar de concesiones arancelarias que ya habían sido negociadas cuando se creó el GATT como la cláusula de la nación más favorecida, y también podría utilizar los procedimientos de resolución de controversias cuando fuera necesario. Por otro lado, sus obligaciones eran continuar con la reducción de aranceles y la eliminación de los permisos de importación además de que se adhirió a cuatro Códigos de Conducta que se crearon en la Ronda Tokio los cuales fueron: Antidumping, Valoración de Aduanas, Licencias de importación y Obstáculos técnicos al comercio. De esta forma México, el mismo año en que ingresó al GATT, participó en la Ronda Uruguay.

¹⁶ *Ibidem*. Pág 45

1.2.1.2 Participación de México en la Ronda Uruguay

El 20 de septiembre de 1986 iniciaron las negociaciones de la Ronda Uruguay y por lo tanto, la participación de México en dicha reunión. Para nuestro país era importante que se cumplieran los objetivos de la Ronda Uruguay sobre todo los que estaban relacionados con la agricultura, ya que así tendría la posibilidad de revertir los efectos del proteccionismo de los países desarrollados que estaba afectando al comercio de nuestros productos.

Su participación consistió en impulsar acuerdos que ayudaran a que hubiera reciprocidad de sus socios comerciales en las medidas de liberalización, además de fortalecer las reglas para que hubiera un comercio justo y equitativo entre las naciones.

En las negociaciones sobre agricultura, México, al igual que los países importadores del tercer mundo, hizo hincapié en “la necesidad de reconocer la importancia de la agricultura en el desarrollo general de las economías del tercer mundo en términos de producción, empleo y oportunidades de exportación, vínculos entre las políticas agrícolas y otros objetivos sociales, económicos y políticos, seguridad alimentaria y necesidad de apoyo del gobierno para aumentar la producción.”¹⁷

Para México era esencial que se llegara a acuerdos concretos en la negociación de ciertos temas como el fortalecimiento de las reglas del comercio internacional ya que, lo que buscaba nuestro país al adherirse al GATT, era un apoyo del mismo para resolver controversias en materia comercial sobre todo las referentes al comercio desleal (subsidios y dumping). Sin embargo, México al igual que otros países, no pudo tener una participación destacada en las negociaciones sobre agricultura debido a que era (y sigue siendo) considerado un país del tercer mundo y por tanto, a estas naciones no se les permitía actuar de la misma forma que a las regiones consideradas de primer mundo, como Estados Unidos, por lo

¹⁷ Raghavan Chakravarthi. *Un GATT sin cascabel*. Pág 150

cual nuestro país sólo se limitó a hacer recomendaciones relacionadas con el tema, caso contrario a lo que sucedió con su vecino del norte.

1.2.2 Política comercial de Estados Unidos en los años 80

En 1980 Estados Unidos registró un aumento en su déficit comercial esto debido a factores como la sobrevaluación del dólar, el aumento de las importaciones y por último, la crisis petrolera que provocó que los países de América Latina se endeudaran y por consiguiente dejaran de comprar productos estadounidenses.

Este déficit generó la pérdida de empleos al interior del país. “A fin de contener tales presiones y conservar el apoyo interno a una política comercial abierta, los Estados Unidos decidieron recurrir a una combinación de políticas de corte unilateral, bilateral y multilateral, con el propósito de reducir las barreras extranjeras a sus exportaciones y contrarrestar las prácticas desleales de comercio.”¹⁸

Para lograr estos objetivos en 1984 y 1988 se crearon dos leyes muy importantes. Primero, la Ley Comercial Omnibus de 1984 realizó cambios en materia de subsidios puesto que, se incorporaron conceptos como daños probados, amenaza de daño y daño acumulado y se definieron los términos no razonable, discriminatorio e injustificable. Además se incluyó la protección para el acero, zapatos, el cobre, vino textiles y derivados de la leche y se estableció una norma con la que se autoriza la negociación de acuerdos de libre comercio.

Después se elaboró la Ley Omnibus de Comercio y competitividad de 1988 que se enfocó al aumento de la competitividad de Estados Unidos. En dicha ley se incluyeron temas como la política financiera internacional, las prácticas desleales y la tecnología además de que se busca la protección de la propiedad intelectual.

¹⁸ Vega Cánovas Gustavo. “La política comercial de los Estados Unidos” en *¿Qué son los Estados Unidos?*. Pág. 222

Como parte de la estrategia para impulsar sus exportaciones a mediados de los años ochenta, Estados Unidos inició la firma de Acuerdos de Libre Comercio. En 1985 firmó un acuerdo bilateral con Israel y en 1987 con Canadá. Durante estos años también signó varios acuerdos con México (cuadro 1) que serían el precedente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994.

Sin embargo, “una revisión superficial de la política comercial de Estados Unidos muestra cómo en muchos de los casos las negociaciones comerciales de ese país son enfocados hacia la defensa de diversos sectores productivos y sociales, y en menor proporción hacia el impulso del libre comercio. Una parte importante de su legislación comercial intenta contrarrestar el deterioro de su posición en el comercio mundial.”¹⁹

1.2.2.1 Participación de Estados Unidos en la Ronda Uruguay

La postura que sostuvo Estados Unidos durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, respecto a la agricultura fue el libre comercio de los productos de dicho sector. Por este motivo, estuvo en una confrontación constante con la Comunidad Económica Europea ya que ellos tenían una posición contraria la cual estaba totalmente orientada al proteccionismo, puesto que, en la década de los setenta, habían implementado la llamada Política Agraria Común (PAC) con la que protegían totalmente a su sector agrícola .

Era evidente que ninguno estaría dispuesto a ceder. Y aunque a veces parecía que la CEE aceptaría la liberalización del comercio agrícola, en la práctica sucedía algo diferente ya que no llevaba a cabo las reformas necesarias para que hubiera libre comercio.

Durante la Ronda Uruguay fueron varias las propuestas que presentó Estados Unidos. La primera fue en 1987 en la que planteaba la eliminación de toda clase de subsidios agrícolas en un plazo de 10 años. En 1989 presentaron un

¹⁹ Cardero María Elena. *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. Pág. 24

planteamiento más radical, llamado “opción cero” en el que se hace un llamado para que se eliminen totalmente los subsidios a la exportación agrícola, pero ahora en un plazo de cinco años. En 1990 dan a conocer una nueva propuesta con la que dejan de lado la opción cero, ya que solamente insisten en negociar acuerdos por separado que lleven a la reducción de los subsidios en un periodo de 10 años.

Finalmente en 1992 se estableció el Acuerdo Blair House, firmado precisamente en Washington, mediante el cual Estados Unidos aceptó sólo la reducción de los subsidios. Después de dicho convenio, se continuó con la firma del Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay con el que Estados Unidos puso fin a su participación en la Ronda Uruguay.

1.2.3 Comparación de políticas comerciales de México y Estados Unidos

Después de haber revisado por separado las políticas comerciales de México y Estados Unidos en la década de los 80, es necesario hacer una comparación de las mismas para ver en qué situación llegan ambos países a la firma del Tratado de Libre Comercio y cuáles eran sus objetivos al firmarlo.

Como se observó en el apartado 1.2.1, en la década de los ochenta, México empezó a experimentar cambios en su política comercial que lo llevarían a la apertura. En Estados Unidos esa apertura ya se había empezado a realizar casi dos décadas antes.

Es una realidad que la apertura comercial de las dos naciones no se llevó a cabo de la misma manera. En México se empezaron a desgravar productos y a firmar acuerdos de libre comercio sin antes proteger sus sectores como la industria y la agricultura, que son pieza clave en la economía nacional. En cambio, Estados Unidos, desechó el aislacionismo pero no dejó de ser proteccionista, esto se reflejó en las leyes Omnibus de 1984 y 1988. Mientras que nuestro país se esforzaba por liberar su comercio, su vecino del norte luchaba por defender su economía. Incluso, Estados Unidos se daba el lujo de exigir dicha apertura

comercial no sólo a nuestro país sino a sus otros socios comerciales puesto que en esa época "...ya se hablaba de la necesidad de que los países que quisieran seguir disfrutando del comercio con Estados Unidos, deberían liberalizar su comercio de servicios. Es decir, el gobierno norteamericano presionaba a sus socios comerciales a liberalizar aún más sus economías usando como arma de presión la represalia proteccionista."²⁰

Debido a la presión de su primer socio comercial, México firmó con ellos el Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios en 1985 (cuadro 1). De esta forma, nuestro país se comprometía a no emplear los subsidios a la exportación cediendo así ante la presión que ejercía Estados Unidos para acabar con las prácticas desleales que entorpecían el libre comercio y que a pesar de esto, ellos seguían utilizando. "Esto es a su vez prueba irrefutable de que el libre comercio, tan propalado por los teóricos y voceros neoliberales, en realidad sólo es por parte de México (comercio libre sólo de ida), sin que haya ninguna reciprocidad o contrapartida norteamericana."²¹

Durante los siguientes años, México siguió haciendo reformas y firmando acuerdos bajo la influencia de su vecino del norte. Así vemos que, en 1986, México se adhirió al GATT para poder defenderse de las acusaciones de Estados Unidos sobre la aplicación de subsidios y la práctica del dumping. Entre 1987 y 1989 se firmaron cinco convenios entre estos dos países entre los que destaca el Entendimiento para facilitar el Comercio y la Inversión que en 1989 llevaría a nuestro país a modificar la Ley de Inversiones Extranjeras en donde se le darían facilidades a los extranjeros para invertir en áreas estratégicas para la economía mexicana como la petroquímica y las telecomunicaciones.

Con estas diferencias en sus políticas comerciales, en 1990 los dos países se perfilaron para crear uno de los proyectos más ambiciosos de integración

²⁰ Ortiz Wadgymar Arturo. " El neoproteccionismo norteamericano ante el Tratado de Libre Comercio México- Estados Unidos" en *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿Alternativa o destino?*. Pág. 47

²¹ *ibídem* pág. 50

económica como lo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y dentro del cual dichas diferencias se reflejaron inmediatamente.

1.3 Comercio bilateral entre México y Estados Unidos en la década de los 80

“Desde finales de los años setenta y en particular a raíz de la crisis de la deuda de 1982 se aprecia una nueva dimensión en el comercio bilateral, la cual se expresa en la gran magnitud y la nueva composición que éste ha adquirido.”²² En esta época, México no sólo abastecía materias primas a Estados Unidos, sino también empezó a exportar productos manufacturados como los automóviles por consiguiente, la industria maquiladora comenzó a crecer.

Como era de esperarse, estos cambios en el comercio entre nuestro país y los estadounidenses se reflejaron en la balanza comercial de estas dos naciones. “Con anterioridad al inicio de la crisis financiera mexicana de 1982, Estados Unidos mantuvo regularmente un superávit comercial con México. A partir de 1982 esta situación se revirtió, con un superávit a favor de México que en 1983 alcanzó la cifra pico de 8 000 millones de dólares, hasta que en 1989 la balanza comercial mexicana volvió a regresar a una situación de déficit.”²³

En los siguientes dos cuadros (2 y 3) se verá con detalle la balanza comercial de México con Estados Unidos de 1980-1988.

²² Vega Cánovas Gustavo. “ Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos: evolución reciente y perspectivas para el futuro” en *México ante el libre comercio con América del Norte*. Pág. 168

²³ *ibídem*, pág. 177

CUADRO 2. COMERCIO EXTERIOR MÉXICO – ESTADOS UNIDOS 1980 – 1988
EXPORTACIONES DE MÉXICO (MILES DE DÓLARES)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Alimentos	1 316 200	1 315 346	1 446 783	1 559 046	1 560 252	1 591 855	2 210 983	2 088 913	1 940 435
Bebidas y tabacos	98 237	125 439	109 656	99 141	106 949	157 069	189 977	281 811	268 849
Materias primas excepto combustibles	208 910	281 663	281 659	277 615	287 729	432 886	635 164	305 877	401 814
Minerales combustibles	6 592 593	6 872 953	8 597 940	8 753 071	8 753 071	8 045 162	3 895 716	3 978 883	3 455 591
Aceites animales y vegetales y grasas	3 757	1 922	2 823	1 924	2 792	1 947	1 594	3 709	8 343
Productos químicos	275 147	349 253	346 957	368 444	628 800	587 658	479 085	521 055	748 677
Manufacturas básicas	762 621	749 617	728 744	1 187 339	1 460 398	1 255 888	1 610 363	2 045 231	2 438 216
Maquinaria y equipos de transporte	2 046 961	2 460 045	2 711 921	3 577 626	4 670 952	5 560 950	6 575 591	8 736 619	10 941 014
Manufacturas varias	870 283	1 156 512	1 002 058	766 127	990 061	1 199 494	1 352 909	1 783 591	2 285 359
Bienes sin clasificación especial	344 758	452 379	541 556	428 321	496 240	558 953	606 936	774 233	996 401
TOTAL	12 519 467	13 765 129	15 770 097	17 018 654	18 266 868	19 391 862	17 558 319	20 519 921	23 544 699

FUENTE: Vega Cánovas Gustavo (coord). México ante el libre comercio con América del Norte. Colegio de México. México 1991

CUADRO 3. COMERCIO EXTERIOR MÉXICO- ESTADOS UNIDOS 1980 – 1988
IMPORTACIONES DE MÉXICO (MILES DE DÓLARES)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Alimentos	1 908 736	1 941 169	685 498	1 426 655	1 003 614	919 021	597 686	670 137	1 517 245
Bebidas y tabacos	2 630	2 630	5 253	2 304	8 973	14 674	11 625	11 563	22 469
Materias primas excepto combustibles	1 078 684	987 304	769 560	803 038	1 347 922	1 173 536	828 526	1 049 957	1 464 790
Minerales combustibles,	340 863	343 835	1 057 401	262 699	381 352	571 727	393 556	510 256	458 034
Aceites animales y vegetales y grasas	90 273	43 778	109 990	90 546	167 983	109 972	136 108	95 363	142 023
Productos químicos	1 441 454	1 599 358	1 187 478	1 085 750	1 265 724	1 431 515	1 295 992	1 450 862	1 833 657
Manufacturas básicas	2 063 395	2 440 167	1 315 160	934 185	1 136 515	1 300 046	1 227 971	1 541 672	2 262 185
Maquinaria y equipos de transporte	6 563 454	8 423 428	5 324 223	3 757 319	5 528 317	6 640 946	6 428 052	7 333 203	10 089 075
Manufacturas varias	856 575	1 324 192	1 112 176	597 175	867 894	1 012 627	1 064 230	1 337 181	1 983 279
Bienes sin clasificación especial	535 758	435 909	172 177	119 083	270 064	463 617	395 521	569 361	860 505
TOTAL	14 881 832	17 353 053	11 738 916	9 078 754	11 978 358	13 627 681	12 379 267	14 569 554	20 633 263

FUENTE: Vega Cánovas Gustavo (coord). México ante el libre comercio con América del Norte. Colegio de México. México 1991.

En general, de 1982-1988 hubo un gran dinamismo en las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos, sobre todo entre 1982 y 1987, periodo en el que se firmaron tres acuerdos comerciales (cuadro 1) entre estos dos países. Incluso, en los años setenta, el 60% del comercio exterior de México se realizaba con Estados Unidos y en la segunda mitad de la década de los ochenta se incrementó a 85%²⁴. Sin embargo, en 1988 hubo una disminución notable así que el superávit registrado fue menor al que se había tenido en otros años, esto debido a las elecciones presidenciales tan conflictivas que se realizaron en nuestro país durante ese mismo año y que generaron inestabilidad al interior del territorio mexicano. Para ver con mayor claridad lo anterior, en el siguiente cuadro se muestra un resumen de los cuadros 2 y 3.

**CUADRO 4. RESUMEN COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO
CON ESTADOS UNIDOS (MILES DE DÓLARES)**

AÑO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
EXPORT	12 519 467	13 765 129	15 770 097	17 018 654	18 266 868	19 391 862	17 558 319	20 519 921	23 544 699
IMPORT.	14 881 832	17 353 053	11 738 916	9 078 754	11 978 358	13 627 681	12 379 267	14 569 554	20 633 263
BALANZA COMERC	-2 362 365	-3 587 924	4 031 181	7 939 900	6 288 510	5 764 181	5 179 052	5 950 367	2 911 436

**Elaboración propia. Tabla realizada con los datos de los cuadros 3 y 4*

El cuadro anterior refleja que en los últimos años de la década de los 80, el comercio entre México y Estados Unidos estaba disminuyendo a pesar de los cinco acuerdos comerciales que se firmaron en esta etapa, lo cual demostraba que para mejorar la situación en materia comercial entre estos dos países no bastaba con simples acuerdos, faltaba hacer algo más importante que sentara las bases para el intercambio de productos entre las dos naciones y que solucionara los problemas que se presentaran, además de que hiciera que el flujo comercial se realizara sin tantos obstáculos. De manera que, en 1989, se llegó a la conclusión de que era preciso firmar un Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y por supuesto, Canadá el cual ya tenía un Acuerdo con los estadounidenses.

²⁴ *ídem.*

1.4 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

En 1990 empezó la segunda etapa de apertura comercial de México con el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Antes de la creación del TLCAN se había pensado en un proyecto llamado Iniciativa de las Américas, que tenía como objetivos la reducción de la deuda de los países latinoamericanos y la creación de un área de libre comercio en todo el continente americano. Para lograr estos propósitos primero se firmaría un Acuerdo de Libre Comercio con México similar al que existía entre Estados Unidos y Canadá, y después se extendería a toda América. Por dicho motivo, años antes, se suscribieron convenios entre nuestro país y Estados Unidos en materia de comercio e inversión (cuadro 1). De esta forma en 1990 comenzaron las negociaciones del TLCAN. En el siguiente cuadro se encuentran resumidas las fechas más importantes de la negociación.

CUADRO 5. CRONOLOGIA DE LAS NEGOCIACIONES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

11 de junio de 1990	Reunión presidencial México –EUA. Instrucciones a los encargados de comercio de ambos países para iniciar consultas.
8 de agosto de 1990	Recomendación de los encargados de comercio a los presidentes para iniciar negociaciones formales.
24 de sept. de 1990	Serra Puche anuncia el inicio de consultas sobre una zona de libre comercio.
25 de sept. de 1990	Bush solicita autorización para iniciar el proceso fast – track.
5 de febrero de 1991	Salinas, Bush y Mulroney anuncian el inicio de negociaciones trilaterales rumbo al TLC.
27 de febrero de 1991	Se autoriza el fast – track.
1 de marzo de 1991	Bush solicita ampliación de dos años del fast – track (autorizado el 24 de mayo de 1991).
12 de junio 1991	Primera Reunión Ministerial (Toronto).
8 de julio de 1991	Primera Reunión de Jefes de Negociación (Washington).
6 de agosto de 1991	Segunda Reunión de Jefes de Negociación (Oaxtepec).
6 de enero 1992	Primer Texto consolidado con corchetes.
12 de agosto de 1992	Finalizan las negociaciones del TLC en Washington. El Presidente Salinas ofrece un mensaje a la Nación.
17 de dic. de 1992	Firma del TLC por los Ejecutivos de los tres países.
17 de marzo de 1993	Inician negociaciones de los Acuerdos Paralelos.
14 de sep. de 1993	Terminan negociaciones de los Acuerdos Paralelos.
17 de nov. de 1993	Aprueba la Cámara de Representantes de EUA el TLC.
19 de nov. de 1993	Aprueba el Senado de EUA el TLC.
22 de nov. de 1993	Aprueba el Senado de la República Mexicana el TLC.
8 de dic. de 1993	Se publica en el Diario Oficial de la Federación la entrada en vigor del TLC a partir del 1 de enero de 1994. En Estados Unidos, Clinton firma el decreto de aplicación del TLC.
1 de enero de 1994	Entrada en vigor del TLC en los tres países.

FUENTE: Schettino Macario. *Economía internacional. Grupo Editorial Iberoamérica. México 2001*

Muchos sectores se opusieron a la firma del TLCAN, entre ellos estaban los agricultores e industriales estadounidenses. Ellos argumentaban que se perderían empleos debido a que México tenía mucha mano de obra que ofrecer y que además era muy probable que varias industrias norteamericanas se instalaran en nuestro país para reducir costos, lo cual ocasionaría la pérdida de empleos en Estados Unidos.

En cambio se decía que “para México, participar en el tratado de libre comercio le significaría la consecución de cinco ventajas: a)no quedar marginado en los procesos de integración y producción, b)acceso permanente de sus exportaciones a los mercados con los cuales firmara el tratado; c)mejorar su capacidad de negociación con otros bloques comerciales; d)competir en igualdad de circunstancias con otras regiones; y e)elevar la productividad de la economía nacional.”²⁵

Se creía que México sería el que más se beneficiaría con la firma de este tratado por su condición de país en desarrollo, sin embargo, esto no fue así. Incluso, en territorio mexicano también había grupos que se oponían al TLCAN ya que pensaban que se perdería soberanía, además de que consideraban que habría un impacto social muy fuerte a causa de las diferencias existentes entre los tres países.

No obstante, a pesar de estas voces opositoras, continuaron las negociaciones que, en algunas ocasiones, se volvieron difíciles al abordar temas complejos como lo es el comercio de productos agrícolas (debido a lo importante que es este tema para la presente investigación, el tema del campo dentro del TLCAN será tratado en el apartado 3.2.4 con mayor amplitud).

Finalmente el 17 de diciembre de 1992 se firmó el TLCAN y entró en vigor el 1° de enero de 1994 (cuadro 5).

²⁵ Padua María Eugenia. *México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la globalización*. Pág. 82

Los objetivos del TLCAN eran los siguientes²⁶:

- a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación fronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c) aumentar substancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;
- d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes;
- e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, su administración conjunta y para la solución de controversias.

El principal propósito de este tratado era mejorar el comercio de la región sin embargo, estamos a 11 años de que se puso en marcha el TLCAN, y a pesar de que antes de firmarlo se buscó convencer a todos los sectores de la sociedad tanto mexicana como estadounidense, sobre los beneficios de este convenio, son todavía muchos los grupos que insisten en las condiciones de desigualdad en las que se firmó y que a lo largo de esta década han hecho que esas ventajas, que se supone tendría México, se convirtieran en desventajas.

“La cuestión es que el TLCAN se adoptó sin antes instrumentar las políticas necesarias para enfrentar la apertura comercial.”²⁷ Sobre todo en México en donde, a pesar de que ya se había dado un proceso de apertura, aún faltaba hacer muchas modificaciones principalmente para proteger los diferentes sectores de nuestra economía, especialmente el agrícola, que es donde más se ha sentido el impacto de dicho tratado.

Al ver estas posturas, es necesario hacer una revisión del comercio bilateral de México y Estados Unidos después de la entrada en vigor del TLCAN y así observar cómo ha sido esta segunda etapa de apertura comercial en México.

²⁶ *ibídem*. Pág. 93

²⁷ *ibídem*. Pág. 100

1.4.1 Comercio bilateral entre México y Estados Unidos después de la entrada en vigor del TLCAN

El comercio entre México y Estados Unidos siempre ha sido un punto importante en su relación debido a la vecindad geográfica que existe entre ambos. Es ahí donde radica uno de los puntos más importantes del Tratado de Libre Comercio que comenzó a funcionar en 1994 ya que fue un parteaguas en el vínculo comercial entre estas dos naciones.

“Como es conocido, el principal socio comercial de México es Estados Unidos. En 1994 dicho país fue el destino de 84.9 por ciento de las exportaciones mexicanas y el origen del 69.0 por ciento de las importaciones de nuestro país. El déficit comercial de México con los Estados Unidos se redujo a 3,081 millones de dólares en 1994 (3,399 millones en 1993). Este cambio fue resultado de un crecimiento anual de 20.0 por ciento de las exportaciones totales (21.0 por ciento las no petroleras) y de 17.9 por ciento en las importaciones. El importante dinamismo mostrado por las exportaciones mexicanas hacia este país se asocia a la entrada en vigor del TLC.”²⁸

En el siguiente cuadro se observará cómo fue el comportamiento de las importaciones de cada país y nos daremos cuenta de que, entre 1991 y 1994, México importaba más de lo que exportaba por lo cual presentaba déficit en la balanza comercial con Estados Unidos, situación que cambió en los siguientes años cuando ya estaba funcionando el TLCAN.

²⁸ [http:// www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx) . 23 de marzo de 2005

CUADRO 6. BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS
Valores en miles de dólares

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	COMERCIO TOTAL	BALANZA COMERCIAL
1990	30,400,053	29,251,625	59,651,678	1,148,428
1991	32,817,856	36,465,205	69,283,061	-3,647,349
1992	37,270,194	45,598,358	82,868,552	-8,328,164
1993	42,850,883	45,294,657	88,145,540	-2,443,774
1994	51,645,113	54,790,525	106,435,638	-3,145,412
1995	66,272,736	53,828,503	120,101,239	12,444,233
1996	80,574,025	67,536,107	148,110,132	13,037,918
1997	94,184,783	82,002,214	176,186,997	12,182,569
1998	102,923,931	93,258,369	196,182,300	9,665,562
1999	120,392,852	105,267,318	225,660,170	15,125,534
2000	147,685,529	127,534,441	275,219,970	20,151,088
2001	140,296,464	113,766,791	254,063,255	26,529,673
2002	143,047,941	106,556,727	249,604,668	36,491,214
2003	146,802,733	105,685,865	252,488,598	41,116,868
2003 /1	146,802,733	105,685,865	252,488,598	41,116,868
2004 /1	165,111,274	109,558,224	274,669,498	55,553,050

FUENTE: Secretaría de Economía con datos de Banco de México /1 Periodo enero-diciembre. <http://www.economía-snci.gob.mx/sphp/pages/estadisticas/mexicomay.html> 26 de marzo de 2005

Pese al superávit presentado de 1995-2004 en el comercio bilateral de México con Estados Unidos, en el sector alimenticio ocurrió todo lo contrario ya que, desde antes que se pusiera en marcha el TLCAN, México ya tenía un déficit en su balanza agroalimentaria lo cual se agravó después de 1994 registrando déficits cada vez mayores (cuadro 7).

CUADRO 7. MÉXICO. BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA CON ESTADOS UNIDOS, 1989-1999 (1,000 US\$)

Año	Exportación	Importación	Balanza Agroalimentaria
1989	2,284,288	2,736,828	-452,540
1990	2,611,000	2,553,000	58,000
1991	2,527,000	2,999,000	-472,000
1992	2,372,000	3,791,000	-1,419,000
1993	2,708,894	3,602,927	-894,033
	T L C A N		
1994	2,855,347	4,513,024	-1,657,677
1995	3,805,180	3,518,986	286,194
1996	3,734,508	5,429,526	-1,695,018
1997	4,077,760	5,178,569	-1,100,809
1998	4,652,784	6,152,202	-1,499,418
1999	4,847,519	5,622,241	-774,722

FUENTE: Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial CIESTAAM

Esta situación es contrastante porque se habla del superávit que presenta la balanza comercial mexicana con Estados Unidos y sin embargo, la balanza agroalimentaria registra déficits muy grandes. La explicación es que en la balanza comercial de México, se incluyen productos que no están regulados en el TLCAN como es el sector petrolero, el cual, al tener superávit en sus exportaciones, ayuda a que en la balanza comercial no se refleje la mala situación de la balanza agroalimentaria.

El mal estado en el que se encuentra el comercio de productos agrícolas de nuestro país con Estados Unidos es resultado de la forma inadecuada en la que se llevó a cabo la negociación de este sector en el TLCAN ya que los negociadores mexicanos se dedicaron a aceptar las condiciones que imponía nuestro vecino del norte sin importar que éstas dañaran al campo y esto ha repercutido de manera grave en la agricultura mexicana.

Por eso en este punto se debe hacer una reflexión y pensar cuánto ha beneficiado el TLCAN a México, ya que el comercio entre las dos naciones se ha incrementado pero al mismo tiempo, se está afectando un sector muy importante en la economía mexicana como es el sector agrícola. “Es en este marco en que se habla abiertamente de ventajas de un libre comercio entre dos países en donde a Estados Unidos le ha tocado los mayores beneficios y a México salir perdiendo en el intercambio.”²⁹

Es verdad que nuestro país ahora es parte de uno de los proyectos de integración económica más importantes en el mundo como lo es el TLCAN, sin embargo, hubiera sido mejor que antes de participar en un proceso de esta índole, se hubiera protegido los diferentes sectores de la economía mexicana para hacerle frente a los efectos negativos de la apertura comercial.

²⁹ Ortiz Wadgymar Arturo. *Op cit.* Pág 47

CAPÍTULO 2

LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS Y OTRAS PRÁCTICAS DESLEALES DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Dentro del comercio internacional existen varios elementos como las barreras no arancelarias (contingentes, cuotas) que ponen restricciones para que dicha actividad se realice libremente. Sin embargo, también hay otros instrumentos que tienen el mismo efecto y son conocidas como las prácticas desleales del comercio internacional.

Estas prácticas han estado presentes desde hace muchos años en el intercambio comercial de los países y en repetidas ocasiones han sido causa de conflicto entre ellos. México y Estados Unidos no han sido la excepción, ya que entre estas dos naciones han existido diferencias debido al uso de subsidios y del dumping lo cual ha provocado que estos problemas se tengan que resolver en foros internacionales.

Dada la importancia que tienen las prácticas desleales del comercio internacional es necesario dar una definición de las mismas para comprender cuál es su función. El autor Luis Malpica de la Madrid dice que: “Se consideran prácticas desleales de comercio internacional, la importación de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional, en condiciones de: 1) discriminación de precios(*dumping*); 2) que sean objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, y 3) que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional.”³⁰ Es decir, las prácticas desleales están divididas en subsidios y dumping.³¹

³⁰ Malpica de la Madrid Luis. *El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Pág. 37.

³¹ Es necesario aclarar que subvención se utiliza como sinónimo de subsidio mientras que, discriminación de precios se usa como sinónimo de dumping. Por consiguiente, a lo largo de la presente investigación se emplearán los dos conceptos y sus sinónimos.

La Secretaría de Economía también da su propia definición: “Las prácticas desleales son conductas comerciales que realizan empresas productoras situadas en el extranjero al vender determinadas mercancías a importadores ubicados en el territorio nacional a precios inferiores a su valor normal en el caso de *dumping*, o en condiciones de subvenciones otorgadas en el país de origen o de procedencia del bien de que se trate, y cuyos efectos causan o amenazan causar daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares de importación.”³²

En esta definición se menciona la palabra daño. Este concepto se define como: “el deterioro importante que enfrenta una industria nacional por efectos del dumping o de las subvenciones. Amenaza de daño, es la probabilidad real de que se produzca daño a la producción nacional en el futuro inmediato.”³³ Es decir, aunque con la venta de cierto producto no se le esté haciendo mal a las industrias nacionales en ese momento es motivo de investigación si se demuestra que en un futuro cercano puede afectar a las empresas del país importador, lo cual es muy importante porque de esa manera se previene una situación que ponga en desventaja a las industrias nacionales.

Para demostrar la existencia del daño, es necesario que se presenten pruebas contundentes, además de que se realice un examen objetivo del volumen de las importaciones que se cree, son objeto de dumping o que son subvencionadas y del efecto que causan las mismas en los precios de los productos que son considerados similares en el mercado interno. Asimismo, se debe evaluar la repercusión de dichas importaciones sobre los productores nacionales del producto similar.

En el caso de la amenaza de daño también se tienen que evaluar algunos aspectos como la tasa de crecimiento de las importaciones que son objeto de dumping o subvención, los probables efectos de los precios de dichas importaciones y las existencias de las mismas.

³² <http://www.economía.gob.mx/?P=545#ASPECTOS JURIDICOS> . 14 de marzo de 2005

³³ *ídem*

Las primeras legislaciones que se elaboraron en contra del uso de las prácticas desleales se establecieron a principios del siglo XX y fueron creadas por las economías más desarrolladas de esa época, entre las que obviamente se encontraba Estados Unidos.

En nuestro país, se estableció un sistema en contra de las prácticas desleales a mediados de la década de los ochenta, esto debido a la apertura comercial que estaba enfrentando en aquel momento y por la cual, tenía que crear las condiciones óptimas para que hubiera una competencia equitativa entre los productores mexicanos y los extranjeros.

El caso de México no es único ya que ha habido otras economías, como las de Filipinas y Malasia, que conforme han abierto sus mercados también han tenido que buscar la forma de protegerse de las prácticas desleales de países que comúnmente hacen uso de éstas como Estados Unidos o la Unión Europea.

A continuación se explicará cada una de las prácticas desleales comenzando con los subsidios que son parte fundamental de esta investigación.

2.1 Subsidios

El subsidio es una de las prácticas desleales más usadas en el comercio internacional. “Una subvención o un subsidio es cualquier transferencia del gobierno a un particular, que le confiere a este último un beneficio. Este tipo de transferencia puede ser directa o indirecta. Es decir, el gobierno la puede desembolsar ya sea directamente o mediante algún organismo público o entidad privada. Asimismo, la transferencia en cuestión puede ser explícita o implícita.”³⁴

En el capítulo III de la Ley de Comercio Exterior de México, también se puede encontrar una definición de subvención :

³⁴ [http:// www.economía.gob.mx/?P=545#SUBVENCIONES](http://www.economía.gob.mx/?P=545#SUBVENCIONES). 14 de marzo de 2005

“Artículo 37.- La subvención es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos; sus entidades, directa o indirectamente; a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase.”³⁵

Como se señala al final de la segunda definición, estos subsidios otorgados por los gobiernos se pueden dar de diferente forma, es decir, pueden ser entregados como transferencias directas de fondos (donaciones o préstamos) o como transferencias de pasivos (garantías de préstamos). También se pueden condonar los impuestos o se proporcionan bienes y servicios. Las aportaciones anteriores son consideradas como subvenciones si le dan un beneficio a quien recibió la ayuda. Dichos apoyos pueden haber sido transferidos por el gobierno nacional o por los gobiernos locales u organismos gubernamentales.

Los subsidios pueden ser utilizados por los gobiernos para ayudar a los diferentes sectores de la economía como la industria o la agricultura, siendo esta última una de las actividades en la cual abunda este tipo de ayuda.

Desde principios del siglo XX se establecieron los primeros sistemas contra prácticas desleales, aunque, desde 1897 ya existía en Estados Unidos una legislación que hacía referencia a los subsidios. No obstante, en el ámbito multilateral no había un convenio que regulara el uso de este tipo de prácticas. Dicho Acuerdo llegó hasta 1979 cuando en la Ronda Tokio de la OMC, se firmó el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias o Código sobre Subvenciones el cual, hace una clasificación de dicha práctica.

³⁵ Ley de Comercio Exterior. [http:// www.economía.gob.mx/?P=283](http://www.economía.gob.mx/?P=283) . 14 de marzo de 2005

2.1.1 Clasificación

La Organización Mundial de Comercio, a través del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias clasifica a los subsidios de la siguiente manera:

- a) *Subvenciones prohibidas*: Son llamadas así las otorgadas según el desempeño que tenga el exportador y las que dependen del uso de productos nacionales es decir, son concedidas siempre y cuando en el proceso de producción se dé preferencia al uso de artículos locales en lugar de utilizar mercancía importada. Son prohibidas porque su objetivo específico es distorsionar el comercio internacional. Entre estas se encuentran los subsidios a la exportación de los cuales se hablará más adelante.

- b) *Subvenciones recurribles*: Son las que dañan desfavorablemente a los intereses de otros países Miembros de la OMC, por ejemplo, el que se perjudique a la rama de producción de otros países que son parte de dicho organismo internacional.

- c) *Subvenciones no recurribles*: Son aquellas que pueden ser mantenidas por los países sin necesidad de ser investigadas. Se dividen en tres:
 - Las que no son específicas
 - Las destinadas a dar financiamiento a actividades de investigación
 - Las que no alteran la producción

Como se mencionó anteriormente, los subsidios a la exportación están totalmente prohibidos por la OMC debido a que los efectos que se tienen por su utilización afectan demasiado al comercio. “Los gobiernos acostumbran subsidiar la producción de algunos sectores, por razones de diversa índole, desde empleo hasta tradiciones. Sin embargo, el subsidio puede ser tan grande que provoque una competitividad artificial en la industria, y ésta exporte. En ese momento, un

subsidio a la producción se convierte en subsidio a la exportación.”³⁶ El problema es que estos subsidios provocan que los productos se vendan en el exterior a un precio más bajo que el precio internacional. Sin embargo, al interior del país subsidiante dicho producto se vende a precios muy altos y por lo tanto, los consumidores pagan las consecuencias.

A pesar de lo dicho anteriormente, muchos países los siguen usando. “En la práctica el subsidio a la exportación no se aplica de manera aislada, sino como medida adicional para vender en el exterior los excedentes generados por los precios de apoyo a los productores nacionales por encima de la cotización mundial.”³⁷ En el cuadro 8 se muestra la cantidad que asignan diferentes naciones a los subsidios a la exportación agrícola.

**CUADRO 8. SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN AGRÍCOLA
1995-2001 (MILLONES DE DÓLARES)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Unión Europea	6 495.9	7 071.2	4 856.7	5 989.0	5 853.7	2 516.6	2 297.1	35 080.1
Estados Unidos	25.6	121.5	112.2	146.7	80.2	15.3	54.6	556.1
Suiza	454.6	392.1	294.5	292.8	268.9	187.7	—	1 890.6
Noruega	83.9	77.9	99.9	76.9	126.2	44.0	32.0	540.8
Resto del Mundo	263.7	223.0	192.0	162.4	175.1	139.5	41.3	1 196.9
Total	7 323.6	7 885.6	5 555.3	6 667.7	6 504.1	2 903.1	2 425.0	39 264.4

FUENTE: Contreras Castillo José María “La eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas: implicaciones para México” en Comercio Exterior, Vol. 55, Núm. 2, febrero de 2005

Como lo muestra el cuadro anterior, los países desarrollados son los que más utilizan este tipo de subvención, a pesar de esto, contradictoriamente son los que más solicitan en las reuniones de la OMC que otras naciones, por supuesto, dejen de realizar esta práctica, no obstante, en la realidad es poco lo que hacen para eliminarla al interior de su territorio.

³⁶ Schettino Macario. *Economía internacional*. Pág. 89

³⁷ Contreras Castillo José María, “La eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas: implicaciones para México” en Comercio Exterior. Pág.182

Es verdad, que el uso de los subsidios a la exportación era permitido antes de que se celebrara la Ronda Uruguay, sin embargo, en el Acuerdo de Agricultura que se firmó en dicha reunión se llegó a la conclusión de que era necesario reducirlos. En la Ronda de la OMC que se celebró en Doha en el 2001 se presentaron dos posturas relativas a esta clase de subsidios. La primera era de la Unión Europea que planteaba la reducción de dichas subvenciones. La otra posición era de Estados Unidos y el Grupo de Cairns en la que proponían eliminarlos totalmente en un periodo de tiempo muy corto.

En la misma reunión, el entonces Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales Agrícolas de la OMC Stuart Harbinson, presentó un texto conocido como el Texto Harbinson en el que sugería la eliminación de los subsidios a la exportación en un lapso de tiempo breve. No obstante, esta propuesta fue rechazada por la Unión Europea, que es una de las regiones que más utiliza este tipo de subsidios (cuadro 8). Dos años después, en la Quinta Reunión Ministerial celebrada en Cancún Quintana Roo se volvió a discutir esta propuesta, sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo.

Los subsidios a la exportación son muy utilizados por los países industrializados. A pesar de que ha existido una reducción de los mismos, la cantidad que se asigna a este tipo de ayudas gubernamentales todavía es muy grande y por tanto, sus efectos aún se siguen sintiendo de manera considerable, sobre todo, en los países donde no existen estas subvenciones y que son importadores de productos subsidiados.

2.1.2 Procedimiento para demostrar la existencia de un subsidio

Para que un país pueda protegerse de los efectos de las subvenciones, es necesario que acuda a los organismos internacionales encargados de regular el comercio para iniciar una investigación. En este caso, el organismo indicado es la Organización Mundial de Comercio, la cual estableció una serie de procedimientos que deben seguir sus miembros cuando se encuentren en una situación donde se estén utilizando subsidios. Las reglas para solicitar la iniciación

de una investigación sobre el uso de subvenciones están plasmadas en el artículo 11 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

En dicho artículo se señala que los Miembros deben hacer una solicitud ante el Órgano de Solución de Diferencias de ese organismo para que se inicie una investigación con el fin de determinar la existencia de un subsidio. Dicha solicitud la debe hacer la rama de producción nacional o se puede hacer a nombre de la misma incluyendo las pruebas de la existencia de la subvención, del daño o amenaza de daño y de la relación causal entre las importaciones que se cree están subvencionadas y el daño que están provocando. Además, la solicitud debe tener el nombre del solicitante, la cantidad y el valor de la producción nacional de un producto que sea similar, la descripción del producto subvencionado, el nombre del país de origen y el nombre del país exportador.

Las autoridades tienen que examinar la veracidad de las pruebas que fueron presentadas con la solicitud para que puedan determinar si son suficientes para justificar la iniciación de una investigación. Si se llega a la conclusión de que no hay bastantes pruebas para demostrar que existe una subvención, de inmediato se pone fin a la investigación. Si ocurre lo contrario, la investigación continúa y se siguen examinando las pruebas presentadas. Los documentos presentados, están a disposición de las partes involucradas para que puedan conocer su contenido, así se asegura la transparencia del procedimiento.

Los países implicados en la averiguación pueden celebrar consultas de mutuo acuerdo para arreglar el problema, incluso cuando ya se estén realizando las investigaciones. En caso de que alguna de las partes necesite más información sobre subsidios, en la OMC se encuentra establecido el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias conformado por representantes de cada uno de los Miembros y el cual tiene como funciones, dar oportunidad a los integrantes de dicho organismo para que realicen consultas acerca de los temas que están relacionados con el Acuerdo sobre Subvenciones.

También existe el Grupo Permanente de Expertos (GPE) que puede dar ayuda a algún grupo especial cuando haya dudas sobre si una medida es o no una subvención prohibida. Es decir, si así se le solicita, el GPE debe examinar las pruebas presentadas para determinar la existencia de la subvención prohibida. De igual forma, el Comité de Subvenciones o cualquier Miembro de la OMC pueden pedirle su opinión acerca de algún caso en donde se crea que exista un subsidio.

Cuando ya se determinó la existencia de una subvención y del daño que la misma causó a la producción nacional por medio de la importación de los productos subsidiados, o se haya concluido que amenaza con hacer daño, se recurre a la imposición de las cuotas compensatorias para reparar el daño.

Las cuotas o derechos compensatorios, como también se les conoce, permanecerán vigentes durante el tiempo que se considere necesario para poder contrarrestar las consecuencias negativas de la subvención. Sin embargo, cuando los derechos compensatorios son definitivos tendrán una duración de cinco años a menos que, cuando se cumpla ese plazo, la autoridad establezca que si se quitan los derechos compensatorios, el daño que causó la subvención se volverá a presentar. En ese caso, se seguirán aplicando las cuotas hasta que se haga una nueva revisión.

Como se puede observar, la Organización Mundial de Comercio tiene reglas precisas para combatir los efectos dañinos que algunos tipos de subsidios causan a los productores. Entre los subsidios que han provocado problemas podemos encontrar a los subsidios agrícolas como lo observaremos a continuación.

2.1.3 Subsidios agrícolas

Definitivamente el sector agrícola ha sido uno de los más afectados por las subvenciones puesto que "...sus productores han tenido que enfrentarse con importaciones agropecuarias a precios con los que no pueden competir, ya que estos se respaldan en políticas de apoyos y subsidios otorgados por sus

gobiernos”³⁸ lo cual ha generado que el problema de los apoyos a la agricultura se haga cada vez más grande.

Los antecedentes de los subsidios agrícolas se ubican al término de la Segunda Guerra Mundial, ya que dichos apoyos se empezaron a utilizar como estímulo a los productores de manera que se pudiera superar la escasez de productos agrícolas que existía después del conflicto bélico. Sin embargo, años después, hubo otro motivo muy poderoso que ocasionó que los países industrializados crearan sus sistemas de subsidios: la hegemonía económica.

Es decir, a mediados de la década de los setenta Estados Unidos perdía la hegemonía económica que había tenido en el periodo de posguerra, esto aunado al surgimiento de otras potencias económicas como Japón, lo llevó a dirigir su atención hacia tres sectores fundamentales como lo son las armas, las patentes y los alimentos básicos, siendo estos últimos el sector más importante para alcanzar la supremacía mundial.

Debido a dos objetivos, la autosuficiencia alimentaria y el poder económico mundial, en dicha década los países desarrollados crearon políticas de subsidios agrícolas que con el paso del tiempo se han vuelto más proteccionistas, contradiciendo así al libre comercio que se ha difundido y defendido tanto a nivel mundial y el cual rechaza totalmente la intervención del Estado en la economía, especialmente en la agricultura, ya que consideran que dicha intromisión tendría efectos perjudiciales en este sector ³⁹.

³⁸ Stinson Ortiz Yvonne, “Políticas de apoyo al sector agropecuario”, en El Financiero. Pág. 31

³⁹ La propuesta del libre comercio la encontramos en la teoría del liberalismo económico, cuyo máximo representante es Adam Smith (1723-1790). Esta doctrina habla de que es fundamental que haya un mercado libre en donde la intervención del Estado sea mínima puesto que, el mercado surge espontáneamente a fin de satisfacer las necesidades humanas así que se regulará de manera natural y en consecuencia, no necesita al Estado para su buen funcionamiento. Otra propuesta de dicha teoría es la división internacional del trabajo la cual se cree que es indispensable para incrementar la productividad de las personas. El liberalismo económico es el antecedente de lo que hoy conocemos como neoliberalismo, el cual retoma propuestas de esta corriente económica y que será aplicado en la década de los ochenta.

Los subsidios agrícolas fueron de distinta naturaleza. Algunos tenían como objetivo bajar los costos de producción (créditos preferenciales, reducción en precios de servicios e insumos, etc.); otros estaban relacionados con los precios de los productos, con lo cual se pretendía pagar adecuadamente a los productores. Generalmente, el uso de subsidios en los precios en países deficitarios era complementado con un sistema de protección, que contemplaba tanto barreras no arancelarias como tarifas de ingreso elevadas, de modo que los productos externos de menor precio no pudieran ingresar fácilmente y desbaratar con ello la estructura de precios administrados.

A continuación se verá detalladamente cómo se pueden presentar las subvenciones en la agricultura ⁴⁰:

- a) *Apoyo a los precios del mercado*: Se presentan como doble sistema de precios, sobrepuestos, cuotas de importación y restricciones voluntarias de exportación, tarifas e impuestos de importación, créditos a la exportación y reembolsos, programas internos de consumo, regulación de los aprovisionamientos (en el ámbito de la producción y fijando una superficie cultivada), monopolios (grupos de comercialización, organizaciones de control de las importaciones).
- b) *Apoyos directos al ingreso*: Se conceden a través de pagos (indemnizaciones por daños, compensaciones, programas de retiro de cultivo, almacenamiento, etc.) y compensaciones por embargos.
- c) *Apoyos indirectos al ingreso*: Son otorgados como entrega de capital, crédito preferente (intereses subsidiados), insumos subsidiados (combustible, fertilizantes, riego, electricidad, etc) seguros de almacenamiento.

⁴⁰ Trápaga Delfín Yolanda “El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola mundial” en Comercio Exterior. Pág. 986.

- d) *Otros apoyos*: Pueden ser entregados para realizar actividades como: investigación, entrenamiento, comercialización, concesiones de transporte y concesiones arancelarias.

Los sistemas de subsidios agrícolas fueron principalmente implementados por países como Estados Unidos (a pesar de ser uno de los países que defendía la eliminación de los mismos en las negociaciones del GATT) y la Comunidad Europea (hoy conocida como Unión Europea).

Debido a que las políticas de subsidios agrícolas de Estados Unidos son de gran importancia para esta investigación, serán abordadas en el cuarto capítulo de manera más amplia.

En el plano internacional la problemática de los subsidios agrícolas comenzó en gran parte cuando los países desarrollados al usar de forma excesiva estas subvenciones, incrementaron su producción generando un gran excedente que fue necesario exportar lo cual generó otras dificultades. Los efectos negativos de este tipo de subvenciones se deben a que, "... la sobreproducción ocasionada por el impulso de los subsidios genera una caída del precio permanente y no coyuntural que permite la subsistencia de los productores que cuentan con mayores subsidios, no la de los más eficientes. La producción excedentaria de los países desarrollados a precios deprimidos se coloca en las naciones dependientes a pesar de que ellos dispongan del abasto interno de alimentos. Con ese mecanismo se somete a los productores a una competencia desigual que los lleva a la quiebra productiva estructural."⁴¹

Es decir, como los países industrializados venden sus productos más baratos en las naciones en desarrollo los productores de éstas últimas tienen pérdidas ya que, se ven obligados a vender sus productos más baratos y no recuperan su inversión porque no cuentan con suficientes subsidios, lo cual en casos extremos los puede llevar a la quiebra.

⁴¹ Rubio Blanca. " La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano" en Comercio exterior. Pág. 950.

Debido a lo anterior, existe la confrontación constante entre los países en desarrollo (entre los que se encuentra México) y los países desarrollados, ya que los primeros piden la eliminación de los subsidios agrícolas puesto que, son los más afectados con estos apoyos ya que, al no contar con un sistema de subsidios como los países desarrollados o tener subsidios muy deficientes, sus productores son desplazados; mientras tanto, las naciones desarrolladas hacen caso omiso a estas propuestas y por tanto, no intentan ni siquiera eliminarlos o reducir sus subsidios. Por el contrario, a veces en el discurso dejan ver su disposición para negociar el tema, e incluso, para dar una respuesta positiva a la propuesta de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, en la práctica sucede todo lo opuesto, porque las reformas que le hacen a sus políticas agrarias las vuelve cada vez más proteccionistas.

Este problema se ha reflejado en las reuniones de organismos internacionales como la OMC en la cual, muchas veces no se ha continuado con las negociaciones debido a que las mismas se quedan empantanadas en la discusión de la reducción o eliminación de los subsidios a la agricultura. Eso fue lo que sucedió en la quinta reunión ministerial celebrada en Cancún, Quintana Roo en el año 2003, en donde efectivamente la agricultura fue el tema que más polémica causó, no sólo durante la reunión sino también días antes se había dado pie a que diferentes sectores como la Unión Europea, Estados Unidos y las Organizaciones no gubernamentales hicieran declaraciones respecto a este asunto.

Antes de que se iniciara la reunión, la Unión Europea manifestó estar de acuerdo en reducir los subsidios sin llegarlos a eliminar completamente. Hasta ese día se veía cierta disposición para negociar. No obstante, un día después de haber iniciado la quinta reunión ministerial, el entonces comisionado europeo de Agricultura, Gregor Kreuzhuber, dijo que se estaban creando falsas esperanzas de lo que realmente era ese encuentro y que ellos sólo evaluarían propuestas. Con estas declaraciones dejaron en claro que estaban utilizando un doble discurso y que estaban ahí únicamente porque ese había sido uno de los pasos que se habían establecido en la agenda de Doha en el 2001.

La actitud de Estados Unidos fue similar a la de la Unión Europea ya que también dijo que las fronteras de dicho país estaban abiertas para cualquier producto que se quisiera comercializar. Sin embargo, en sus declaraciones ni siquiera mencionaban si estaban dispuestos a estudiar la propuesta de eliminar los subsidios agrícolas, e incluso, después manifestaron que sólo iban a trabajar con la propuesta que había elaborado el consejo general de la OMC en la cual sólo se hablaba de reducciones sustanciales de la ayuda interna (subsidios y aranceles) que es la causante de distorsión del comercio; y que por tanto no iban a considerar la del Grupo de los 21 (G-21) en donde figuran países como Brasil, India, Sudáfrica, Costa Rica, Turquía, Egipto, Argentina, Colombia, Guatemala y México entre otros. En el proyecto de este conjunto de naciones sí se mencionaba la desaparición total de los subsidios a la agricultura. Con estas declaraciones los estadounidenses reflejaron un comportamiento parecido al de la Unión Europea y demostraron que también manejan un doble discurso.

“El liberalismo que Estados Unidos proclama como la forma más adecuada de gestión de la agricultura no ha sido aplicado por los países industriales en más de 40 años. Tampoco tienen éstos la intención de hacerlo, mientras ello signifique perder un centímetro de poder en los mercados y en la política mundiales. Por ello condicionan toda iniciativa a un acuerdo multilateral, mientras exigen a los países en desarrollo que implanten medidas unilaterales de liberación comercial. Y no tienen escrúpulos para aplicar nuevas dosis de subsidios en la conquista de mercados que tradicionalmente les han sido ajenos.”⁴²

Por dichos motivos, actualmente continúa la controversia sin llegar a ningún acuerdo. Y es aquí, donde se debe hacer una reflexión sobre que es lo más conveniente para los países en desarrollo como México: que se eliminen los subsidios de las naciones desarrolladas o sólo se haga una reducción significativa.

⁴² Trápaga Delfín Yolanda. *Op cit.* Pág. 986.

Definitivamente, hablar de la total eliminación de los subsidios es muy difícil puesto que, al igual que cualquier otro país, las naciones desarrolladas tienen derecho a proteger su sector agrícola, no obstante, la reducción de este tipo de ayuda beneficiaría de manera considerable a los países en desarrollo. Sin embargo, hay que tomar en cuenta otro factor, el atraso en el que se encuentra la agricultura de los países en desarrollo.

Es verdad, que los subsidios en los países industrializados son muy grandes pero también es cierto que los países no industrializados asignan pocos recursos a la agricultura lo cual hace que dicho sector se encuentre en un estado deplorable. Por consiguiente, éste último grupo de países también tiene que hacer algo para mejorar su agricultura, y un primer paso sería darle más recursos a este sector ya que la diferencia que hay entre la cantidad de subsidios agrícolas de los países desarrollados y de los no desarrollados es muy grande. En el cuadro 9 se verá reflejada la situación anterior tomando como ejemplo el caso de México y Estados Unidos.

CUADRO 9. APOYO A LOS AGRICULTORES EN PAÍSES SELECCIONADOS (1998-2000)

PAIS	POR AGRICULTOR (DÓLARES)	POR HECTÁREA (DÓLARES)
Japón	25 190	11 378
Corea del Sur	21 785	8 820
Estados Unidos	20 803	120
Australia	2 894	2
Nueva Zelanda	338	3
México	720	45
Canadá	n.d.	51
Unión Europea	16 028	762
OCDE	11 334	198

FUENTE: Falck Melba y Hernández Roberto "Política y comercio agrícola internacional en el APEC: principales actores en Comercio exterior Vol. 52, núm. 10, octubre de 2002 .

Como se puede observar, la cantidad que asigna México a la agricultura es inferior a la suma que otorgan otros países como Estados Unidos, lo cual lleva a nuestro país a tener una clara desventaja frente a estas naciones.

2.2 Otras prácticas desleales del comercio internacional: dumping

El dumping puede ser definido como “la exportación de una mercancía por debajo de su costo o al menos la venta de la mercancía a precio inferior en el exterior respecto al del mercado doméstico.”⁴³ De manera que, la mercancía es vendida en el mercado internacional a un precio más bajo al que se da en el mercado interno lo cual hace que exista una práctica desleal porque puede dañar a las empresas nacionales puesto que, deja de haber igualdad de condiciones.

Otra definición de dumping es: “la introducción de mercancías a territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.”⁴⁴

Valor normal se define como: “el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destina al mercado interno del país de origen, en el curso de operaciones comerciales normales,”⁴⁵ es decir, cuando se reflejen las condiciones habituales del mercado del país de procedencia, para que de esa forma se tenga información más precisa y acertada de lo que cuesta el producto en realidad.

La primera legislación que hacía referencia al dumping fue la creada por Canadá en 1904. Dichas leyes se establecieron para proteger la industria siderúrgica canadiense de las importaciones que venían de Estados Unidos. Años después surgieron más legislaciones relativas a este tema como las de Nueva Zelandia que se creó en 1906 y la de Estados Unidos en 1916. No obstante, a nivel internacional no había algún acuerdo que regulara ésta práctica desleal.

En 1948, cuando se creó el GATT, se consiguió el consenso de los países participantes para elaborar medidas con las cuales hacer frente a los precios de las importaciones a precios de dumping que amenazaban con causar daño o que ya lo estaban haciendo a las industrias nacionales. En 1967 entró en vigor el Código Antidumping con el cual se extendió la aplicación de las medidas que se

⁴³ Salvatore Dominick. *Economía Internacional*. Pág. 264

⁴⁴ Malpica de la Madrid Luis. *Op cit.* pág. 38

⁴⁵ [http:// www.economía.gob.mx/?P=545](http://www.economía.gob.mx/?P=545) 14 de marzo de 2005.

adoptaron. En la Ronda Tokio este código se revisó y se reformó para que fuera compatible con el Código de Subvenciones. No obstante, en la Ronda Uruguay el Código Antidumping fue sustituido con el Acuerdo Antidumping en 1995.

En el caso de México, fue hasta 1988 cuando suscribió el Código Antidumping del GATT, es decir, dos años después de su adhesión a dicho Acuerdo. En el siguiente cuadro se señala, de manera cronológica, cómo fue la aparición de las legislaciones en materia de antidumping a nivel mundial.

CUADRO 10. LEGISLACIONES INTERNACIONALES ANTIDUMPING

1904	Canadá
1905	Nueva Zelanda
1906	Australia
1914	Unión de Sudáfrica
1916-1921	Estados Unidos
1921	Reino Unido, Francia
ACUERDOS MULTILATERALES	
1948	Artículo VI del GATT (entrada en vigor)
1967	Código Antidumping (Ronda Kennedy)
1979	Código Antidumping (Ronda de Tokio)
1994	Acuerdo Antidumping de la OMC (Ronda de Uruguay)

FUENTE: Báez López Gustavo "México y el sistema contra prácticas desleales de comercio internacional en Comercio exterior Vol. 51, núm. 9, septiembre de 2001 .

Las primeras legislaciones en la materia todavía no contenían algunos conceptos como prueba de daño, la cual, sería incorporada después como una condición para imponer los derechos antidumping. Conforme pasaron los años, se fueron modificando las diferentes leyes existentes de manera que se iban cubriendo los errores u omisiones que contenían.

2.2.1 Clasificación (persistente, depredador, esporádico)

El autor Dominick Salvatore clasifica el dumping de la siguiente manera:

- a. *Dumping persistente*: es la tendencia continua de un monopolista doméstico por maximizar los beneficios totales mediante la venta de la mercancía a precio mayor en el mercado doméstico (aislado de los costos de transporte) que en el exterior (donde tiene que enfrentarse a la competencia de productores extranjeros). Es decir, la diferencia de precios que hay entre los dos mercados se conserva a través del tiempo
- b. *Dumping depredador*: es la venta temporal de una mercancía a un costo más bajo o a un precio inferior externo con el fin de arruinar a los productores extranjeros, después de lo cual se elevan los precios para sacar ventaja del poder monopólico recién adquirido fuera.
- c. *Dumping esporádico*: es la venta ocasional de una mercancía por debajo de su costo o a un precio más bajo en el exterior que domésticamente con el propósito de descargar excedentes imprevistos y temporales de la mercancía sin necesidad de reducir los precios domésticos.

La diferencia entre los subsidios y el dumping radica en que los primeros los realizan los gobiernos y el segundo lo llevan a cabo las empresas. El motivo por el cual las empresas recurren al dumping es principalmente porque de esta manera pueden entrar fácilmente al mercado y maximizar sus ganancias, es por esto que, frecuentemente, se acude al uso de esta práctica.

2.2.2 Procedimiento para demostrar la existencia de dumping

El Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial de Comercio, establece las reglas que se deben seguir en el procedimiento para demostrar que algún producto es objeto de dumping.

En dicho Acuerdo se señala que debe iniciar una investigación la cual debe ser solicitada de manera escrita por la rama de producción nacional o se puede hacer a nombre de ella. En la solicitud se debe incluir pruebas contundentes de la existencia del dumping además de la información del producto, de la rama de producción, los importadores y los exportadores.

En las investigaciones sobre discriminación de precios se hace la búsqueda, registro y análisis de información contable, económica y financiera para así poder comprobar la existencia y el total del margen de dumping de las empresas exportadoras. Además se analizan los precios internos en el país de origen, precios de exportación, costos de producción, gastos generales y márgenes de utilidad.

En caso de que inmediatamente se determine que el volumen de las importaciones es insignificante o que el margen de dumping es mínimo está prevista la rápida terminación de la investigación .

En el Acuerdo Antidumping también se establece que las autoridades encargadas del procedimiento tienen la obligación de avalar la confidencialidad de la información que se considere sea delicada, además de que deben comprobar la veracidad de la misma. El proceso debe ser totalmente transparente, para ello las autoridades tienen que mostrar la información sobre la cual están basando sus decisiones a los países inmiscuidos en la investigación y éstos últimos, a su vez, pueden realizar observaciones si así lo desean.

Cuando se comprueba la existencia del dumping se imponen los derechos o medidas antidumping, como también se les conoce. “Las medidas antidumping

tienen como objetivo evitar la discriminación basada en precios desleales aplicada por los productores extranjeros con el fin de obtener poder de mercado y beneficios económicos. En particular, se busca proteger a las industrias nacionales frente a la estrategia de dumping de largo plazo de las empresas foráneas, apoyada en subsidios gubernamentales, protección de mercados o prácticas monopólicas. Sin embargo, el uso excesivo de esta regulación también conduce al proteccionismo, y sus efectos pueden ser excesivos.”⁴⁶ Los derechos antidumping son calculados a partir de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación y tienen como vigencia cinco años o hasta que se compruebe que ya no existe el dumping.

A nivel internacional, dichas medidas han tenido un efecto diferente. Como ejemplo tenemos a nuestro vecino del norte. “Debido a la relativa facilidad con que las empresas pueden solicitar en Estados Unidos el inicio de una investigación *antidumping* y la proliferación de éstas, las compañías foráneas a menudo han restringido sus exportaciones para evitar el desgaste administrativo que acarrea el proceso de dichas investigaciones.”⁴⁷

La legislación antidumping de Estados Unidos es considerada una de las más estrictas al momento de imponer derechos antidumping. De hecho en la ley de 1916 establecían responsabilidad penal y civil contra quienes importaran artículos extranjeros a precios de dumping. Con el paso del tiempo dicha ley fue modificada sin embargo, hasta ahora, la ley estadounidense es una de las que más protege su mercado interno. En el cuadro 11 se verán los casos antidumping que hubo de 1987-2000 en el continente americano.

⁴⁶ De la Reza Germán. “Las negociaciones del ALCA ante las disparidades hemisféricas” en Comercio Exterior. Pág. 771

⁴⁷ *idem*.

CUADRO 11. AMÉRICA: CASOS DE ANTIDUMPING, 1987—2000

País	DENUNCIANTE		INVESTIGADO	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Argentina	61	12.6	22	4.5
Aruba	—	—	—	—
Bahamas	—	—	—	—
Barbados	—	—	—	—
Belice	—	—	—	—
Bolivia	—	—	1	0.2
Brasil	40	8.3	104	21.5
Canadá	84	17.3	48	9.9
Chile	5	1.0	16	3.3
Colombia	11	2.3	11	2.3
Costa Rica	6	1.2	2	0.4
Dominica	—	—	—	—
República Dominicana	—	—	—	—
Ecuador	1	0.2	4	0.8
El Salvador	—	—	—	—
Granada	—	—	—	—
Guatemala	1	0.2	1	0.2
Guyana	—	—	—	—
Haití	—	—	—	—
Honduras	—	—	1	0.2
Jamaica	—	—	—	—
México	103	21.3	54	11.2
Antillas Holandesas	—	—	—	—
Nicaragua	2	0.4	1	0.2
Panamá	1	0.2	—	—
Paraguay	—	—	2	0.4
Perú	11	2.3	2	0.4
San Kitts y Nevis	—	—	—	—
Santa Lucía	—	—	—	—
San Vicente	—	—	—	—
Trinidad y Tobago	4	0.8	3	0.6
Estados Unidos	147	30.4	182	37.6
Uruguay	—	—	3	0.6
Venezuela	7	1.4	28	5.8

Fuente: De la Reza Germán "Las negociaciones del ALCA ante las disparidades hemisféricas" en Comercio Exterior. Vol 53 num8, agosto de 2003

Es un hecho que las prácticas desleales son un obstáculo para el libre comercio. Especialmente los subsidios agrícolas han causado mucho daño a la actividad comercial entre países desarrollados y naciones en desarrollo. En los siguientes capítulos se verá el caso específico de México y Estados Unidos, en donde se muestra la problemática que hay respecto a los subsidios agrícolas a nivel mundial.

CAPÍTULO 3

LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA AGRICULTURA EN MÉXICO

En los capítulos anteriores se habló acerca de los subsidios agrícolas y del papel tan importante que han jugado en las relaciones comerciales a nivel mundial a lo largo de varias décadas. Ahora se estudiará específicamente el caso de México y Estados Unidos en lo referente a las subvenciones que cada uno otorga a la agricultura.

En nuestro país, al inicio de cada sexenio se planean las acciones que se realizarán en los diferentes sectores económicos. Para el campo se elabora la política agropecuaria que podemos definir como "...el conjunto de medidas e instrumentos que aplica el Estado con el fin de lograr el desarrollo socioeconómico del campo. Esta política se puede dividir en agrícola, ganadera, silvícola y pesquera." ⁴⁸ En la presente investigación se abarcarán sólo los aspectos agrícolas los cuales están relacionados con el reparto de tierras, los créditos a los campesinos, precios de garantía y producción de semillas y fertilizantes.

Precisamente, las cuestiones agrícolas han estado incluidas en diferentes conflictos ya que a través de los años, el campo ha sido un sector estratégico tanto política como socialmente en nuestro país. Por dicho motivo, después de la Revolución Mexicana, se empezó con el reparto de tierras casi de manera ininterrumpida, hasta que finalmente desapareció con el Presidente Carlos Salinas en 1988.

El periodo de Lázaro Cárdenas, fue el momento en el que más tierras se repartieron, y es en los siguientes sexenios donde se realizaron otras acciones para mejorar el campo. Así, con el Presidente Manuel Ávila Camacho se crearon empresas paraestatales como la llamada Fertilizantes de México, para producir y distribuir fertilizantes más baratos a los campesinos. Con Miguel Alemán se

⁴⁸ Méndez José Silvestre. *Problemas económicos de México*. Pág. 105.

incrementaron las obras de infraestructura además de que se le hizo una reforma al artículo 27 de la Constitución para aumentar los límites de la pequeña propiedad privada. En el sexenio de Ruiz Cortines se fomentó la exportación de productos agrícolas como el maíz y el frijol. Cuando estaba en la Presidencia López Mateos se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) para que comprara, almacenara y comercializara productos agrícolas mediante el pago de precios de garantía al campesinado.

En el siguiente periodo, Gustavo Díaz Ordaz creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal precisamente para otorgar créditos al sector rural. Luis Echeverría reestructuró los bancos agropecuarios fusionándolos en uno solo llamado el Banco Nacional de Crédito Rural. Con José López Portillo se estableció el Sistema Alimentario Mexicano para resolver problemas de producción y distribución de alimentos. Su sucesor, Miguel de la Madrid, hizo cambios en las leyes agrarias para fomentar la inversión privada. Con Carlos Salinas se instauró uno de los programas más importantes llamado PROCAMPO y se reformó el artículo 27 constitucional. En el periodo de Zedillo se formó la Alianza para el campo y en el último sexenio, a cargo de Vicente Fox, se firmó el Acuerdo Nacional para el campo.

Una característica de estas etapas presidenciales es que el tipo de ayuda al campo y la cantidad en que se proporcionaba, dependía de quién fuera el presidente y de los intereses que tenía, es decir, si el campo era importante para conseguir los objetivos que se tenían la ayuda era mayor, en cambio, si el campo no era fundamental para llegar a las metas propuestas se restringía el apoyo. De modo que, sexenio tras sexenio se elaboraban nuevas políticas y se dejaban de lado las del antecesor lo cual provocaba que no hubiera continuidad en las mismas. No obstante, a lo largo de tres décadas aproximadamente (de 1940 a 1970), la agricultura en México se mantuvo en un nivel estable porque en la mayoría de los periodos presidenciales fue un sector elemental y hasta cierto punto protegido por el Estado. Sin embargo, el campo empezó a estancarse a principios de la década de los setenta.

3.1 La situación del campo en México de 1976 – 1988

En el año de 1970 Luis Echeverría Álvarez inició su periodo presidencial (1970-1976) que se caracterizó por la aparición de diferentes problemas económicos como la inflación y la caída del ritmo de crecimiento. Estos conflictos estaban ligados a las dificultades que enfrentaba la industria que comenzaba a ser ineficiente por el poco ingreso de capital. Es por ello que, el gobierno buscó alternativas para reactivar la industria mexicana recurriendo al endeudamiento externo y la agricultura. Principalmente, con la segunda opción, se intentaría elevar el empleo rural además de crear industrias en el campo. Para cumplir con lo anterior, se aprobó la nueva Ley Federal de la Reforma Agraria, con el propósito de transformar las relaciones de producción del sector primario acelerando los procedimientos de repartición de tierra.

No obstante, el presidente Echeverría conocía la lamentable situación en la que se encontraba el campo. En consecuencia, su política agraria se encaminó a legislar sobre la materia, por ende, se elaboraron las tres leyes que en esa época fueron consideradas como los pilares jurídicos del agrarismo: la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Federal de Aguas y la Ley de Crédito Rural. Asimismo, la Constitución fue reformada para facilitar la organización del trabajo colectivo. Otras medidas fueron el surgimiento del seguro de vida campesino, la sindicalización de los jornaleros agrícolas y el incremento de los subsidios a los principales insumos. A pesar de que se llevaron a cabo diferentes acciones en la agricultura mexicana, éstas no fueron suficientes puesto que, al final del sexenio, los problemas agrarios se habían profundizado

De manera que, el siguiente periodo presidencial se inició con el campo mexicano en crisis. José López Portillo, el nuevo Presidente de la República, tendría que resolver los problemas del sector agrícola y además hacerle frente a los conflictos económicos porque el país estaba sumido en una devaluación y continuaba con niveles altos de inflación. En medio de tantas malas noticias, se hizo el anuncio del descubrimiento de yacimientos de petróleo en territorio mexicano, lo que a su vez significaba, que había llegado la posible solución a las dificultades

económicas del país pero no sería el fin de los problemas en la agricultura, puesto que, más adelante este hallazgo sería el causante del estancamiento definitivo de este sector.

Ahora la economía estaba basada en el petróleo, ya que ese recurso natural, representaba una oportunidad para el desarrollo de México, por lo tanto, nuestro país comenzó a pedir préstamos a instituciones bancarias internacionales las cuales le otorgaban el financiamiento, porque tenían conocimiento del hallazgo de los yacimientos petroleros y sabían que por tanto, tenía posibilidades de pagar. Los préstamos eran canalizados a los diferentes sectores económicos, sin embargo, la industria era la más beneficiada provocando el abandono del campo.

Al principio del periodo presidencial de López Portillo, se disminuyó el reparto de tierras y se empezaron a revisar los programas agrícolas que se habían implementado en el sexenio anterior. Como consecuencia, se promulgó la Ley de Fomento Agropecuario que tenía el objetivo de organizar y planear las actividades del sector agropecuario, además de la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980, con el propósito de intervenir en la obtención de alimentos modificando el proceso de producción en la agricultura y canalizando los productos a la CONASUPO para que los consumidores tuvieran acceso a ellos. La meta principal del SAM era alcanzar la autosuficiencia alimenticia, que al igual que otros objetivos del mismo programa, no se lograron, es por esto que desaparece dos años después de iniciar sus funciones.

“Al iniciarse la crisis del campo, las medidas adoptadas por los gobiernos de Echeverría y López Portillo consistieron en echarle más leña al fuego: más créditos irrecuperables, precios de garantía más altos, aseguramiento obligatorio de todos los acreditados...”⁴⁹ lo que provocó que poco a poco los problemas fueran mayores.

⁴⁹ Zorrilla Ornelas Leopoldo. “El sector rural mexicano a fines del siglo XX” en Comercio Exterior. Pág. 85

Definitivamente, en el sexenio de López Portillo se hundió más al campo, sobre todo al final del mismo, porque a principios de la década de los ochenta los precios del petróleo cayeron y por consiguiente, las ventas de este recurso natural ya no eran suficientes para que México pudiera pagar las deudas que tenía en el exterior, haciendo que el país se sumiera en una grave crisis económica que perjudicó directamente al sector agrícola pues se suspendieron programas porque lo primordial era acabar con los problemas económicos de la nación.

La situación económica era desalentadora al momento en el que Miguel de la Madrid Hurtado(1982-1988) tomó posesión de la presidencia en 1982, la inflación había llegado a niveles muy altos, el sector público presentaba un déficit elevado, no había control sobre el presupuesto porque la desviación del gasto público fue demasiada, y por último, la tasa de desempleo había crecido. Sin embargo, había un problema más grave que se tenía que resolver: la deuda externa. Todos estos factores hacían que el gobierno dejara de lado temas importantes como la agricultura.

A esta lista de inconvenientes podemos sumarle uno más que provocaría el total abandono del campo: el neoliberalismo. “El decenio de los ochenta estuvo marcado por el surgimiento de la ideología neoliberal a partir de la elección de Margaret Thatcher como primera ministra del Reino Unido y la de Ronald Reagan como presidente de Estados Unidos. Durante este periodo las políticas económicas de los países más poderosos se orientaron a la desregulación de varios mercados, la privatización de ciertas empresas y el aumento de la competitividad internacional .”⁵⁰

También en los países en desarrollo ocurrió algo similar. En nuestro país con el Presidente De la Madrid, se empezó a implementar el neoliberalismo debido al fracaso del modelo de sustitución de importaciones y a los problemas económicos. Era el momento de probar con otro sistema que nos ayudara a salir de la grave crisis en la que estábamos. Por lo tanto, se comenzaron a tomar

⁵⁰ Dos Santos Theotónio. “Neoliberalismo: doctrina y política” en Comercio Exterior. Pág.507

medidas que le darían una orientación diferente al sector económico como la venta de empresas paraestatales a la iniciativa privada.

En lo referente al campo, a pesar de la difícil situación descrita en los párrafos anteriores, Miguel de la Madrid presentó el Plan Nacional de Desarrollo del período 1983-1988 en el cual se señalaban los problemas agrarios y rurales. Para cumplir con los objetivos de dicho plan se creó Programa Nacional Alimenticio (PRONAL), Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar y Programa Nacional Agropecuario y Forestal.

En la parte legal se modificó la Ley Federal de la Reforma Agraria y la Ley de Fomento Agropecuario. Sin embargo, pese a estas medidas, de nuevo no se logró el avance del sector agrícola. Por el contrario, se tuvieron efectos negativos porque “el crédito se redujo a su quinta parte; se canceló temporalmente el aseguramiento de cultivos y ganados; se modificó el sistema de precios de garantía con una disminución de los cultivos protegidos; se igualaron los precios de fertilizantes y plaguicidas con los del mercado mundial; se abrió la frontera a la importación de bienes básicos y se tendió a que en el campo rigiera la economía de mercado para productos e insumos, pero no para los salarios y las prestaciones de los jornaleros y peones.”⁵¹

Como en ocasiones anteriores, “el gobierno de Miguel de la Madrid también prometió el desarrollo rural integral, pero nada logró, pues se limitó a tratar de administrar la crisis general. Al igual que el resto del país, el sector rural permaneció estancado, agravándose por la falta de continuidad en los programas y por muchos de los ya añejos problemas...”⁵² Así el campo mexicano se quedó rezagado una vez más. A pesar de lo importante que en un momento llegó a ser, en esta época sólo era un problema más y por tanto, no fue una prioridad para el gobierno de Miguel de la Madrid y tampoco lo sería para su sucesor; Carlos

⁵¹ Zorrilla Ornelas Leopoldo. *Op cit.* . Pág. 85

⁵² Zorrilla Ornelas Leopoldo. “Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX” en Comercio Exterior. Pág. 110.

Salinas de Gortari, el cual haría una serie de reformas que repercutirían en la agricultura mexicana y cuyas consecuencias se sentirían en los sexenios siguientes.

3.2 Periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari

En medio del descontento popular inició en 1988 el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien se encargó de seguir la política de su antecesor. De esta forma, continuó con la privatización, además de permitir la entrada de capital extranjero y la participación del mismo en la economía.

En cuestiones agrícolas también se aplicó el modelo neoliberal con el objetivo de “impulsar una vía de desarrollo capitalista, en el marco de una economía abierta, teniendo como eje la acumulación a un sector empresarial orientado hacia el mercado exterior, productor de los cultivos no tradicionales de exportación – hortalizas, frutas y flores- que permita a la agricultura nacional insertarse en el mercado mundial con un peso importante.”⁵³

Para cumplir con dichos propósitos, la política agrícola del periodo de Salinas se basó en cinco puntos: 1)Impulsar y consolidar una vía agroexportadora de desarrollo capitalista, 2)Alcanzar la competitividad externa del sector empresarial orientado al mercado interno; 3)Resolver el problema alimentario a través de una política de ventajas comparativas; 4)Modernizar al sector campesino y; 5)Recuperar el control social y político de los campesinos a través de un nuevo corporativismo agrícola.⁵⁴

Debido a lo anterior, se creía que era necesario cambiar el patrón de cultivos para que la producción se pudiera comercializar en condiciones favorables para los productores y de esa forma se aprovecharan las ventajas comparativas que teníamos. El dinero que se generara con la venta de los productos, serviría para

⁵³ Rubio Blanca. “La política agropecuaria neoliberal y la crisis alimentaria (1988-1996)” en *El campo mexicano: Ajuste neoliberal y alternativas*. Pág. 20.

⁵⁴ *Ídem* .

comprar los alimentos necesarios que no se pudieran producir en nuestro territorio.

Dos años después del inicio del sexenio, se puso en marcha el Programa Nacional de Modernización para el Campo (PRONAMOCA), que estuvo vigente de 1990-1994. A través de él se canalizarían recursos para la diversificación de los cultivos. El propósito del proyecto era propiciar una mayor competitividad mediante el impulso de las exportaciones. Por estas razones el PRONAMOCA promovería la inversión extranjera en el campo. Ese mismo objetivo después se vería reflejado en las modificaciones que se le hicieron al artículo 27.

“En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se resolvió poner fin al reparto agrario y darle un viraje neoliberal a la tradicional política agraria del Estado mexicano, es decir, se disolvió el vínculo paternalista entre el Estado y el sector productivo campesino,”⁵⁵ lo cual contribuyó a que se agrandaran los problemas en la agricultura mexicana.

3.2.1 Reforma al artículo 27

En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional. Con esta modificación se le dio fin al reparto de tierras que había iniciado décadas atrás. Dicho artículo fue transformado con los siguientes objetivos⁵⁶:

- Dar rango constitucional al ejido
- Libertad al ejidatario para rentar o enajenar el ejido.
- Participación de sociedades en la producción del campo.

Con los cambios realizados al artículo 27 se intentaba que el capital privado participara en la agricultura y que las organizaciones vinculadas con este sector tuvieran libertad para tomar decisiones. “Al modificar el art. 27 Constitucional,

⁵⁵ Padua María Eugenia. *México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la globalización*. Pág. 123 y 124

⁵⁶ Méndez José Silvestre. *Op cit.* Pág. 112.

cambió la legislación en cuanto a los derechos de propiedad ejidal, que abre el camino a la privatización de la tierra, amplía su mercado e implica una reforma institucional que posibilita la abolición del tutelaje y poder que el gobierno ejerce sobre el ejido. Además del control político, la reforma libera los ejidos de las prohibiciones de asociación, venta o renta de tierras y contratación de mano de obra (fenómenos que, por cierto, ya se daban antes del cambio institucional en las mejores tierras ejidales).⁵⁷

Para asegurarse de que las disposiciones del artículo 27 se cumplieran, se creó la Procuraduría Agraria, organismo descentralizado de la Secretaría de la Reforma Agraria y que tendría como función principal ser mediadora en los conflictos agrarios que se presentaran, de modo que, trataría de conciliar los intereses de las partes y daría asesoría legal a los campesinos .

Con la reforma al artículo 27 también se dio paso a la creación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) el cual inicia sus actividades el 6 de enero de 1993. Su objetivo sería garantizar la seguridad jurídica en el campo regulando la tenencia de la tierra a través de un certificado para que se delimitara la tierra conforme a la ley.

El PROCEDE funcionaría de la siguiente forma:

1. Se realizaría la medición del terreno para determinar los límites.
2. Se elaborarían tres planos del Ejido (el plano de las tierras parceladas, el plano de las tierras de uso común, y el plano de la zona urbana) y se entregarían a la Asamblea para revisión.
3. Después de un mes, se realizaría la Asamblea de Asignación.
4. Durante la Asamblea de Asignación, los ejidatarios discutiría los planos hasta quedar de acuerdo. La Asamblea tendría derecho a corregir los planos.

⁵⁷ Yúnez-Naude. "TLC, cambio estructural y agricultura" en *TLC y agricultura ¿funciona el experimento?*. Pág. 116

5. Cuando se concluyera el procedimiento, el Registro Agrario Nacional (RAN) entregaría los certificados correspondientes.

Desde la creación del PROCEDE se estableció que el año 2000 sería la fecha en la que el programa concluiría. Sin embargo, como el proceso ha sido muy complicado, las actividades se han prolongado algunos años. En cuanto a su funcionamiento, el PROCEDE no ha arrojado los resultados que se habían previsto puesto que, año con año, ha ido descendiendo la cifra de ejidos certificados, lo cual indica la desconfianza de los campesinos hacia este proyecto, ya que muchos piensan que la forma como se mide la tierra es totalmente injusta y por tanto, ellos pierden gran parte de su ejido.

De esta manera se puede apreciar que la reforma al artículo 27 y la creación del PROCEDE no funcionaron como se esperaba. “Con el cambio de la legislación agraria, se pensaba que habría un gran flujo de recursos hacia el campo, dada la posibilidad de establecer asociaciones entre agricultores y empresarios y por la posibilidad de que las sociedades anónimas podrían ser propietarias de predios rústicos.”⁵⁸ Sin embargo esto no ocurrió así, ya que la inversión privada no se hizo presente en la agricultura como sucedió en otros sectores.

No obstante, se buscaron alternativas para la mejora del campo, de esa manera se crearon el PRONASOL y el PROCAMPO, este último se convertiría en uno de los programas más importantes de los siguientes años.

3.2.2 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Aunque el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) inició sus operaciones en 1989, es decir, tres años antes de la reforma al artículo 27, fue una de las estrategias para fusionar en un proyecto, las actividades de los diferentes sectores vinculados al campo.

⁵⁸ Zorrilla Ornelas Leopoldo. “El sector rural mexicano a fines del siglo XX” en Comercio Exterior. Pág. 86

El motivo por el que fue creado el PRONASOL es porque en esa época el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), institución encargada de dar financiamiento a los campesinos, se encontraba en crisis. Es por ello que se tenía la necesidad de establecer otros mecanismos para otorgarle recursos a los productores y quitarle un poco de carga al BANRURAL.

El PRONASOL se creó como una institución que procuraría el bienestar social, además de que tendría funciones financieras puesto que, otorgaría créditos a instituciones locales sin pedirles un aval. De esta forma serviría como instrumento del desarrollo rural al darle créditos a los productores que habían sido rechazados por BANRURAL o que fueran agricultores de áreas de temporal de alto riesgo los cuales, debido a su ubicación, no satisfacían los requisitos de rentabilidad de los bancos comerciales y los bancos de desarrollo.

Los objetivos del programa eran los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- Fomentar el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Una vez que fue puesto en marcha, se “concedían pequeños créditos sin intereses a los campesinos productores, y cuya recuperación se utilizaba para financiar obras de beneficio social en las comunidades donde residían los beneficiarios de esos créditos.”⁵⁹ Así trataban de combatir la pobreza a través de tres vertientes: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional. Esto significa que además de que se apoyaba a los pequeños

⁵⁹ Zorrilla Ornelas Leopoldo. “Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX” en Comercio Exterior. Pág. 110.

productores, también se realizaban obras para mejorar la infraestructura del país como las carreteras, y se mejoraban los servicios de este sector de la población como la salud y la educación.

Las primeras acciones de PRONASOL o Solidaridad, como también se le conoce, relacionadas con la vertiente de apoyo a la producción se enfocaron en ayudar con "créditos a la palabra" los cultivos de maíz y frijol, los cuales son la base de la alimentación de muchos campesinos.

En 1992 se creó el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) con el propósito de favorecer los proyectos productivos de los pequeños productores rurales de esa manera se estimularía las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y microindustriales. Con el FONAES se trató de diversificar las actividades económicas e inducir a las comunidades a una mejor utilización del potencial productivo de cada región.

“En seis años de operación el PRONASOL logró importantes realizaciones pero también reveló deficiencias profundas que deben considerar las acciones futuras de combate a la pobreza.”⁶⁰ Aunque, Solidaridad fue un buen intento por parte del gobierno de procurar el bienestar, el desarrollo de los campesinos y al mismo tiempo apoyar la producción; no fue suficiente y por ello años después fue esencial crear un programa con diferente funcionamiento, dicho proyecto sería el PROCAMPO.

3.2.3 Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO)

En 1993 fue creado el Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) que sustituyó al sistema de precios de garantía. “El contexto bajo el cual surgió el Programa responde a la apertura de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno se planteó la modernización del campo mexicano que, entre otras reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al

⁶⁰ [http:// www.fao.org/regional/Lamerica/prior/desrural.pdf](http://www.fao.org/regional/Lamerica/prior/desrural.pdf). 18 de mayo de 2005

sector agropecuario y forestal.”⁶¹ PROCAMPO inició sus operaciones en 1994 y tenía como objetivos: aumentar el bienestar de los productores, promover el cambio en el patrón de producción, y apoyar el ingreso de los productores rurales.

Para cumplir con esos propósitos, se le otorgaría un subsidio directamente a los campesinos que dependería de la superficie de cultivo que tuvieran y no de la producción. El dinero sería entregado a través de lo que hoy conocemos como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Los agricultores recibirían un pago proporcional al área sembrada sin importar que su rendimiento fuera bajo o que tuvieran pocas ventas del excedente que enviaban al mercado. El requisito que tenían que cumplir para ser parte del programa era que debían haber sembrado granos como maíz, frijol, arroz, etc., durante los últimos tres años.

Desde un inicio se calculó que el programa tendría una duración de 15 años. Por tanto, a lo largo de una década, los pagos a los productores se mantendrían fijos y descenderían en los últimos cinco años. No obstante, cada año se tiene que aprobar la cantidad de recursos para el PROCAMPO lo que genera cierta inseguridad en la aplicación del mismo.

“Es obvio que un programa de apoyo con acceso restringido atrae demandas de inclusión de otros sectores no beneficiados. Así, los ganaderos, porcicultores, cultivadores de caña y otros grupos, en algún momento, cuestionaron que el apoyo brindado a los productores se restringiera sólo a los cultivadores de granos. Por otra parte, la mayoría de los granos reciben apoyo en otros países. De esta manera el programa representa una compensación frente a distorsiones ocasionada por subsidios en el exterior.”⁶²

Es un hecho que el Programa de Apoyos Directos es uno de los proyectos más importantes del sector agrícola debido a la continuidad que ha tenido en su

⁶¹ [http:// www.procampo.gob.mx](http://www.procampo.gob.mx) 18 de mayo de 2005

⁶² Aceves Ávila Roberto. “ La transformación agraria mexicana y el papel del PROCAMPO” en *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*. Pág. 357

aplicación. Sin embargo, se ha encontrado con algunos obstáculos como la reducción del presupuesto destinado al proyecto y por consiguiente, la ayuda a los campesinos ha bajado cada año. Por ejemplo, en 1993 se les daba 330 nuevos pesos por hectárea, cinco años después, en 1998 bajo a 206 pesos, y en el 2001 ya era de 209 pesos ⁶³. Esto quiere decir que el propósito de mantener fijos los pagos a los productores no se ha podido lograr.

Si bien, PROCAMPO es un proyecto que incluyó a los campesinos de escasos recursos, sin embargo, es necesario que se le destinen más fondos ya que es uno de los pocos programas que se ha planeado a largo plazo y por ende, requiere capital para no convertirse en sólo un proyecto sexenal. Es esencial que el PROCAMPO siga estando presente en los diferentes periodos presidenciales para que no se pierda lo que hasta ahora ha conseguido.

3.2.4 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Capítulo VII

En el primer capítulo (apartado 1.4) se abordó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte de manera general. Sin embargo, se dejó de lado lo relativo al campo, esto se hizo con el objetivo de mostrar que lo sucedido en la negociación del capítulo sobre agricultura del TLCAN fue consecuencia de la política agrícola aplicada en el sexenio de Carlos Salinas, es decir, al iniciar el gobierno salinista se comenzó con un proceso que incluyó la reforma al artículo 27, la desaparición del reparto de tierras y la puesta en marcha de los programas PROCEDE, PROCAMPO y PRONASOL con los cuales se harían cambios en el campo mexicano para poder ingresar al TLCAN; de manera que, la culminación del proceso sería la firma del capítulo VII de dicho tratado.

Los objetivos que tenía México al negociar lo relacionado con el sector agrícola en el marco del TLCAN eran los siguientes⁶⁴:

⁶³ Zorrilla Ornelas Leopoldo. "El sector rural mexicano a fines del siglo XX" en Comercio Exterior. Pág. 77.

⁶⁴ Félix Vélez y Rubio Gloria " El impacto del TLC en el campo mexicano" en *Lo negociado del TLC*. Pág. 76 y 77.

- Garantizar el acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados de Estados Unidos y Canadá.
- Evitar que las restricciones sanitarias, fitosanitarias y/o las normas de comercialización constituyan una barrera injustificada al comercio de productos agropecuarios.
- Establecer plazos de apertura adecuados para lograr una reconversión y un ajuste gradual de la producción agropecuaria.

Los aspectos relacionados con la agricultura siempre son un tema difícil de tratar en cualquier negociación. Por dicho motivo, antes de negociar el TLCAN, cada uno de los tres países involucrados, fijó su postura respecto a este sector. En la propuesta de nuestro país se solicitaba la eliminación de los aranceles de algunos productos⁶⁵ por parte de Estados Unidos y Canadá. También pedía la unificación de medidas sanitarias y fitosanitarias entre las tres partes teniendo como base las normas internacionales. Además demandaba la no utilización de subsidios a la exportación a menos que existiera el consentimiento del país importador.

Estados Unidos y Canadá también elaboraron sus proyectos, sin embargo, sólo se hablará de la postura del primer país. La propuesta estadounidense pedía la eliminación total de las barreras a la importación en el comercio de productos agrícolas en los tres países, específicamente se demandaba que nuestro país eliminara los permisos de importación. En cuanto a los subsidios a la exportación sólo sugería que hubiera transparencia en la aplicación de los mismos además de que insistía en que se respetaran las disposiciones del GATT y del Acuerdo de Libre Comercio que existía entre Estados Unidos y Canadá.

⁶⁵ Desde que se iniciaron las negociaciones, México quería que específicamente el azúcar, las frutas y las verduras tuvieran mayor acceso a territorio estadounidense y canadiense ya que el mercado de esos productos es sumamente protegido por sus dos socios comerciales. Lamentablemente, la negociación no se dio en los términos que nuestro país esperaba y especialmente en el caso del azúcar se permitió que se le pusieran restricciones a la entrada de este producto además de que se admitió la entrada libre de edulcorantes como la fructosa tomándolos como parte de las exportaciones del azúcar cuando estos productos tienen características diferentes.

Al ver estas posturas es imprescindible aclarar que en lo referente al capítulo agropecuario se hicieron dos acuerdos bilaterales: uno entre México y Estados Unidos y otro entre México y Canadá. Esto se debió a que Canadá no estaba dispuesta a liberar totalmente su mercado. Por tanto, el comercio agrícola entre Estados Unidos y Canadá seguiría regulado por el acuerdo bilateral que ya existía entre estas dos naciones.

En el TLCAN se estableció un calendario de liberalización de productos agroalimentarios que se observa en el cuadro 12.

CUADRO 12 . PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS EN EL TLCAN 1989-2009

Inicia TLC entre EE.UU. con Canadá	Inicia TLCAN México-EE.UU. México-Canadá	Desaparición de los últimos aranceles entre EE.UU. y Canadá*	Continúa proceso de transición de desaparición de los aranceles	Termina proceso de transición de desaparición de los aranceles
1989	<p>1994</p> <p>EE.UU. elimina aranceles para: sorgo, harina de arroz, naranjas (1.6.30.11),toronja(1.10.-31.10.),manzanas, peras, duraznos, fresas frescas, cacao en polvo, carne bovina, porcina y de pollo.</p> <p>México elimina aranceles de sorgo, naranjas (1.12-30.5.) toronja (1.10.- 31.10.), fresas frescas.</p>	<p>1998</p> <p>EE.UU. elimina aranceles de trigo no duro, aceite de soya, naranjas (1.12.-30.5),algodón.</p> <p>México elimina aranceles de pera, ciruela, melocotón, durazno, manzana, algodón.</p>	<p>2003</p> <p>EE.UU. elimina aranceles de trigo duro, arroz, limón Persa, hortalizas de invierno, fresas congeladas, quesos, mantequilla.</p> <p>México elimina aranceles de trigo, cebada, arroz, lácteos, harina y aceite de soya, naranjas(1.6.30.11.),pera, manzana, fresa congelada, papa, productos porcícolas, leche en polvo, tabaco.</p>	<p>2008</p> <p>EE.UU. elimina aranceles de jugo de naranja, hortalizas de invierno (Brócoli, pepino, espárrago, cebolla y ajo deshidratados, melón; en ciertas épocas) azúcares,cacahuate.</p> <p>México elimina aranceles de Maíz, azúcar, frijol, leche en polvo.</p>

*Canadá mantiene esquemas de protección en productos lácteos y avícolas.

FUENTE: Schwentesius Rindermann Rita. " El TLCAN y el sector agroalimentario de México" en Comercio exterior, vol. 51, núm. 5, junio 2001.

Uno de los temas más discutidos fue el libre comercio del maíz debido a la importancia que tiene para la alimentación de los mexicanos. Por lo tanto, para México no sería fácil liberarlo. Sin embargo, nuestro país aceptó la fecha límite

para la liberación de dicho producto (año 2008), además de que admitió el establecimiento de aranceles cuota, de forma que, para el maíz habría un régimen de importación libre de arancel hasta llegar a una cuota determinada, la cual, al ser rebasada daría paso al cobro de aranceles elevados que irían desapareciendo gradualmente a lo largo de 15 años hasta ser eliminados en su totalidad al término de dicho periodo. Tal medida facilitó la importación de maíz amarillo, producto altamente subsidiado en Estados Unidos y que sirve como materia prima para la elaboración de fructosa o jarabe de maíz de alta fructosa, por consiguiente, con la entrada de maíz amarillo a bajo costo se incentivó la producción de jarabe de maíz de alta fructosa en México, aunado al libre comercio de este producto debido a que ese edulcorante se negoció como si fuera parte del azúcar.

Así es como se pueden distinguir las desigualdades entre los países. Porque en “Estados Unidos y Canadá subsidiaron, cuidaron y protegieron al sector agrario, y por eso pudieron negociar su liberalización, en el caso de México esto no se dio.”⁶⁶ Los negociadores mexicanos debieron analizar detenidamente la liberación de sus productos, sin embargo, esto no sucedió así, porque al final terminaron aceptando las condiciones que impuso nuestro vecino del norte como sucedió con la fructosa, tema que será tratado con mayor amplitud en el capítulo cinco debido a la importancia que tiene para la presente investigación.

En lo referente a los apoyos internos a la agricultura, los países se comprometieron a crear políticas que no dañaran al comercio entre ellos y que además correspondieran con lo estipulado en el GATT. De esta forma, México podría continuar con la implementación del PROCAMPO. En cuanto a los subsidios a la exportación, se acordó la eliminación de los mismos en el comercio regional.

También se hicieron acuerdos referentes a las medidas sanitarias y fitosanitarias las cuales están ampliamente relacionadas con el comercio de productos

⁶⁶ Padua María Eugenia. *Op cit.* Pág. 110

agrícolas. Se establecieron disposiciones para impedir el uso injustificado de dichas medidas aunque cada país tendría la libertad de determinar el grado de intensidad con que las aplicaría, es decir, cada una de las partes establecería las normas que considerara necesarias.

Son pocos los puntos que se tomaron en cuenta del proyecto mexicano para elaborar los acuerdos a los que se llegaron en materia agrícola en el marco del TLCAN. México hizo una propuesta basada en las metas que tenía al firmar el tratado. Sin embargo, de esa sugerencia sólo se aceptó lo relativo a los subsidios a la exportación. En los otros puntos admitió acuerdos que a largo plazo han sido desfavorables para el sector agrícola mexicano. Por ejemplo, en sus objetivos, México quería que sólo se liberaran ciertos productos como el azúcar. Sin embargo, en el acuerdo final aprueba la liberación de productos agrícolas importantes para México como el maíz.

En lo referente a las medidas sanitarias ocurrió lo mismo, ya que no se defendió la postura de tratar que esas restricciones no fueran un obstáculo al comercio, puesto que, en el acuerdo definitivo se le da libertad a los países para que cada uno ponga las medidas que le parezcan más convenientes y por tanto, esto ha ocasionado que Estados Unidos se ampare en lo anterior y no deje pasar a nuestros productos por detalles inofensivos.

Esas son las razones por las que se puede afirmar que “la inclusión del sector agrícola mexicano en las negociaciones del tratado trilateral no respondió a las condiciones y necesidades fundamentales de México, en el sentido de que no hubo consulta; ni tampoco planes para hacer algo (mantener, desarrollar) con el sector en México.”⁶⁷ No obstante, se decidió firmar el TLCAN y le correspondería al siguiente presidente, Ernesto Zedillo, enfrentar las primeras consecuencias relacionadas con ese suceso.

⁶⁷ *ibídem*. Pág. 108

3.3 Periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León.

En 1994 inició el periodo de Ernesto Zedillo, quien se tuvo que enfrentar a la mala situación económica del país. Con motivo del constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México, el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar. Además, al estallar la crisis, los propietarios de tesobonos no quisieron renovarlos y exigieron su pago en la medida en que fueron venciendo. Así que, en lugar de recibir un flujo importante de recursos del exterior para financiar el déficit en cuenta corriente, los capitales salieron de forma repentina en cantidades equivalentes a su ingreso. Aunado a esto, el panorama del campo no era alentador ya que se encontraba en crisis a pesar de los múltiples programas que se habían puesto en marcha en el sexenio anterior. Al inicio del periodo presidencial de Ernesto Zedillo, continuaban con vida el PROCAMPO y el PROCEDE, sin embargo, con la crisis financiera se limitaron los recursos destinados a estos programas.

Además de esto, en 1995 se redujo en un 38% el presupuesto para la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y también disminuyó en un 30% el capital que se destinaba a la CONASUPO⁶⁸. Al siguiente año se le dio el golpe final a esta empresa paraestatal puesto que se cedió la comercialización de granos a la iniciativa privada. Para tratar de disminuir los daños causados con la medida anterior, en 1996 se creó el Programa de Financiamiento de la Producción de Granos Básicos, proyecto de emergencia que no resolvió el problema de estos productos ya que, la inversión destinada al proyecto, fue insuficiente.

Después de ver estas acciones resulta imposible creer que en este periodo se haya tenido un plan para la agricultura. Sin embargo, como en todos los sexenios anteriores había una política agrícola que estaba explicada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Dicha política se dividió en dos: una de largo plazo en donde está contemplada la Alianza para el campo y una de corto plazo donde se incluyen los acuerdos de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) con organizaciones de productores.

⁶⁸ Rubio Blanca. *Op cit.*

Siguiendo los lineamientos del neoliberalismo, se fomentó la producción de cultivos de exportación como frutas y flores, además de que se intentó cambiar la orientación de cultivos considerados no rentables, como los granos básicos, hacia los cultivos llamados exóticos como la manzanilla. Los resultados de dichas medidas fueron desalentadores puesto que, la crisis agrícola que se venía arrastrando desde hace ya varios años, se agudizó en 1996.

“En consecuencia, la política agropecuaria del Gobierno de Zedillo estaba ubicada básicamente en un plano de emergencia, para sortear problemas de corto plazo, mientras que se mantuvo la orientación neoliberal en la política de largo plazo, la cual marginó y desalentó la producción alimentaria para el mercado interno.”⁶⁹ Prueba de ello fue la creación del programa Alianza para el Campo.

3.3.1 Alianza para el campo

En el sexenio de Ernesto Zedillo se implementó un programa denominado PRODUCE que sería la base para realizar lo que se conoce como la Alianza para el Campo. El programa PRODUCE fue hecho para lograr el financiamiento a la comercialización agropecuaria. Sus objetivos eran los siguientes:

- a) Otorgar subsidios para la compra de equipo de riego y de fertilizantes.
- b) Dar subsidios a los agricultores que cambiaran la producción de cultivos anuales a cultivos permanentes.
- c) Apoyar proyectos que promovieran la ecología de modo que se tuviera un mejor uso del suelo y del agua.

Sin embargo, el PRODUCE no fue conveniente para hacerle frente a los problemas agrícolas. Como resultado, en 1995 se estableció el Programa Alianza

⁶⁹ *ibídem.* Pág. 19

para el Campo. Con él se buscaba otorgar subsidios a los productores comerciales que tuvieran capital para poner una parte de la inversión que se requería para modernizar el campo. Esto significa que los recursos otorgados por el programa sólo serían un complemento de las inversiones que realizaran los agricultores.

El objetivo de la Alianza para el campo era incrementar la rentabilidad de los productores a través del mejoramiento de la infraestructura del sector agrícola además de propiciar la adquisición de tecnología. También se harían programas para reparar los caminos rurales y conservar la ecología promoviendo el uso adecuado del agua y del suelo. De esta forma se buscaba corregir la situación del campo sin afectar la naturaleza es decir, tener un desarrollo rural sustentable.

Para su instrumentación, se estableció un arreglo institucional en cada estado que consistía en:

- Reforzar los Consejos Estatales Agropecuarios, como instancias de toma de decisión, los cuales estarían integrados por representantes de los productores, de los gobiernos federal y estatal, presididos por este último.
- Fondos fiduciarios creados por los gobiernos estatales para administrar simultáneamente las aportaciones de la federación y de los gobiernos estatales;
- Fundaciones Produce, para impulsar la investigación y transferencia de tecnología.

Así, los programas de Alianza para el Campo serían manejados a nivel estatal y estarían financiados por el gobierno federal, los gobiernos de los Estados y los productores.

A pesar de lo anterior, se cree que “la alianza para el campo era un plan que representaba un conjunto desintegrado de propuestas que no estaban vinculadas entre sí y que no se derivaron de un diagnóstico de la situación que prevalecía”⁷⁰ Se intentó que los campesinos invirtieran su capital sin tomar en cuenta que muchos de ellos no tenían dinero para cubrir ni una mínima parte de la inversión que se requería y que sólo contaban con lo necesario para sobrevivir.

De manera que, hasta este sexenio “se desarrollaron acciones aisladas como el Programa de Financiamiento de la producción de Granos Básicos, el alza de precios y los acuerdos coyunturales con las organizaciones que contiene la Alianza para el Campo, sin que existiera un claro cambio de timón que corrigiera los errores cometidos e iniciara una política que pusiera en el centro el abasto alimentario y la producción nacional. Una política errática en el marco de un proyecto estratégico neoliberal que no apunta a solucionar el problema”⁷¹ y que a pesar de esto, durante el sexenio de Vicente Fox se seguirá aplicando como se observará a continuación.

3.4 Periodo presidencial de Vicente Fox Quesada

En diciembre del año 2000 inició el periodo presidencial de Vicente Fox Quesada, el primer candidato de un partido diferente al PRI que ganaba las elecciones federales en 70 años, lo cual daba indicios de que en el país se vivía una época diferente en la política con la entrada de la democracia. Sin embargo, en otros sectores la situación era similar a la administración anterior. Los reclamos eran los mismos: mayor seguridad, más empleos, mejorar la economía del país, entre otras. El campo mexicano no era la excepción. A medida que se iniciaba otro sexenio los problemas se hacían más grandes. Esto se debió a que los programas que se habían puesto en marcha en sexenios anteriores no habían resuelto la problemática. De hecho algunos de ellos ya habían desaparecido como el PRONASOL y otros continuaban funcionando con muy pocos recursos lo que complicaba su labor como el PROCAMPO y el PROCEDE.

⁷⁰ *ibídem.* Pág. 23.

⁷¹ *ibídem.* Pág.33

Al igual que los presidentes anteriores, Vicente Fox elaboró su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En dicho proyecto señaló la importancia del sector agrícola para el bienestar de la población rural. Afirmaba que “se necesitaba una estrategia integrada que incluyera una disponibilidad adecuada de crédito por medio de un sector financiero rural sólido, ordenado y con amplia penetración en el campo mexicano, e integrar cadenas de valor que permitieran aprovechar cabalmente las oportunidades de negocio, maximizando los beneficios para todos los participantes.”⁷² Esto se haría con el uso de nuevas tecnologías tratando de que los productos mexicanos pudieran cumplir con las normas de calidad impuestas a nivel internacional.

No obstante, pese a que el nuevo presidente plasmaba sus buenas intenciones respecto al campo en su Plan Nacional de Desarrollo, tres años después de iniciado su gobierno, se originó una movilización campesina a nivel nacional. Esto como consecuencia de la falta de acciones eficientes relacionadas con este sector, que continuaba en una severa crisis que seguía agravándose a medida que pasaba el tiempo. Con este movimiento se creó el Acuerdo Nacional para el Campo convirtiéndose en una de las acciones más importantes del sexenio de Vicente Fox.

3.4.1 Acuerdo Nacional para el Campo

A principios del año 2003 se iniciaron las negociaciones del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) documento en donde el gobierno asumió el compromiso de cumplir ciertas demandas agrícolas, entre las cuales destacaban las reformas estructurales a las políticas rurales, la creación de los mecanismos para la planificación de la producción agropecuaria, el establecimiento de un fondo de emergencia y la organización de consultas para determinar si se solicitaría a Estados Unidos y Canadá la revisión del capítulo VII del TLCAN.

⁷² <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php> 19 de mayo de 2005

Después de que se iniciara una movilización campesina a nivel nacional, en enero de 2003, se dio comienzo a las negociaciones del ANC las cuales estuvieron integradas por la Secretaría de Economía, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación y por la organización El Campo No Aguanta Más la que a su vez representa a doce organizaciones de productores de granos básicos, café y forestales y uniones de crédito rurales. Esta organización planteó cinco puntos básicos para la negociación:

1. Excluir al maíz y al frijol del proceso de liberación mercantil del TLCAN.
2. Establecer topes de importación a productos estratégicos para la alimentación mexicana como el azúcar, trigo, arroz, café, huevo y leche.
3. Discutir con los miembros del TLCAN la eliminación de las prácticas desleales.
4. Formalizar el acuerdo migratorio paralelo al tratado.
5. Revisar el capítulo VII del TLCAN.

Simultáneamente, la organización El Campo No Aguanta Más también demandaba la creación de un fondo de emergencia para la reactivación, capitalización, fomento y diversificación de la inversión productiva y comercial del sector rural. El principal objetivo de este fondo de emergencia sería devolver a los productores la rentabilidad de la actividad agropecuaria dañada por la apertura comercial, y apoyarlos en caso de siniestros ya sea por la sequía o por otros desastres naturales. Otra de sus peticiones era la revisión del artículo 27 constitucional, reformado en 1992.

Durante cuatro meses se llevaron a cabo las reuniones en donde se negociaron las demandas campesinas antes mencionadas. Las negociaciones fueron difíciles ya que en todo momento, hubo un ambiente de tensión debido a que los

campesinos tenían una serie de propuestas alternativas a las ofertas de las autoridades del gobierno pero éstos últimos nunca estuvieron dispuestos a escucharlas. De hecho, las organizaciones campesinas tenían la sospecha de que el gobierno trataba de acabar lo más pronto posible con éstas pláticas para firmar el Acuerdo aunque éste no resolviera el conflicto, con el fin de demostrar al pueblo mexicano que el actual gobierno sí resolvía los problemas y que esto fuera favorable para el partido Acción Nacional en las elecciones de diputados y senadores que se realizarían en ese mismo año. Incluso, en diferentes periódicos se aseguró que los secretarios de Economía, de Agricultura y de Gobernación presionaron a los campesinos para que firmaran el Acuerdo y no les permitieron hacerle modificaciones al escrito original.

Finalmente el 28 de abril de 2003 fue firmado el Acuerdo en donde el Presidente Fox se comprometió a ⁷³:

- Tomar medidas para enfrentar la crisis del sector y realizar los cambios que sean necesarios para proteger el frijol y el maíz en el TLCAN.
- Incrementar los recursos.
- Fortalecer los programas para llevar mas microcréditos y proyectos productivos.
- Llevar mas educación, becas, alimentación, vivienda, salud y servicios a la población rural.

A pesar de que se había cumplido el objetivo de llegar a un acuerdo entre los campesinos y el gobierno, el Acuerdo Nacional para el Campo no fue firmado por todas las organizaciones que asistieron a las negociaciones. El Frente Nacional en Defensa del Campo Mexicano, la Unión Nacional de Organizaciones de Forestería Comunal, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) y el Frente Democrático Campesino de Chihuahua (FDCCH) son las organizaciones integrantes de El Campo No Aguanta

⁷³ “Se firmó el pacto; exigen cumplirlo” en El Universal. Pág. A10

Más que no firmaron el ANC porque consideraron que sus demandas no fueron resueltas.

“Como han señalado varios analistas y dirigentes campesinos el Acuerdo Nacional para el Campo dejó de lado las principales demandas de los productores para fortalecer la visión neoliberal hacia el campo. No resuelve la demanda principal respecto a la renegociación del TLCAN en materia agropecuaria y dejó a nivel de promesas la aspiración de modificar el artículo 27 constitucional”⁷⁴ Hay que recordar que estos dos últimos puntos fueron medidas realizadas por el gobierno salinista en el marco del neoliberalismo, y es precisamente dos sexenios después cuando las protestas referentes a estas acciones se hacen de forma más directa al gobierno.

De hecho, uno de los principales logros del ANC es la unión de las organizaciones campesinas las cuales consiguieron una movilización que ha llegado a ser considerada como una de las más importantes en la historia de nuestro país. Sin embargo, esta unión no fue suficiente para defender los puntos por los que peleaban los campesinos ya que la mayoría prefirió conformarse con lo que ofreció el gobierno y dejar para otro momento la negociación de las demandas por las cuales estaban ahí.

Después de que se estableció el Acuerdo Nacional hubieron muchas opiniones opuestas respecto al mismo. Mientras que para el gobierno de Fox quedaron sentadas las bases para el rescate del campo mexicano, para los campesinos sólo se trató de una pequeña victoria, es decir un primer acercamiento para arreglar el gran problema de la agricultura en México. Para las organizaciones que no están en el ANC sólo fue un documento de buenas intenciones que sólo sirvió para engañar y tranquilizar al campesinado.

Esta última opinión parece negativa pero la realidad es mucho peor, puesto que, el Acuerdo no puede ser llamado así porque en realidad no se llegó a tal objetivo,

⁷⁴ Rubio Blanca. “El Acuerdo Nacional ¿solución o estrategia para desmovilizar?” en La jornada. Pág10

es decir, se firmó el documento a pesar de que el gobierno y los campesinos seguían teniendo posiciones diferentes al terminar las negociaciones. Además, los puntos ahí asentados no se han cumplido ya que en lo relativo al TLCAN no se han realizado las consultas pactadas en el ANC, sólo hubo una reunión entre México, Estados Unidos y Canadá para hablar sobre dicho tratado pero nunca se discutió sobre el capítulo VII del mismo.

Se puede asegurar que “no hay un verdadero compromiso gubernamental de impulsar y sacar adelante las reformas legales y sobre todo, constitucionales que demandan los grupos campesinos, y la volátil e imprecisa disposición foxista de encontrar ‘nuevas visiones’ en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte parece una treta elemental para aparentar ante los campesinos mexicanos que sí existen posibilidades de revisar y renegociar los apartados esenciales.”⁷⁵

Cada sexenio se han realizado acciones que no han dado soluciones que resuelvan los problemas de fondo. Esto debido a que en la mayoría de los periodos presidenciales se han creado programas agrícolas coyunturales, es decir, que dichos proyectos sólo sirven para solucionar los conflictos que hay en ese momento y no se hace un estudio para ver qué se necesita cambiar y mucho menos se planea a futuro para prevenir problemas o para saber que hacer si se presentan. Asimismo, la mala distribución de los recursos ha sido un gran problema que se ha tratado de remediar en este último sexenio pero que aun falta mucho por hacer en este aspecto.

A continuación se verá el caso de Estados Unidos en donde, a pesar de que existe una mejor organización en lo referente a la agricultura, también se han enfrentado a diversos problemas.

⁷⁵ Hernández López Julio. “Firmar por firmar ” en La jornada. Pág. 4

CAPÍTULO 4

LAS LEYES AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS

Ahora que se abordó lo referente a los apoyos al campo en México, este capítulo se enfocará en los subsidios agrícolas de Estados Unidos, ya que de esa manera, se observará cuál es la situación de la agricultura en los dos países y se tendrán elementos para establecer una comparación.

Al igual que en nuestro país, también en Estados Unidos se elabora una política agrícola que tiene como objetivos: "regular la oferta de productos agropecuarios, fomentar la estabilidad de precios, crear las condiciones que permitan garantizar un nivel de ingreso adecuado a los productores y mantener la competitividad internacional, promoviendo así su participación en el mercado mundial."⁷⁶

Para cumplir esos propósitos se prepara una ley agrícola que se puede definir como "el instrumento por medio del cual la política agrícola se convierte en estrategias y acciones específicas, que responden a las condiciones objetivas del momento, internas y externas, a las percepciones de los legisladores en turno y a las teorías económicas y sociales en boga."⁷⁷ De manera que, cada cuatro o cinco años se promulga una legislación agraria en donde se indica el papel que tendrán las instancias relacionadas con la agricultura estadounidense.

Para cumplir con sus objetivos, la política agrícola se divide en 4 vertientes:

1. *Regulación.*- Se ocupa de la difusión de información sobre mercados, del ordenamiento de las organizaciones de productores y de la prevención de excesos causados por la especulación .
2. *Crédito.*- Se encarga de que los campesinos tengan acceso al dinero de una manera fácil y ágil. Para esto cuentan con el Sistema Federal

⁷⁶ Vélez Félix y Rubio Gloria. "El impacto del TLC en el campo mexicano" en *Lo negociado del TLC*. Pág. 70.

⁷⁷ <http://www.infoaserca.gob.mx/fichas/FICHA09-PolAgricolaEEUU.pdf>. 26 de mayo de 2005

de Crédito Agrícola que a su vez se divide en tres tipos de bancos que hacen préstamos hipotecarios, préstamos de avío y préstamos a cooperativas.

3. *Mecanismos compensatorios.*- Su función es restringir la oferta de productos agropecuarios, los pagos directos al productor, el estímulo de demanda y el apoyo a los precios.
4. *Conservación de recursos naturales.*- Su tarea consiste en preservar las tierras y los recursos acuíferos para asegurar que hay un desarrollo sustentable.

Estos cuatro ejes están diseñados para cubrir las necesidades del sector agrícola y de ese modo se trabaje de forma integral, es decir, todas las partes están vinculadas entre sí.

Al interior de las leyes sobre agricultura también se establecen programas de apoyo los cuales sirven “para estabilizar, apoyar e incrementar los precios agrícolas y los ingresos del agricultor. Los programas regulan áreas sembradas, fijan precios mínimos, realizan pagos directos a los productos y facilitan y subsidian las exportaciones.”⁷⁸ Generalmente, son de largo plazo por lo que es muy común ver que un proyecto esté presente en diferentes leyes agrícolas aunque se le vayan haciendo modificaciones en cada administración. Un ejemplo de ello es la Public Law 480, que desde su creación en 1954, hasta la actualidad continúa siendo considerada en el presupuesto del sector agrícola estadounidense.

A través del tiempo, “los programas de apoyo a la agricultura no sólo se constituyeron en un instrumento esencial para contener la continua caída de los ingresos del sector rural, sino que también contribuyeron en forma importante al

⁷⁸ Padua María Eugenia. *México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la globalización*. Pág. 111

desarrollo de otras áreas de la economía americana, en particular la industria de insumos y servicios para la agricultura.”⁷⁹

Existen cuatro instrumentos mediante los cuales el gobierno estadounidense apoya al campo:

1. Política de precios.- Se divide en dos: Primero están los precios de garantía (loan rate), que son los precios mínimos a los que los campesinos pueden vender sus productos y los cuales son fijados por los productores y el Departamento de Agricultura, tomando en cuenta los costos de producción y el monto del subsidio que el gobierno vaya a otorgar; y en segundo lugar están los precios objetivo o meta (target price) los cuales son pagados por el gobierno a los agricultores participantes en ciertos programas con el objetivo de mejorar los ingresos de los mismos.
2. Política de pagos.- Aquí se encuentran los pagos de protección que son usados para compensar las caídas inesperadas de los precios; los pagos por desastre, utilizados cuando se presentan fenómenos naturales que afecten la producción; y por último, los pagos en especie, que sustituyen a los pagos en efectivo los cuales eran otorgados por los programas dedicados a la reducción de áreas cultivadas.
3. Políticas de flexibilización y reducción de superficies.- En dichas políticas se ofrecen pagos con el objetivo de reducir hectáreas cultivadas.
4. Políticas de reservas.- Con los programas de ésta área se otorgan créditos con el propósito de regular los precios y satisfacer la demanda de alimentos.

⁷⁹ Santos A. Eduardo. *La internacionalización de la producción agroalimentaria y el comercio agrícola mundial*. Pág.151

En el siguiente cuadro se verá, de manera resumida, los instrumentos anteriores y algunos otros con los cuales se ayuda al sector agrícola de Estados Unidos .

CUADRO 13. POLÍTICAS DE APOYO EN ESTADOS UNIDOS

políticas de precios	{	<ul style="list-style-type: none"> - precios de garantía - precios meta
políticas de pagos	{	<ul style="list-style-type: none"> - pagos de protección - pagos por desastre - pagos en especie
subsidios a la exportación	{	<ul style="list-style-type: none"> - tasas preferenciales a los exportadores - reembolso de la diferencia entre el precio normal y un precio especial de exportación - subsidio a costos de desarrollo de mercados de exportación
políticas de flexibilización y reducción de hectáreas	→	consiste en programas que ofrecen pagos compensatorios para promover la reducción de hectáreas cultivadas
políticas de reservas e inventarios	→	programas crediticios de largo plazo; buscan regular los precios y brindar seguridad alimentaria

Fuente: Kessel Georgina (comp). *Lo negociado del TLC*. Mc Graw-Hill. México 1993

El apoyo a la agricultura estadounidense no sólo consiste en dar dinero al agricultor de forma directa, sino también se les ayuda con créditos, reembolsos, pagos compensatorios y un sistema de precios para proteger al sector

A pesar de todo este apoyo, la situación de la agricultura de Estados Unidos no siempre ha sido buena. A través de los años se han presentado diferentes ciclos en donde a veces ha habido crecimiento y en otros recesión en la producción. El ejemplo más claro de ello es lo que ocurrió en la década de los 30 y que marcaría de manera importante el desarrollo de la agricultura estadounidense ya que, este sector desde 1920, se enfrentó a la caída constante de los precios, aunado a la crisis económica que se vivió en esa época en Estados Unidos conocida como Gran Depresión⁸⁰.

Debido a los motivos anteriores, se inició una nueva etapa en la historia estadounidense, puesto que, el gobierno empezó a intervenir directamente en la economía para mejorarla. De manera que, el presidente Franklin D. Roosevelt elaboró un plan conocido como el Nuevo Trato (New Deal) para sacar al país de la depresión económica que estaba experimentado mediante la participación directa del Estado en todas las actividades económicas del país incluyendo la agricultura.

Es por eso que “al tomar posesión de la presidencia, Roosevelt se propuso tres objetivos principales: Ayudar a los trabajadores, los agricultores y los desempleados; promover la recuperación de la economía nacional; y llevar a cabo reformas estructurales para prevenir crisis similares en el futuro.”⁸¹ Para cumplir con su primer propósito, creó el Acta de Ajuste Agrícola o Agricultural Adjustment Act (AAA) en mayo de 1933. Esta ley tenía como propósitos elevar los ingresos en la agricultura y reducir la acumulación de excedentes.

⁸⁰ La Gran Depresión de 1929 fue una de las crisis económicas más importantes que ha tenido que enfrentar Estados Unidos. El problema comenzó el 24 de octubre de 1929, cuando debido a la mala distribución de la riqueza en los años veinte y a la extensa especulación en el mercado que se llevó a cabo durante la última parte de esa década se desencadenó una oleada de ventas de acciones que provocó pánico y arrasó la Bolsa de Valores de Nueva York.

⁸¹ Velasco Márquez Jesús. “Visión panorámica de la historia de los Estados Unidos en *¿Qué son los Estados Unidos?*. Pág. 53.

Para llegar a las metas planteadas de la AAA o ley agrícola de 1933, se crearon tres tipos de programas: los programas de precios, los de medidas de control de la producción y los programas que se usaban para disminuir la acumulación de excedentes.

Precisamente, la sobreproducción ha sido un conflicto con el cual la agricultura de Estados Unidos ha tenido que luchar durante mucho tiempo. Este problema inició cuando “en los periodos de prosperidad, en particular durante la primera mitad de la década del 40, los granjeros aceleraron el proceso de mecanización para responder en forma efectiva a la competencia dentro del sector y satisfacer la expansión de la demanda internacional que acompañó a la Segunda Guerra Mundial.”⁸² Sin embargo, la modernización tecnológica ocasionó que la producción aumentara demasiado y al no haber demanda suficiente de la mercancía, se tuviera que almacenar la misma en grandes cantidades.

Por ese motivo, después de que terminó la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos comenzó a buscar alternativas para deshacerse de sus excedentes y es por eso que utilizó el mercado internacional para venderlos. Incluso, en la siguiente década, decide poner en marcha otras acciones para colocar sus excedentes en el extranjero. Como consecuencia, en 1954, se aprueba la ley pública 480 también conocida como Public Law 480 (PL480) o ley de Asistencia y Desarrollo del Comercio Agrícola con la cual se haría un esfuerzo para desarrollar nuevos mercados. Esta ley fue el antecedente de un programa muy importante llamado Alimentos para la paz creado en 1958 con el propósito de combatir el hambre en los países del tercer mundo además de, contribuir con el desarrollo de dicha región.

No obstante, en la década de los sesenta no pudieron seguir con la búsqueda de nuevos mercados porque en esa época, las hostilidades entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que se habían originado años atrás, se hicieron más grandes ocasionando que se vivieran momentos de tensión ya que existía un peligro inminente de que se iniciara una lucha armada entre ambas naciones. Por

⁸² Santos A. Eduardo. *Op cit.* Pág. 128

consiguiente, se le dio prioridad a este conflicto dejando de lado a la agricultura. Sin embargo, la situación del sector agrario en ese país sería muy diferente en la siguiente década lo cual obligó al gobierno estadounidense a realizar modificaciones en las políticas de apoyo agrícola .

4.1 Situación agrícola de Estados Unidos de 1970-1990

A finales de los años sesenta, Estados Unidos tuvo que enfrentarse a diversas dificultades como la continuación de la guerra fría y el conflicto bélico en Vietnam. Además de esto, la agricultura no había dado los resultados esperados. A estos problemas había que agregar que en el continente europeo se había puesto en marcha la Política Agraria Común (PAC), esto representaba un gran inconveniente para los estadounidenses porque repercutiría de forma negativa en sus exportaciones, puesto que, con la implementación de la PAC se provocaría la acumulación de alimentos en Europa y, por tanto, habría menos posibilidades de que Estados Unidos vendiera sus excedentes en el mercado internacional.

Ante ese escenario tan negativo que se presentaba, en el periodo presidencial de Nixon que abarcó de (1969-1973 y 1973-1974), se decidió que para superar la problemática agrícola era necesario reducir el papel del Estado en ese sector y dejar que las fuerzas del mercado lo controlaran. Esta determinación estuvo basada en el informe de la Comisión sobre Comercio Internacional, conocida también como Comisión Williams, en donde se decía que para mejorar la situación de la agricultura era fundamental que Estados Unidos explotara la producción de bienes manufacturados y la agricultura, áreas en las que tenía ventajas comparativas. Además recomendaba que promoviera las exportaciones para que dicho país continuara dominando la economía mundial.

Por tal motivo, el gobierno estadounidense implementó una campaña de exportación de alimentos con los siguientes objetivos⁸³:

⁸³ Burbach Roger. *Las agroindustrias trasnacionales: Estados Unidos y América Latina*. Pág 52

1. Abrir los mercados de los países socialistas para que pudieran entrar los productos norteamericanos.
2. Imponer a los compradores el principio de libre cambio en los productos agrícolas para obligarlos a abandonar la política de subsidiar su propia producción y lograr la eliminación de las barreras arancelarias.
3. Sustituir las exportaciones de alimentos norteamericanos en los países en desarrollo que eran financiadas por el gobierno de Estados Unidos por medio del programa Public Law 480.

“Con ello, el gobierno norteamericano intentaba crear las condiciones básicas para iniciar negociaciones internacionales destinadas a liberalizar el comercio agrícola y de ese modo utilizar los recursos agrícolas mundiales en forma más eficiente mediante la aplicación del principio de las ventajas comparativas.”⁸⁴ De este modo, Estados Unidos se presentó en la Ronda Tokio (1973-1979) del GATT con una propuesta para liberar el comercio agrícola. Sin embargo, su sugerencia no tendría una respuesta positiva en dicha reunión.

Mientras tanto, en medio del escándalo político conocido como Watergate⁸⁵, el presidente Nixon renunció a la presidencia. No obstante, los principios de su política agrícola se siguieron aplicando en las administraciones de Gerald Ford (1974-1977) quien tomó las riendas del gobierno tras la renuncia de su antecesor y Jimmy Carter (1977-1981) el cual tuvo que continuar defendiendo la postura de Estados Unidos en las últimas negociaciones de la Ronda Tokio. Sin embargo, no se logró reducir la intervención del Estado en la agricultura debido al fracaso que

⁸⁴ Santos A. Eduardo. *Op cit.* Pág. 136

⁸⁵ Durante la campaña para las elecciones presidenciales de 1972, cinco hombres fueron arrestados por irrumpir en las oficinas generales del Partido Demócrata en el edificio Watergate, ubicado en Washington, DC. Tiempo después se descubrió que los ladrones eran hombres empleados por el comité de reelección del Presidente Nixon. No obstante, la Casa Blanca ocultó su conexión con el asunto. En julio de 1973 se supo, a través de unas grabaciones, que el Presidente Nixon estuvo involucrado directamente en el encubrimiento. A esto se le conoce como escándalo Watergate que llevó al Presidente Nixon a renunciar a la presidencia antes de ser enjuiciado.

representó para ellos no conseguir la liberalización del comercio en la reunión del GATT en Tokio.

Es obvio que “la amplia intervención del gobierno en la economía agraria nacional y el comercio mundial de productos agrícolas estaba en abierta contradicción con las metas librecambistas norteamericanas a nivel internacional. Mientras el gobierno siguiera subsidiando directamente las exportaciones agrícolas le resultaría difícil que otros países abandonaran su política proteccionista.”⁸⁶

A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta había una serie de problemas sociales, políticos y económicos que aquejaban a la sociedad estadounidense, lo cual se vio reflejado en las elecciones presidenciales de 1980 en donde resultó ganador Ronald Reagan, quien se comprometió a reducir los programas de asistencia social y por lo tanto, a disminuir la acción del Estado como regulador de la economía la cual enfrentaba serios problemas como la inflación. Así es como iniciaría formalmente la aplicación del modelo neoliberal en ese país⁸⁷. Sin embargo, la implementación del este modelo no se podría llevar a cabo totalmente ya que, a principios de los ochenta, la crisis de la agricultura estadounidense se agravó, esto como resultado de la sobreproducción y a la falta de mercados en donde colocar su productos⁸⁸ además de la competencia que había surgido a nivel internacional.

⁸⁶ Burbach Roger. *Op cit.*. Pág. 54

⁸⁷ El neoliberalismo es una ideología que empezó a practicarse en los años ochenta. Su origen se remonta al año 1947, cuando por iniciativa de Ludwig Von Mises, Friederich Hayeck y de otros líderes del liberalismo económico, se formó en el hotel Mont Pèlerin de Suiza, una sociedad liberal que creó el neoliberalismo, el cual surgió como respuesta al keynesianismo, que era una teoría creada por el economista inglés John Maynard Keynes y que tenía como propuesta principal el Estado benefactor. Los seguidores del neoliberalismo aseguran que el Estado de bienestar es el responsable del estancamiento de la economía y que por tanto, debe dejar de intervenir en ella. Consideran a las exportaciones como un factor que ayudará al crecimiento. Debido a lo anterior, apoya la apertura hacia el exterior y propicia la privatización de las actividades productivas además le da prioridad a la contribución financiera del exterior. En esta doctrina se cree que aunque sus propuestas producirán fuertes costos sociales, habrá una compensación una vez que se recupere el dinamismo en la economía y en consecuencia, se tendrá un mejor nivel de vida para la población en general. Los partidarios más representativos del neoliberalismo son Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido en la década de los ochenta y Ronald Reagan, presidente de Estados Unidos en el mismo periodo.

⁸⁸ Es necesario recordar que en esa época los países del tercer mundo estaban en una crisis económica generada por la caída de los precios del petróleo y por lo tanto, no podían gastar grandes cantidades en la importación de alimentos.

Así que, “a pesar de la retórica marcadamente neoliberal del presidente Reagan y del secretario de Agricultura, en los primeros años de la década del 80 la administración se vio forzada a introducir severas medidas intervencionistas en la política del sector que resultaron en la implementación de ‘programas de apoyo’ agrícolas muy costosos...”⁸⁹ Por tanto, la Ley Agrícola de 1981 estableció precios de garantía elevados que provocaron una acumulación mayor de excedentes haciendo más grave la crisis agrícola existente.

Como consecuencia, en 1985 se aprobó el Acta de Seguridad Alimentaria (Food Security Act). “A partir de ella se dieron los cambios en la administración de la política de subsidios, considerando los costos de organización de los mercados y el impacto de las condiciones internas y externas de la economía”.⁹⁰ El proyecto presentado por el Presidente Reagan pretendía reducir la intervención gubernamental (el cual era un propósito que no se había logrado anteriormente), con el objetivo de que los productores estuvieran en contacto de forma directa con el mercado internacional. No obstante, en esos momentos en el mercado exterior había mucha competencia a la cual no se le podría hacer frente debido a la mala situación en la que se encontraba la agricultura estadounidense. Por dichos motivos, el Acta de Seguridad Alimentaria de 1985, se tornó un tanto proteccionista con lo cual Estados Unidos seguiría los pasos de su mayor rival comercial, la Comunidad Económica Europea.

La ley agrícola de 1985, como también se le conoció, estaba dividida en tres áreas:

1. *Programas de apoyo a precios.*- Con ellos se seguiría apoyando a los programas de administraciones anteriores.
2. *Programas de desarrollo y expansión de las exportaciones.*- Se autorizaba a usar subsidios a la exportación para recuperar los mercados que habían perdido.

⁸⁹ Santos A. Eduardo. *Op cit.* Pág 138

⁹⁰ León Reyes Marta. “Evolución del comercio agrícola internacional y sus efectos sobre las economías del tercer mundo” en *Situación y perspectivas de la agricultura y la alimentación en el tercer mundo.* Pág. 125

3. *Programa de ayuda alimentaria.*- Se prolongaba el programa Alimentos para la Paz, creado en 1958, para que siguiera sus operaciones en un periodo de cinco años.

Además el Acta de Seguridad incluía otros programas como el Marketing Loan con el que se otorgaban créditos para exportación, el Targeted Export Assistance el cual promovía la búsqueda de nuevos mercados e introducía programas de desarrollo y expansión de exportaciones como el Export Enhancement Programme (EEP) con el que se reembolsaba al productor la diferencia entre el precio de venta normal del producto y un precio especial de exportación que es establecido por el Departamento de Agricultura (USDA por sus siglas en inglés).

Es un hecho que con las políticas agrícolas implementadas en los años setenta y ochenta, Estados Unidos intentó liberar el comercio internacional y así encontrar más mercados para sus productos agrícolas. Sin embargo, la situación en el exterior no le permitió más que tener ligeros avances en sus propósitos, lo cual también repercutió en su manera de actuar en su territorio ya que, tuvieron que proteger a su mercado interno de los efectos negativos que pudieran tener como consecuencia de la entrada de productos extranjeros. Esta situación se repitió en las siguientes administraciones como la de George Bush, que se convertiría en el sucesor de Ronald Reagan.

4.2 Periodo presidencial de George Bush

En 1989 llegó a la presidencia de los Estados Unidos George Herbert Walker Bush, quien había sido el vicepresidente en la administración de Ronald Reagan, su antecesor. Bush gobernó de 1989-1993.

Durante su mandato vivió diferentes acontecimientos internacionales que originaron cambios en la política mundial como la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética. Además de esto también ordenó, con la aprobación del Congreso estadounidense, la invasión a Nicaragua para derrocar

al Presidente de ese país, y el inició de la Guerra del Golfo en la cual luchó en contra de los iraquíes debido a que estos últimos habían invadido Kuwait. Estos dos sucesos hicieron que el presidente perdiera popularidad.

En materia comercial el hecho más importante es lo que ocurrió un año después de iniciado su cargo, ya que Bush anunció el comienzo de las negociaciones para firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), uno de los proyectos más ambiciosos de Estados Unidos en ese momento, sobre todo porque beneficiaría de manera considerable al sector agrícola de ese país, sin embargo, dicho plan se concretaría en la siguiente administración.

En cuanto a la economía, durante su gobierno enfrentó problemas cuando intentó controlar el déficit presupuestal. Esto debido a que existía una gran cantidad de fraudes, además de una mala administración y una reglamentación poco estricta; motivos que fueron la causa de la insolvencia general de las instituciones de ahorro y préstamo. Asimismo, a pesar de sus promesas de campaña, aumentó los impuestos causando el descontento popular.

“Al finalizar la Guerra del Golfo, Estados Unidos tuvo que enfrentar la recesión más profunda, bajo la cual se perdieron puestos administrativos, a diferencia de los de trabajo manual que había sido el más golpeado en los años anteriores. El déficit federal seguía en aumento, y muchos ciudadanos se sentían muy pesimistas sobre el futuro.”⁹¹

Como era de esperarse, la mala situación económica del país, se reflejó en todos los sectores de la economía incluyendo la agricultura. Esto fue evidente cuando se redujeron los recursos asignados a la nueva ley agrícola. Primero se le habían otorgado 54,000 millones de dólares, sin embargo, la ley de presupuesto de 1990, también conocida como Budget Reconciliation Act of 1990, hizo cambios para reducir el déficit fiscal y sólo le concedió 40 000 millones de dólares⁹².

⁹¹ <http://usinfo.state.gov/espanol/eua/hist.htm> 25 de junio de 2005

⁹² Santos A. Eduardo. *Op cit.*

No obstante, esto no fue motivo suficiente para que se dejaran de lado los proyectos relacionados con la agricultura estadounidense, sobre todo lo referente al comercio de sus productos agropecuarios ya que en ese momento estaban negociando con México y Canadá el TLCAN el cual ayudaría a que sus productos agropecuarios se vendieran en dichas naciones, además de que continuaban defendiendo su postura sobre el libre comercio en la Ronda Uruguay.

Por ende, era fundamental que su agricultura no quedara desprotegida, así que fue necesario que el Estado siguiera siendo una pieza clave en la actividad agrícola, principalmente por el surgimiento de nuevos competidores que amenazaban el buen funcionamiento de las exportaciones estadounidenses en el exterior.

4.2.1 Acta de Alimentación, Conservación de la Agricultura y Comercio o The Food, Agriculture Conservation and Trade Act of 1990 (FACT90)

En febrero de 1990 se iniciaron las negociaciones entre el Congreso y el poder Ejecutivo de los Estados Unidos para crear una nueva ley agrícola. Finalmente, el 28 de noviembre del mismo año se aprobó el Acta de Alimentación, Conservación de la Agricultura y Comercio conocida también como The Food, Agriculture Conservation and Trad Act (FACT 90) la cual tendría como principales ejes los precios de sostenimiento, los deficiency payments o pagos por deficiencia y los controles de área plantada.

En este último aspecto se le dio una mayor libertad a los agricultores para que eligieran qué uso le darían a la zona que cultivarían y por otra parte se redujeron las superficies que estarían protegidas por los programas federales.

Para poder realizar lo anterior, se creó un programa llamado “triple base”, que consistía en dividir los programas de cultivo en tres zonas. La primera era el área retirada de cultivo que correspondía a los lugares que debían dejarse sin cultivar de manera obligatoria pero que seguirían siendo beneficiados por la política agrícola. La segunda era el área flexible, que abarcaría un 15% de la parcela, en

donde el agricultor no podría implantar los programas de cultivo dejando esta tierra ociosa y perdiendo el derecho a recibir pagos compensatorios sobre esa área. Y por último, estaría el área permitida en donde el agricultor sembraría productos que estuvieran protegidos por los programas de apoyo para así poder recibir los beneficios de la ley agrícola.

De esta manera, se permitiría a los campesinos decidir sobre la utilización de su tierra usando las tres categorías anteriores y el Estado lograría que se cultivaran sólo los productos en los que tenían ventajas comparativas, además de que reducirían el área cultivada y así combatirían la sobreproducción.

En esta ley se encuentran integradas diferentes áreas relacionadas con la agricultura como lo son el comercio exterior y la ayuda alimentaria. En el caso del comercio exterior se renovaron el Export Enhancement Programme (EEP) y el Marketing Loan con el fin de recuperar terreno en el mercado mundial. También en esta categoría se encuentran programas como el Export Credit Guarantee Program, que otorga préstamos a exportadores a tasas preferenciales y el Market Promotion Program por medio del cual el Estado contribuye con parte de los costos del desarrollo de los mercados de exportación.

En lo relativo a la ayuda alimentaria, se introdujeron pequeños cambios en la Public Law 480 para darle prioridad a la seguridad alimentaria de los países receptores de la ayuda.

La ley agrícola de 1990 trató de cumplir con los objetivos que se tenían en las administraciones anteriores. Es decir, que la agricultura estadounidense dejara de estar regulada por el gobierno, ganar terreno el mercado internacional penetrando en países del tercer mundo mediante la promoción de las exportaciones y combatir la sobreproducción.

Debido a lo anterior, se puede asegurar que no se hicieron cambios sustanciales en el sector agrícola de Estados Unidos ya que se continuó apoyando a

programas implementados en leyes anteriores como el Export Enhancement Programme (EEP) y la PL480.

Una vez más los estadounidenses no consiguieron reducir la intervención estatal en la agricultura debido a que la competencia a nivel internacional era cada vez más fuerte, sobre todo, con la Comunidad Europea en donde se seguía implementando la PAC la cual, precisamente, fue reformada en 1992 tornándose más proteccionista de lo que ya era, situación que obligó a Estados Unidos a no dejar que su sector agrícola se rigiera por las fuerzas del mercado.

No obstante, la FACT 90 sí cumplió uno de sus objetivos: abrir más mercados para sus productos. Esto se logró mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, ya que con dicho convenio los productos agrícolas estadounidenses entrarían a México con mayor facilidad. Es verdad, que nuestro país ya tenía relaciones comerciales con Estados Unidos, sin embargo, con el TLCAN estos lazos se harían más grandes de manera que México sería la puerta para la entrada de los productos estadounidenses hacia los mercados de América Latina.

Para continuar con este proyecto, en la administración de William Clinton se creó la Ley agrícola de 1996, la cual hizo cambios muy importantes en los programas de apoyo a la agricultura para proteger aun más dicho sector.

4.3 Periodo presidencial de William Clinton

En 1992 se llevaron a cabo las elecciones para seleccionar al nuevo mandatario de Estados Unidos. Entre los contendientes se encontraba el anterior Presidente, George Bush. Sin embargo, debido al descontento que había en la sociedad de ese país por la Guerra del Golfo y por la mala situación económica del país, Bush no logró reelegirse y le dejó el cargo al candidato del partido demócrata William Clinton quien sería reelecto en 1996.

Al inicio de su mandato, Bill Clinton prometió enfocarse en la economía estadounidense de manera que trataría de reducir el déficit presupuestal repartiendo de forma más equitativa los impuestos. Se cree que “los mayores logros de sus dos administraciones fueron en el campo económico: reorganizando el gobierno y reduciendo el déficit federal en dos terceras partes, contribuyendo a la mayor expansión económica de la historia”⁹³

En materia comercial, en 1994 realizó en Miami la "Cumbre de las Américas" en donde reunió a todos los jefes de Estado democráticamente electos del continente americano con el fin de promover la creación de un acuerdo de libre comercio para todo el hemisferio. Este era un proyecto que tenía el expresidente Bush, sin embargo, lo único que había logrado era el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Precisamente, fue responsabilidad de Clinton poner en marcha el TLCAN ya que él se encargó de obtener la aprobación del Congreso, es decir, tuvo la tarea de convencerlos de los beneficios que obtendrían con la firma de dicho Acuerdo.

Otra acción realizada en comercio fue la participación de Estados Unidos en las negociaciones finales de la Ronda Uruguay del GATT ya que, como se señaló en el capítulo 1, su colaboración fue clave sobre todo en las negociaciones relativas a la agricultura, en donde impulsó los acuerdos para reducir los aranceles y los subsidios a la exportación. No obstante, Estados Unidos, a pesar de promover el libre comercio en dicha reunión, dos años después de finalizada esta ronda, aprobó una nueva ley agrícola en donde puso de manifiesto “las importantes contradicciones que existen entre la retórica ‘librecambista’ de la administración y las prácticas intervencionistas”⁹⁴ que acostumbra aplicar sobre todo en su política agrícola. Es por eso que, en la ley agrícola de 1996, introdujeron varios cambios que serán clave para el desarrollo de la agricultura estadounidense en los siguientes años.

⁹³ <http://usinfo.state.gov/espanol/eua/hist.htm> 25 de junio de 2005

⁹⁴ Santos A. Eduardo. *Op cit.* Pág. 149

4.3.1 Ley Federal de Reformas y Desarrollo de la Agricultura o Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996 (FAIR Act)

En 1996 se aprobó la Ley Agrícola de 1996, también conocida como Ley Federal de Reformas y Desarrollo de la Agricultura o Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR Act), la cual tenía como instrumentos de soporte los precios mínimos de garantía y los apoyos directos.

En estos últimos “cambia de manera sustancial la orientación del programa político agrícola de subsidios directos a la producción a un programa de pagos directos a los productores sin relación con sus resultados productivos.”⁹⁵ De manera que, no importaba cuanto fuera el monto de su cosecha, de todos modos ellos recibirían su pago a través de la Agricultural Market Transition Act (AMTA), el cual se iría reduciendo anualmente y cuando se llegara al séptimo año los pagos desaparecerían. En dicho documento se encuentran establecidos los montos máximos de pagos directos es decir, se señala cuál es lo más que se pagará a los agricultores en este programa.

Estas disposiciones son parecidas al programa que se estableció en nuestro país en 1993 conocido como PROCAMPO, con la diferencia de que dicho programa se planeó para que durara 15 años, de manera que los pagos empezarían a ser menores una vez que se cumpliera una década de existencia del mismo y desaparecerían cuando se cumplieran quince años. En la Ley Agrícola de 1996 de Estados Unidos esto sucedería sólo en 7 años. Además en la FAIR Act se le dieron ventajas a los agricultores para que plantaran productos que ofrecieran mejores oportunidades en el mercado sin ponerles restricciones a las áreas sembradas.

En lo relacionado con la conservación ambiental se seguirían aplicando programas que ya estaban contemplados en la ley agrícola de 1990 como el Programa de Reserva de Conservación, el Programa de Incentivos a la Calidad Ambiental y el Programa de Reserva de Tierras Húmedas.

⁹⁵ <http://www.pa.gob.mx/pública/revista7/leyagr.pdf> 1 de junio de 2005

También en dicha ley se mantuvieron vigentes los programas de alimentación como la Ley Pública 480 (PL480) y los programas de promoción de la exportación de productos agrícolas como el Export Enhancement Programme esto debido a que, al igual que el medio ambiente, las exportaciones y los programas de nutrición también son considerados como elementos que influyen directamente en las decisiones de producción.

Con la FAIR Act se continuó protegiendo de manera excesiva a la agricultura estadounidense. Aunque se hicieron cambios importantes, se siguió dando subsidios aún cuando habían contraído un compromiso a nivel internacional de reducir los apoyos a dicho sector. Como se puede observar, estos convenios no representan una obligación real para países como Estados Unidos al momento de crear sus políticas internas en este caso las relacionadas con la agricultura. No obstante, se siguen presentando en las negociaciones internacionales, específicamente en las de la Organización Mundial de Comercio (OMC) exigiendo a los demás países que la liberación del comercio agrícola.

Precisamente, durante el gobierno de Bill Clinton se celebraron las reuniones de Singapur (1996), Ginebra (1998) y Seattle (1999) en donde Estados Unidos defendió su postura a pesar de la ley agrícola aprobada en 1996 la cual era demasiado proteccionista. Algo similar sucedió en la administración del presidente sucesor, George W. Bush, quien en el 2002 aprobó una ley agrícola que tomó como base la FAIR Act de 1996.

4.4 Periodo presidencial de George W Bush

En el año 2000 se celebraron de nuevo las elecciones presidenciales en Estados Unidos en las cuales se enfrentaron el Vicepresidente Al Gore y el exgobernador de Texas George W. Bush, hijo del que fuera presidente de 1989-1993. En medio de una gran polémica debido al margen tan pequeño que hubo en la cantidad de votos, resultó ganador Bush quien fue reelecto cuatro años más tarde.

Al inicio de su mandato, Bush aprobó reducciones de impuestos para todos los contribuyentes y aumentó los ingresos y beneficios de los militares .

En cuanto a política exterior, casi a principios de su administración se tuvo que enfrentar a uno de los sucesos que han marcado de manera importante a los Estados Unidos: los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Con estos acontecimientos el presidente Bush inició una guerra en contra del terrorismo que lo llevó primero a ordenar la invasión de Afganistán para derrocar al régimen talibán y después iniciar una guerra contra Irak.

En lo referente a la agricultura Bush aseguró, desde que se encontraba haciendo su campaña electoral, que si la agricultura era orientada hacia el mercado era la mejor manera de asegurar un sector agrícola fuerte y próspero a largo plazo. Sin embargo, la elaboración de la nueva ley agrícola que reemplazaría a la creada en 1996 demostró lo contrario ya que, en dicho documento, se le dio una mayor cantidad de subsidios a los productos agrícolas sobre todo a aquellos en los que Estados Unidos tiene ventajas comparativas y en los que por tanto, posee una mayor cantidad de exportaciones provocando que la agricultura estadounidense dependiera más de la ayuda gubernamental y que estuviera más protegida de los cambios que suceden en el mercado internacional.

De modo que, una vez más se puede comprobar que para Estados Unidos, el sector alimenticio es fundamental como lo dijo el mismo presidente Bush en la presentación de la Farm Bill 2002 en donde expresó: “La agricultura es la primera industria de nuestro país. El éxito de los agricultores estadounidenses y de los ganaderos es esencial para el éxito de la economía”⁹⁶ mostrando así el porqué este sector recibe tanto apoyo.

⁹⁶ Rubio Blanca. “ La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano” en Comercio exterior. Pág. 950.

4.2.1 Acta de Seguridad Agrícola e Inversión Rural o Farm Security and Rural Investment Act of 2002

El 13 de mayo de 2002 fue firmada por el presidente George W. Bush la nueva ley agrícola de Estados Unidos conocida con el nombre de Acta de Seguridad Agrícola e Inversión Rural o Farm Bill 2002.

Al ser aprobada la ley agrícola del 2002 se le hicieron muchas críticas, sobre todo por parte de los países en desarrollo, debido a que en este documento se destina una mayor cantidad de subsidios a la agricultura estadounidense.

La Farm Bill 2002 apoya los ingresos de los productores de trigo, maíz, algodón y arroz a través de tres programas que son básicos en esta ley:

1. *Programa de pagos directos.*- También se les conoce como Direct Payments. Estos pagos se realizan de la misma forma como se hacían con la ley anterior, es decir, son independientes de los resultados productivos de los agricultores y se hacen a través del Agricultural Market Transition Act (AMTA). La diferencia es que en la nueva ley no se establece cuál será la cantidad máxima que se puede pagar a los agricultores que se encuentren en este programa porque los pagos serán los mismos en todo el tiempo que dure la Farm Bill 2002 lo cual no ocurría con la ley de 1996 en la cual se estableció que los pagos fueran disminuyendo cada año.
2. *Programa de pagos contra cíclicos.*- Conocidos por su nombre en inglés como Counter-Cyclical Payments. En este programa se otorgan subvenciones cuando el precio del producto es menor al precio objetivo (target price) que se calcula para cada producto. Para determinar el monto del pago contra cíclico se hace una revisión del precio promedio nacional al cual se le suma la tasa de pago directo y si el resultado es menor al precio objetivo la diferencia será cubierta con el pago contra

cíclico. Los pagos dependen de la superficie y los rendimientos históricos sin importar la cantidad producida.

3. *Programa de préstamos de asistencia a la comercialización.*- Su nombre en inglés es Marketing Assistance Loans. Este programa fue diseñado para que no haya acumulación de excedentes. De manera que, cuando los productores acceden a un préstamo tienen la opción de pagarlo o darle lo que hayan producido al gobierno. Dicho programa esta dirigido a los productores de trigo, arroz, maíz, sorgo, cebada, avena, algodón y soya.

El impulso a las exportaciones es un punto fundamental en la ley agrícola del 2002 por lo tanto, se formularon diferentes programas para apoyar esta práctica. Entre ellos encontramos el Programa de Garantía de Crédito para la Exportación con el cual se busca estimular la venta de productos alimenticios estadounidenses en el exterior. Algunos productos elegibles son los lácteos, huevos, pescado, miel, y derivados de maíz éste último utilizado como materia prima para la elaboración de jarabe de maíz de alta fructosa.

Otro proyecto parecido es el Programa de Acceso a Mercados, con el que se respaldan actividades para fomentar el desarrollo y la expansión de las exportaciones. También cuentan con el Programa de Mercados Emergentes, a través de él se proporcionan fondos para mejorar la asistencia técnica y promueven las exportaciones en países que apenas están comenzando a orientar su economía hacia el mercado.

Por otro lado, se continúa financiando programas que se crearon mucho tiempo atrás como el Export Enhancement Programme (EEP), al que se le destinó una mayor cantidad de dinero y el Public Law (PL480) que de nuevo fue autorizado hasta el 2007.

En la ley agrícola del 2002 existen programas como los de conservación ambiental que tienen una gran relevancia. Hay que recordar que el medio

ambiente siempre ha tenido un lugar importante en las leyes agrícolas estadounidenses y esta vez no fue la excepción. En la Farm Bill 2002 se mantienen los programas de la ley agrícola de 1996 como el de Reserva de Conservación, el Programa de Incentivos a la Calidad Ambiental y el Programa de Reserva de Tierras Húmedas. Además se crea el Programa de Seguridad para la Conservación con el fin de dar pagos a los productores que realicen prácticas agrícolas que preserven recursos naturales como el agua o el suelo.

Al igual que en la FAIR ACT 96, los productores siguen teniendo libertad de elegir el cultivo que van a sembrar. Además de esto, la Farm Bill 2002 también incluye los cupones alimenticios para las familias de bajos recursos y el etiquetado de alimentos en el que se debe incluir el nombre del país de origen.

“Se estima que la ley costará más de 100.000 millones de dólares en los próximos seis años y 180.000 millones en un período de 10 años, aunque muchos expertos creen que el gasto será aún mayor. Esto revierte por completo el intento del Congreso hace seis años, mediante la aprobación de la Ley de Libertad Agrícola de 1996, de eliminar los subsidios y dejar que el mercado dictara los precios y los niveles de producción.”⁹⁷

Así, una vez más el Estado tendrá un papel fundamental en el desarrollo de la agricultura. Este sector, a medida que pasa el tiempo, se encuentra más protegido y será difícil que deje de estarlo porque la competencia en el comercio de productos agrícolas, cada vez es más fuerte a nivel internacional.

Sin embargo, muchas de las medidas tomadas por los estadounidenses afectan a terceros como los países en desarrollo y posiblemente a otros países industrializados. Por ejemplo, en la Farm Bill 2002 “todos los cultivos que recibieron un aumento de subsidios en virtud de la nueva ley agrícola, Estados Unidos tiene una porción importante de las exportaciones mundiales. Por lo tanto, cualquier cambio en la producción y en los excedentes de exportación de esos

⁹⁷ <http://www.redtercermundo.org.uy/revistadelsur/articulos>. 25 de junio de 2005

productos afectará su disponibilidad y por consiguiente, sus precios en el mercado internacional. ⁹⁸

Así se puede ver que las críticas hechas a la ley agrícola del 2002 por parte de los países en desarrollo, que han sido expresadas en las reuniones de la OMC principalmente en la realizada en Cancún (2003), han sido ciertas ya que en verdad están afectando de manera considerable el desarrollo del comercio internacional de productos agrícolas al hacer que sus productores tengan ventajas debido al uso excesivo de los subsidios.

Un ejemplo de ello es el caso de la fructosa, ya que los estadounidenses tienen una gran estructura de subsidios para la materia prima de este producto, que es el maíz amarillo, el cual se encuentra favorecido por los tres principales programas de apoyo de la Farm Bill 2002 (programa de apoyos directos, de pagos contra cíclicos y de asistencia a la comercialización), además de estar protegido también por programas como el de Garantía de Crédito para la Exportación. Con esto provocan que la elaboración de jarabe de maíz de alta fructosa, como también se le conoce, se haga a un costo menor que el del azúcar. Esta situación ha ocasionado múltiples problemas entre Estados Unidos y México porque con el TLCAN se le dio amplias ventajas a la fructosa para que entrara fácilmente a nuestro territorio agravando así la crisis del sector cañero mexicano porque en la fabricación de productos como el refresco, se sustituyó al azúcar con la fructosa porque su precio es más bajo.

Como se verá en el siguiente capítulo, este conflicto ha ido en aumento debido a las diferencias existentes en la política agrícola de ambos países ya que por un lado, Estados Unidos continúa con su posición proteccionista, mientras que México ha intentado remediar el problema con medidas que sólo dieron soluciones temporales sin mejorar la mala situación en la que se encuentra la industria azucarera de nuestro país.

⁹⁸ *ídem.*

CAPÍTULO 5

COMPARACIÓN DE PROGRAMAS AGRÍCOLAS DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: EL CASO DE LA FRUCTOSA

En este último capítulo, se verá cómo afectan las políticas de subsidios agrícolas al comercio entre México y Estados Unidos, señalando las diferencias que hay en la forma de planear y llevar a cabo su política agrícola.

La poca similitud que hay entre los países desarrollados y los países en desarrollo los ha llevado a tener problemas frecuentes específicamente en el aspecto comercial. En este caso, Estados Unidos y México no han sido la excepción ya que, debido a estas desigualdades, se han presentado muchas dificultades en su comercio bilateral. Estos problemas se agravaron con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte el cual resultó no ser la solución para la tan complicada relación comercial entre estas dos naciones. Por el contrario, dicho convenio puso de manifiesto el abismo que las separa.

Un claro ejemplo de ello es el caso de la fructosa en donde una mala negociación, resultado de la presión estadounidense sobre los negociadores de México, aunado al desconocimiento de estos últimos acerca de los productos negociados, ha puesto en un gran peligro a una parte muy importante de la agricultura mexicana como lo es el sector cañero, que ya tenía serios problemas anteriormente, y le ha dado ventajas al sector azucarero de Estados Unidos que ya de por sí estaba protegido por el gobierno de ese país con una gran cantidad de subsidios y de programas diseñados para su producción y comercialización.

Por dicho motivo, para tener un panorama más claro de lo que sucede en el caso de la fructosa, se hará a continuación, una comparación de los programas agrícolas de los dos países para después ver concretamente lo que sucedió con la fructosa antes y después de la aplicación del TLCAN y así poder comprender cuál ha sido el efecto de los subsidios agrícolas en México y Estados Unidos.

5.1 Comparación de programas agrícolas México- Estados Unidos

Las diferencias entre Estados Unidos y México se ven desde la forma de planear lo relativo a la agricultura. En México, cada que inicia un sexenio, se elabora el plan nacional de desarrollo donde se plasman los objetivos y proyectos que se tienen en cuanto al campo y a otros sectores. Sin embargo, en dicho documento no se especifica cuáles son los programas ni las acciones específicas que se realizarán. En cambio, en Estados Unidos cada cinco o seis años se hace una ley agrícola en donde se establecen los programas y las medidas que se van a llevar a cabo en ese periodo para cumplir con los objetivos de su política agrícola. De esta manera vemos que en México, los programas agrícolas se van creando conforme se vayan presentando los problemas en el campo. Contrariamente, en Estados Unidos, desde que se elabora la ley ya se sabe cuáles son las dificultades que existen en el sector y en eso se basan para realizar la ley agrícola.

Esas diferencias también se pueden observar también en las políticas comerciales de estos dos países como sucedió en la década de los ochenta. En esa época, mientras que México empezaba a vivir el proceso de apertura comercial sin la protección necesaria para sus sectores económicos, Estados Unidos se concentraba en defender su economía y al mismo tiempo exigir el libre comercio en otras naciones, el cual era un “privilegio” que tenía por ser una de las economías más fuertes a nivel mundial.

Es decir, Estados Unidos iba un paso adelante porque sabía que no era posible abrir su economía al comercio internacional sin que ésta resultara afectada, aspecto que parece haber sido ignorado por nuestro país. Dicha situación se vio reflejada en sectores importantes como la agricultura ya que “...México abrió sus fronteras a productos agrícolas principalmente estadounidenses y redujo, prácticamente hasta la nulidad, los aranceles de los mismos. Esta política resulta

un contrapunto respecto a la de los países desarrollados cuya producción agrícola está fuertemente protegida por importantes subsidios y barreras arancelarias.”⁹⁹

Es evidente que estas diferencias abismales entre estas naciones en materia agrícola, son producto de los procesos históricos que las dos han vivido. Mientras que Estados Unidos se preocupaba por ser una de las economías dominantes del mundo, México estaba inmerso en problemas sociales y económicos muy fuertes que le hacían abandonar sus proyectos agrícolas lo que originaba graves crisis en este sector.

Un ejemplo de ello es lo que sucedió en el sexenio de Miguel de la Madrid quien, al recibir un país totalmente endeudado, hizo a un lado las dificultades del campo con tal de resolver los problemas económicos tan graves que se tenían. Una vez que logró darle cierta estabilidad al país lo único que hizo en el campo fue establecer programas de emergencia para solucionar la crisis inminente de dicho sector provocada por el abandono del mismo. Otro ejemplo es cuando en México se presentó la crisis económica en 1995 y se redujeron los recursos para los programas agrícolas causando que algunos de ellos desaparecieran.

En cambio, en Estados Unidos cuando hubieron problemas económicos le dieron prioridad a la agricultura porque vieron en esta actividad la forma de salir adelante mediante la exportación de sus productos. Esto ocurrió cuando Franklin D. Roosevelt tuvo que hacer frente a las consecuencias de la crisis de 1929 y creó la Agricultural Adjustment Act (AAA). Con ella obligó al Estado a apoyar de manera importante la agricultura mediante una serie de programas que se continúan aplicando en la actualidad aunque ya han sido modificado en diferentes ocasiones. Otro ejemplo más es el de Ronald Reagan quien, a pesar de sus ideas neoliberales, decidió aplicar en el campo políticas totalmente intervencionistas para resolver los problemas que tenían en su economía.

⁹⁹ Padua María Eugenia. *México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la globalización*. Pág. 162

Debido a lo anterior, se puede decir que hay desigualdad en la importancia que se le da al campo en las dos naciones. En este aspecto “hay que considerar que la diferencia entre México y los vecinos del norte, es cuantitativa: en nuestro país el agro es sólo políticamente estratégico, por la cantidad de mano de obra que participa y no por lo que aporta al producto interno bruto.”¹⁰⁰ Es decir, después de la Revolución Mexicana, el campo ha sido el lugar idóneo para los políticos mexicanos ya que han acudido durante décadas a las organizaciones campesinas en busca de apoyo, el cual ha sido un factor importante para determinar en qué cantidad se canalizarán recursos al agro, por lo tanto, los subsidios al campo durante años han estado condicionados sin importar si con estas decisiones se afecta o no a la economía del país.

Por el contrario, en Estados Unidos la importancia que tiene la agricultura es económica, por dicho motivo, la cantidad de recursos destinada a esta actividad es mayor porque así se aseguran de que una parte de sus ingresos generada por la agricultura, esté protegida. En el siguiente cuadro se verá que el número de personas que se dedica a la agricultura en México es mayor a la población rural de Estados Unidos.

CUADRO 14. TABLA COMPARATIVA. AÑO: 2004

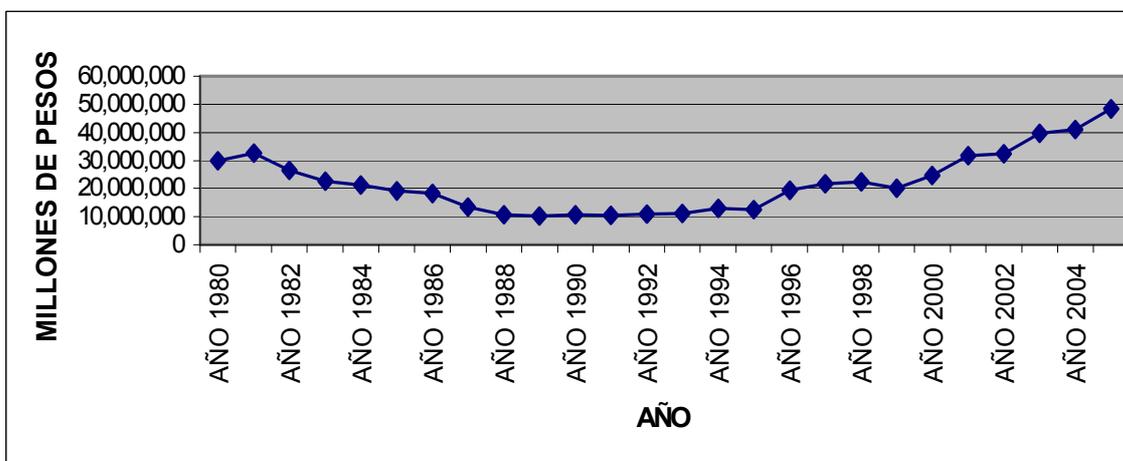
	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS
POBLACIÓN TOTAL	103, 301, 156	287, 602, 000
POBLACIÓN RURAL	24, 358, 412	6, 384, 764
POBLACIÓN RURAL	23.58%	2.22%

FUENTE: [http:// www.procampo.gob.mx](http://www.procampo.gob.mx)

Una diferencia fundamental entre el campo mexicano y el estadounidense son los recursos que se canalizan al mismo. Es indiscutible que en México durante 20 años (1980-2000) el presupuesto a la agricultura fue disminuyendo continuamente registrando sus niveles más bajos en la década de los 90 cuando Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo estuvieron en el poder. Para el periodo de Vicente Fox empieza a tener una ligera mejoría, teniendo en los últimos tres años de dicho sexenio un incremento considerable (cuadro 15).

¹⁰⁰ *ibídem* . Pág. 110.

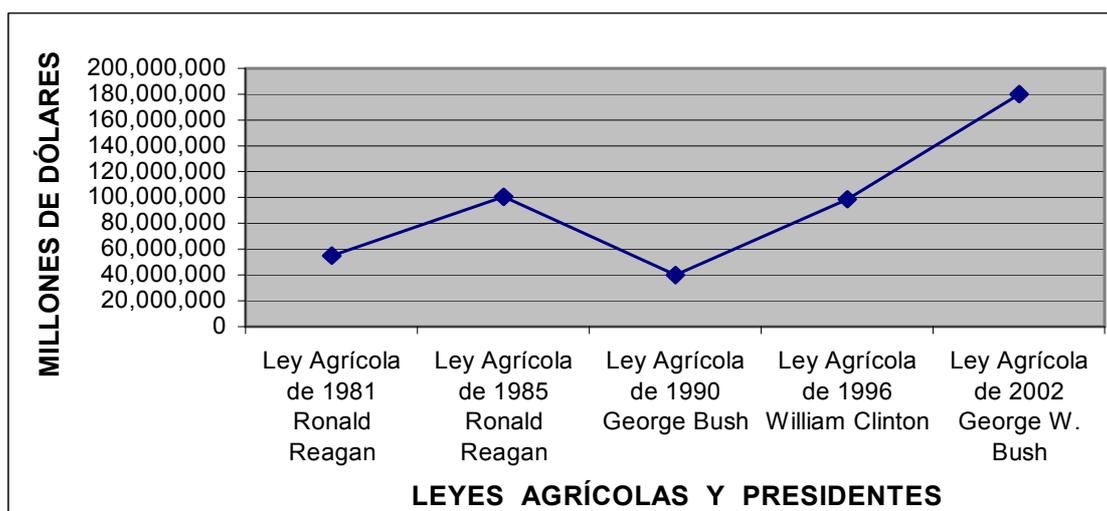
CUADRO 15. PRESUPUESTO ASIGNADO A LA AGRICULTURA DE MÉXICO 1980-2005



Elaboración propia. Gráfica realizada con datos encontrados en: Schwentesius Rinderman Rita (et al). TLC y agricultura ¿funciona el experimento?. CONACYT: Juan Pablos Editor México 1996 y en <http://www.shcp.gob.mx>.

En el caso de Estados Unidos el presupuesto fue menor durante la administración de George Bush debido a los problemas económicos presentados en ese país. No obstante en el periodo de Clinton se incrementó, y llegó a tener su nivel más alto con George W. Bush, presidente actual (cuadro 16).

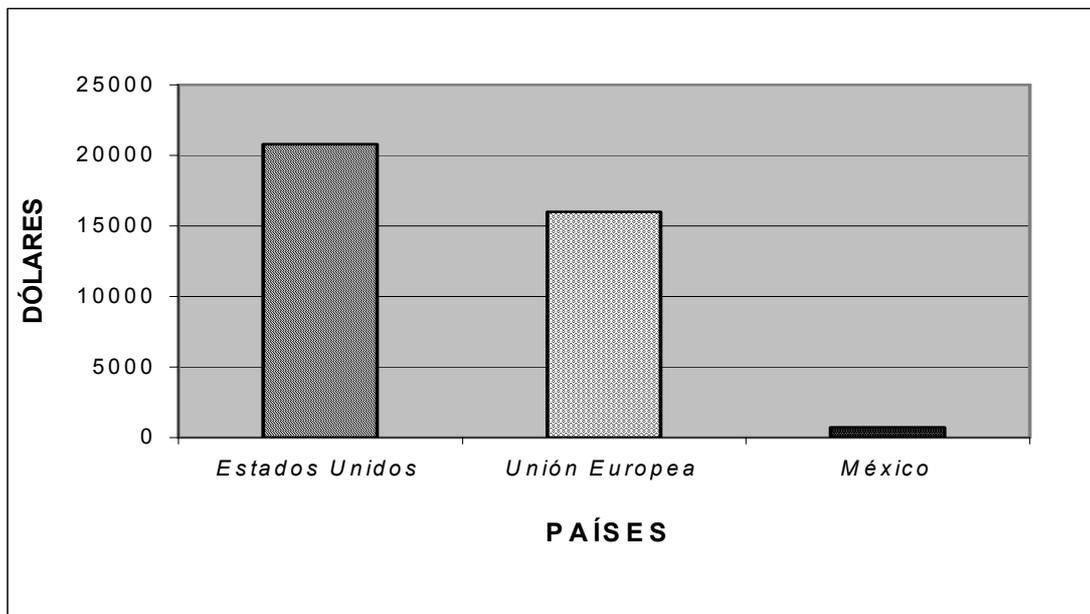
CUADRO 16. RECURSOS ASIGNADOS A LAS LEYES AGRÍCOLAS DE EUA DE 1981-2002



Elaboración propia. Gráfica realizada con datos encontrados en: Santos A. Eduardo. La internacionalización de la producción agroalimentaria y el comercio agrícola mundial. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina 1992 y en <http://www.infoaserca.gob.mx>.

Definitivamente, las diferencias son más notables en la cantidad de subsidios otorgados por campesino. De 1998 a 2000 cada productor estadounidense recibió un promedio de 20,800 dólares por ese concepto, mientras la Unión Europea otorgó un promedio de 16,000 dólares por productor. En México se recibieron solamente 720 dólares y, por añadidura, de manera irregular.”¹⁰¹ Con la siguiente gráfica (cuadro 17) se observará la diferencia que hay en las subvenciones otorgadas por los países desarrollados y los subsidios entregados en nuestro país.

CUADRO 17. SUBSIDIOS OTORGADOS A PRODUCTORES AGRÍCOLAS DE 1998- 2000



Elaboración propia. Gráfica realizada con datos encontrados en: Rubio Blanca. “La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano” en Comercio exterior. Vol. 84, núm. 11, noviembre de 2004, pág. 954.

Además de la gran cantidad de subsidios, hay que tomar en cuenta que en Estados Unidos, los campesinos también cuentan con facilidades de crédito y de exportación de sus productos lo cual hace que se encuentren en una mejor situación que los campesinos mexicanos que no cuentan con ningún otro respaldo que los ayude a la producción y comercialización de su mercancía.

¹⁰¹ Rubio Blanca. “ La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano” en Comercio exterior. Pág. 954.

Es innegable que la posición económica que tienen los campesinos estadounidenses no se asemeja en nada a la de los campesinos de nuestro país, ya que al igual que sucede en otros países desarrollados, en Estados Unidos, los campesinos viven en mejores condiciones, de manera que “desde cualquier edificación o vivienda aislada se puede tener acceso a casi todos los servicios urbanos, y el alto nivel económico permite que sus ocupantes tengan agua potable, drenaje o fosa séptica, espacios para la disposición de desechos sólidos, electricidad, teléfono, etcétera. Esos habitantes pueden, asimismo, desempeñar actividades de servicios de muy variada naturaleza, utilizando la tecnología disponible y conectándose al mundo exterior con medios como internet.”¹⁰²

En cambio, en México, los campesinos tienen que vivir con lo poco que reciben por sus cosechas, si es que logran cosechar algo, ya que se les paga sus productos a un precio muy bajo y no conforme con eso, los subsidios que se les otorgan son casi nulos y muchas veces los campesinos prefieren utilizar ese dinero para satisfacer sus necesidades básicas. Esto sin contar que no tienen los instrumentos suficientes para poder sembrar de manera adecuada ya que “como se planteó, el gobierno mexicano ha restringido de manera importante los recursos que asigna al sector rural. El consecuente vacío institucional se advierte en términos de la reducción en el uso de tecnología y mecanización entre los pequeños agricultores en comparación con los grandes.”¹⁰³

Por eso los campesinos que tienen menos recursos están desprotegidos ante la llegada de desastres naturales u otros imprevistos, además de que el proceso para obtener sus productos es más lento y poco higiénico provocando que, por esta causa, su mercancía no pueda cumplir con los estándares de calidad establecidos a nivel internacional.

La situación anterior, ha generado muchos problemas a la agricultura mexicana que se encuentra abandonada y que además de esto recibió un golpe muy duro con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

¹⁰² Zorrilla Ornelas Leopoldo. “Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX” en Comercio Exterior. Pág. 106

¹⁰³ Rubio Blanca. *Op cit.* pág. 965.

Es un hecho que las desigualdades entre los dos países se acentuaron aún más con el TLCAN puesto que, en lo referente al intercambio comercial de productos agrícolas (capítulo VII del TLCAN), se ve claramente que México quedó en desventaja frente a sus otros dos socios ya que los productos mexicanos tienen muchas restricciones para ingresar a territorio estadounidense y canadiense mientras que los productos de nuestros dos socios comerciales pueden entrar libremente a nuestro territorio.

Es evidente, que el TLCAN fue una mala negociación para nuestro país porque en dicho convenio, la agricultura mexicana quedó un tanto desprotegida. Definitivamente “antes de haber tomado medidas respecto del campo, México debió protegerlo y prepararlo para que pudiera enfrentar la embestida internacional. Ese fue un factor que no perdió de vista Estados Unidos, quien antes de la firma del TLCAN, y hasta 1996, sometió su política de comercio exterior agrícola a su política interna; la cual se basa, no sólo en criterios económicos comerciales, sino en políticas nacionales de largo plazo.”¹⁰⁴ A diferencia de la política mexicana, que se basa en programas coyunturales sexenales que no sólo detienen el progreso del campo sino que lo retrasan aun más.

El ejemplo que se dará a continuación ilustra perfectamente la situación anteriormente descrita ya que la industria azucarera, una de las más importantes en nuestro país, dejó de obtener el apoyo del Estado a finales de la década de los ochenta, lo cual generó que dicha industria se sumiera en una gran crisis. No obstante, el golpe final se le dio con la aplicación del TLCAN ya que en la negociación del mismo se restringió de forma exagerada la entrada del azúcar mexicana a territorio estadounidense y en forma contraria se permitió la importación libre de jarabe de maíz de alta fructosa, producto sumamente subsidiado por el gobierno de Estados Unidos.

Definitivamente, la aparición de la fructosa en el mercado ha favorecido a los estadounidenses los cuales tienen grandes ventajas para producirla como es el

¹⁰⁴ Padua María Eugenia. *Op cit.* Pág. 110

hecho de que en ese país el maíz no sea un producto básico en la alimentación de la población, como lo es en México, y que por tanto, pueda ser utilizado para elaborar fructosa. A esta situación hay que agregar que cuentan con la tecnología suficiente para producir este edulcorante y gracias a eso pueden hacerlo a bajos costos con lo cual obtienen buenas ganancias.

Así se puede ver que lo sucedido con la fructosa proveniente de Estados Unidos es un ejemplo muy claro de cómo cuando un producto es protegido por el gobierno del país donde es elaborado, no sólo con subsidios sino también al momento de ser comercializado; puede llegar a ser importante en otros mercados.

Además, para la presente investigación, el caso de la fructosa es muy importante porque en él se reflejan las diferencias que hay entre México y Estados Unidos en cuestiones agrícolas. Así que, para comprender mejor lo que ha ocurrido con este tema, es necesario hablar sobre qué es la fructosa y cómo aparece en el mercado internacional.

5.2 Fructosa

El azúcar fue un endulzante que durante muchos años no tuvo ningún competidor, sin embargo, con el paso del tiempo, los avances tecnológicos ayudaron a producir un edulcorante natural a un costo más bajo que el del azúcar. Este edulcorante tendría características muy parecidas al azúcar y sería conocido como jarabe de maíz de alta fructosa lo cual resultó muy atractivo para los consumidores de azúcar.

Por dicho motivo, “el desarrollo de la producción intensiva de jarabe de fructosa comenzó a principios de los años ochenta cuando diversas empresas estadounidenses, mediante el empleo de tecnologías de punta en los campos de la microbiología y la genética, pusieron en práctica la técnica de conversión del almidón de maíz en jarabes llamados fructosados.”¹⁰⁵

¹⁰⁵ Loyola Campos Alicia. “Azúcar- fructosa: el sabor amargo de un comercio desigual” en Comercio Exterior. Pág. 191

Los principales productores de edulcorantes sustitutos del azúcar han sido países como Estados Unidos, Japón y la Unión Europea quienes, debido a sus recursos económicos, pueden desarrollar la tecnología necesaria para la producción de dichos edulcorantes.

Es por eso que, “la estructura de mercado de las empresas productores de jarabe de maíz de alta fructosa y de los sustitutos artificiales del azúcar, se caracteriza por estar integrada con grandes corporaciones que aprovechan las economías de escala y que dominan el mercado. Las grandes inversiones requeridas para instalar y operar tales plantas, hacen poco factible el que penetren otras empresas, configurando así un mercado oligopólico.”¹⁰⁶

En México el uso de la fructosa no era muy frecuente, no obstante, con la puesta en marcha del TLCAN las importaciones de este producto se incrementaron debido a las facilidades que se otorgaban para el ingreso del jarabe de maíz de alta fructosa lo cual provocó que este edulcorante remplazara al azúcar en los procesos productivos y se empezara a utilizar en la fabricación de algunas bebidas como los refrescos situación que afectó de manera considerable al sector azucarero mexicano. Pero antes de hablar de este problema primero es necesario saber qué es la fructosa.

5.2.1 Descripción de la fructosa

Las sustancias que ayudan a dulcificar los alimentos son conocidas con el nombre de edulcorantes. Se pueden dividir en dos categorías: los sintéticos o acalóricos entre los que están la sacarina, el espartamo y los ciclamatos. Y los naturales o calóricos entre los que encontramos a la sacarosa, que es el azúcar común ya sea extraída de la caña en climas tropicales, o de la remolacha si se trata de climas templados; la glucosa, la lactosa, y la fructosa o jarabe de maíz con alto contenido de fructosa.

¹⁰⁶ García Chávez Luis Ramiro. *La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial*. Pág. 32

La fructosa es el azúcar que se obtiene de las frutas y la miel. También es conocida como levulosa y se cree que es más dulce que la sacarosa. Se agrega a los alimentos y bebidas como jarabe de maíz de alta fructosa o en forma cristalina. Las características de dicho producto son: alta fermentación, gran poder humectante, color transparente, viscosidad, alto poder edulcorante, elevada y rápida capacidad de solubilidad en agua, descomposición a altas temperaturas y preservación de textura en productos horneados.

El jarabe de maíz de alta fructosa es sacado de la fécula de maíz. También se puede obtener del almidón mediante un proceso de conversión enzimática. De esta manera se obtiene el jarabe de maíz con diferentes grados de fructosa los cuales pueden ser de 42 y 55. Este jarabe se utiliza como sustituto del azúcar en la elaboración de refrescos, jugos, entre otros productos.

Dicho edulcorante también es utilizado en la medicina para el control de la obesidad y de la diabetes, ya que se cree que el consumo de fructosa tiene implicaciones en la salud gastrointestinal, el control de la glucosa en sangre y el metabolismo de los lípidos, puesto que, la fructosa puede conducir a un lento aumento de la glucosa en sangre a diferencia de los edulcorantes hechos a base de sacarosa. Sin embargo, su uso con fines medicinales aún no es aceptado totalmente por este sector ya que todavía hay dudas de que la fructosa sea benéfica para tratar este tipo de enfermedades.

5.2.2 Problemática del azúcar mexicana antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La agroindustria azucarera es una de las actividades más importantes en nuestro país, debido a que es una fuente importante de empleos y al uso frecuente del azúcar en la preparación de alimentos, además de que se ha venido desarrollando durante más de cuatro siglos motivo por el cual ha ocupado un lugar relevante en la economía mexicana a través de los años.

En el último siglo, la actividad azucarera en México ha pasado por diferentes períodos, sobre todo, después de la revolución se pueden distinguir cinco etapas las cuales están resumidas en el siguiente cuadro.

CUADRO 18. ETAPAS DE LA INDUSTRIA AZUCARERA EN EL SIGLO XX

<p>Recuperación y estabilización. (1922-1950)</p>	<p>En esta etapa la producción azucarera tuvo un gran crecimiento anual debido al incremento que hubo en la superficie destinada para la cosecha de caña. En la década de los treinta se fundó la Compañía Estabilizadora del Mercado. En 1933 dicha compañía sufrió una transformación y se convirtió en la Azúcar S. A. y cinco años después cambió de nuevo a Unión Nacional de Productores de Azúcar (UNPASA). En 1943 se dicta un Acuerdo Cañero para establecer las bases de las relaciones entre industriales y cañeros. Durante el mismo años se crea Financiera Industrial Azucarera. En 1944 se promulga otro decreto con el que se le da facultades a los industriales para otorgar y supervisar el crédito a los productores.</p>
<p>Crecimiento acelerado. (1950-1967)</p>	<p>En 1953 Financiera Industrial Azucarera se convirtió en Financiera Nacional Azucarera S. A. En ese año se financió totalmente la actividad azucarera con el propósito de mantener el precio del azúcar abajo. Por este motivo el precio del producto se quedó fijo de 1958-1969, sin embargo, la industria comenzó un proceso de gran endeudamiento. En dicha etapa el crecimiento de la producción azucarera continuó a un ritmo acelerado.</p>

Estancamiento y crisis. (1967-1982)	A finales de la década de los sesenta la industria azucarera vivía una crisis ya que los ingenios estaban endeudados. El gobierno tuvo que intervenir absorbiendo las empresas que estaban en quiebra sin embargo, dicha acción no dio resultados positivos.
Reordenamiento y autosuficiencia (1982-1988)	El gobierno intentó reactivar la industria azucarera mediante el Programa Institucional de Mediano Plazo que se implementó de 1984-1988 y con el cual buscaba recobrar la autosuficiencia en la producción de azúcar, mejorar la eficiencia productiva, lograr que las condiciones de vida de los trabajadores fueran mejores y garantizar el abasto de azúcar. Este programa tuvo buenos resultados ya que si hubo una mejora en el proceso de producción y los cañeros recibieron un mejor precio por la caña.
Reprivatización y apertura comercial (1988- ¿?)	A pesar de los buenos resultados del Programa Institucional de Mediano Plazo, la crisis de la industria azucarera continuaba es por eso que se inició la privatización de los ingenios

Elaboración propia con información obtenida de: García Chávez Luis Ramiro. La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial. Universidad Autónoma de Chapingo, CIESTAAM. México 1997.

La agroindustria azucarera tuvo diferentes ciclos que reflejaron la inestabilidad generada por las acciones gubernamentales que no ayudaron a que esta industria llegara a ser próspera de manera permanente, sólo se vivió la prosperidad durante algunos momentos que eran opacados por el endeudamiento que era una consecuencia de la falta de planeación en el desarrollo de dicha actividad, lo cual generó una crisis profunda. Esto principalmente se vio reflejado en la última etapa

llamada de reprivatización y apertura comercial (1988- ¿?) en la cual se realizaron acciones que terminaron por hundir más al gremio azucarero.

Lo anterior se puede asegurar porque a fines de los años ochenta se empezó a implementar el modelo neoliberal en nuestro país. Las consecuencias de dicha acción se comenzaron a presentar en todos los sectores económicos y la agricultura no fue la excepción. En el caso particular de la agroindustria azucarera inició una nueva etapa. Como lo dictaban las propuestas del neoliberalismo, el Estado dejó de ser el propietario de los ingenios de manera que, “ la privatización, la apertura comercial y el retiro del Estado se presentaron como las tres píldoras de una receta que sacaría a la industria estatizada de su crisis,”¹⁰⁷ la cual había sido provocada debido al deficiente proceso de producción, el exceso de trabajadores, la escasez de tecnología y de los altos costos productivos además de los problemas administrativos que existían al interior del gremio.

Por este motivo, en 1987, inició la primera etapa de privatización de los ingenios en donde el Estado también dejó de regular el mercado interno. A esta primera etapa le siguieron otras más las cuales llegaron a su fin en 1991 cuando los ingenios quedaron vendidos en su totalidad.

Resultado de la apertura comercial que vivía el país a finales de los años ochenta, se empezaron a realizar diferentes acciones para facilitar este proceso al interior de la agroindustria azucarera. Es por eso que, en esta época, se le permitió a los ingenios que ellos mismos comercializaran sus productos. En 1990 se tomaron otras medidas, entre ellas está la modificación que se le hace al impuesto de importación provocando la entrada de una gran cantidad de azúcar procedente del extranjero propiciando que hubiera una oferta mayor a la demanda interna y que por tanto, los productores mexicanos no pudieran vender su producción y no pudieran pagar los créditos que habían pedido.

¹⁰⁷ Espinoza Gisela. “Cañeros y cañaverales a la deriva: entre la privatización y las expropiaciones de la industria azucarera” en *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*. Pág. 158

Los cambios que hubieron en esos años en la industria azucarera se reflejaron en la producción que tuvo grandes variaciones las cuales, no sólo fueron resultado del cambio de régimen de propiedad de los ingenios y de la reducción de restricciones a las importaciones de azúcar; sino también los cambios climáticos la falta de créditos y los problemas laborales jugaron un papel importante en la inestabilidad de la producción.

En los siguientes años, se tomaron otras decisiones por parte del gobierno para intentar mejorar la situación del sector cañero. Por ejemplo, se aplicó un arancel variable a las importaciones de azúcar y se realizó un aumento al precio del azúcar en diferentes ocasiones. Sin embargo, ninguna de estas medidas fue suficiente para sacar a dicho sector de las condiciones tan difíciles en las que se encontraba debido al abandono y a la falta de planeación. Por el contrario, se le sumió en una crisis que se agravaría con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

5.2.3 Negociación de la fructosa en el TLCAN

Dentro de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se abordó el tema del comercio del azúcar debido a la importancia que tiene el sector azucarero en la economía mexicana.

En las primeras negociaciones se habló de la posibilidad de que nuestro país surtiera azúcar a su mayor socio comercial, Estados Unidos, con la condición de que tuviéramos un excedente para exportar.

El capítulo VII del TLCAN en su versión original decía lo siguiente¹⁰⁸:

- Se considera como excedente exportable a la diferencia positiva entre la producción interna y el consumo interno de azúcar excluyendo otros edulcorantes.

¹⁰⁸ García Chávez Luis Ramiro. *Op cit.* Pág. 121

- Durante los primeros seis años del tratado, México podrá exportar a Estados Unidos, un máximo de 25 000 toneladas anuales siempre y cuando tenga un excedente exportable mayor o igual a dicha cantidad.
- Desde el séptimo año hasta el año quince el máximo de toneladas será de 150 000. Dicha cantidad se irá incrementando 10% cada año hasta llegar a 250 000 toneladas.
- Si México tiene un excedente exportable durante dos años seguidos la cantidad máxima se eleva al monto de ese excedente.
- Después del año dieciséis se eliminan las restricciones.

Con las disposiciones anteriores, nuestro país podría ser superavitario en el comercio de azúcar y tendría amplias posibilidades de exportar este producto a Estados Unidos puesto que, “si México empezaba a importar otro tipo de endulzante que no fuera derivado de caña o de remolacha para sustituir su consumo interno de azúcar, las importaciones de ese endulzante no se contabilizarían como importaciones en la balanza comercial bilateral de azúcar. Ello permitiría a México contar con un excedente de azúcar que podría exportar y contaría a su favor en la balanza comercial bilateral.”¹⁰⁹

Sin embargo, existía la probabilidad de que el Congreso estadounidense no aprobara el tratado ya que, en dicho país, no estaban dispuestos abrir sus fronteras a los productos mexicanos aunque en el discurso dijeran lo contrario, motivo por el cual el grupo de negociadores de México aceptó otorgar algunas concesiones.

Debido a lo anterior, en noviembre de 1993, antes de que se aprobara el TLCAN en el Congreso de Estados Unidos, el entonces secretario de comercio de México Jaime Serra Puche y el representante comercial de Estados Unidos Mickey Kantor, cambiaron algunos puntos del capítulo que hacía referencia al comercio

¹⁰⁹ Lorenzo Domínguez José R. “Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias en el TLC y otros foros multilaterales” en *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. Pág. 160

del azúcar mediante las llamadas cartas paralelas y quedaron de la siguiente manera¹¹⁰ :

- Para calcular el excedente exportable se tiene que considerar no sólo al azúcar sino también el jarabe de maíz de alto contenido de fructosa.
- En la segunda fase del tratado se elimina la cláusula en donde se señala que el máximo sería el excedente exportable quedando el que ya se tenía en 250 000 toneladas.

Con las modificaciones anteriores, “al incluir a la fructosa en el cálculo, el total de los excedentes de producción del sector azucarero se reducían. Al importar México fructosa era evidente que no había excedentes de producción, en consecuencia la frontera de EE.UU. no se abriría al azúcar mexicano.”¹¹¹ Era claro que Estados Unidos nuevamente tendría una posición privilegiada en el comercio de este producto haciendo que el panorama para los productores mexicanos de azúcar fuera muy difícil.

Una vez más, el gobierno mexicano dejaba de lado los intereses de los productores mexicanos con tal de que no se frustrara la ratificación de un tratado que nos daría prestigio internacional al ser socios de dos países económicamente importantes como lo son Canadá y sobre todo Estados Unidos.

Especialmente en el caso de la fructosa se afectó de manera considerable al sector azucarero mexicano porque, “...el TLCAN facilitó el ingreso masivo de jarabe de maíz de alta fructosa, o simplemente fructosa procedente de Estados Unidos, así como la producción interna de este endulzante mediante la importación libre de aranceles de maíz amarillo.”¹¹² Por lo tanto, este tratado fomentó el establecimiento de empresas estadounidenses productoras de fructosa en nuestro país lo cual originó el aumento del uso de dicho edulcorante en territorio nacional puesto que, cuando se importaba de Estados Unidos, era un

¹¹⁰ García Chávez Luis Ramiro. *Op cit.* Pág. 123

¹¹¹ <http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/7345/ensayos/azucar.htm>. 4 de julio de 2005

¹¹² Loyola Campos Alicia. *Op cit.* Pág. 188.

sustituto de bajo costo, por supuesto, al ser producido aquí su costo bajaría más y por consiguiente, su consumo sería más atractivo.

Estas son las consecuencias que se tuvieron por no negociar como era debido el comercio de fructosa, las cuales se reflejaron sólo algunos años después de que se empezó a aplicar en el TLCAN cuando comenzaron las fricciones entre México y Estados Unidos, como se verá en el siguiente apartado.

5.2.4 Problemática de la fructosa después de la puesta en marcha del TLCAN y durante 10 años de vigencia del mismo

Después de la mala negociación de la fructosa en el marco del TLCAN, hubieron muchas dificultades entre México y Estados Unidos. Definitivamente, no era para menos ya que al firmar un tratado, lo más lógico es que las dos partes salgan beneficiadas con el mismo, sin embargo, después de que entró en vigor el TLCAN, México se dio cuenta de que el Acuerdo relativo a la fructosa era desfavorable para su sector azucarero y por tanto, recurrió a las instancias correspondientes para resolver el problema y como era de esperarse, la respuesta de Estados Unidos fue inmediata.

En 1997, los productores mexicanos de azúcar, al percatarse de la entrada de grandes importaciones de fructosa, provenientes de su vecino del norte, a territorio nacional (cuadro 19) y del efecto negativo que éstas causaban, decidieron solicitar a través de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica de México (CNIAA) una revisión de los hechos a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), hoy conocida como Secretaría de Economía, además de que pusieron una demanda por dumping en la misma institución. La respuesta a esta demanda llegó en 1998 con la imposición de cuotas compensatorias por parte del gobierno mexicano a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa provenientes de Estados Unidos, para reparar el daño que habían causado.

Es verdad que esta medida ayudó a disminuir las importaciones del edulcorante pero no las suspendió totalmente es por eso que, en Estados Unidos, “no detuvieron su producción interna a base de maíz amarillo importado a precios subsidiados y sin incluir el arancel establecido en el TLCAN”¹¹³ lo cual continuó afectando al sector azucarero que todavía continuaba enfrentándose a la difícil competencia que representaba el uso de la fructosa, como se puede apreciar en el cuadro 19.

**CUADRO 19. PRODUCCIÓN, CONSUMO, IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE AZÚCAR.
IMPORTACIONES DE JARABE DE MAÍZ DE ALTA FRUCTOSA 1987-2000
(MILES DE TONELADAS)**

ZAFRA	PRODUCCIÓN DE AZÚCAR	CONSUMO INTERNO DE AZÚCAR	IMPORTACIONES DE AZÚCAR	EXPORTACIONES DE AZÚCAR	IMPORTACIONES DE JARABE DE MAÍZ DE ALTA FRUCTOSA
1987	3 739	3 428	0	505	----
1988	3 592	3 511	0	933	----
1989	3 475	3 734	697	496	----
1990	3 174	3 871	1 812	----	----
1991	3 661	4 056	805	233	----
1992	3 291	3 916	119	7	----
1993	4 077	4 102	78	0	----
1994	3 549	4 041	92	0	48
1995	4 278	4 058	50	231	53
1996	4 378	3 976	289	558	159
1997	4 544	4 030	39.5	799	338
1998	4 699	4 000	0	1 067	285
1999	4 699	4 296	0	589	245
2000	4 696	4 280	0	0	283

FUENTE: Rubio Blanca (coord). *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México 2004.

En el cuadro anterior, se observa que después de que inició la aplicación del TLCAN se empezó a importar fructosa y el volumen de las importaciones fue

¹¹³ *ibídem*. Pág. 192

aumentando cada año llegando a su máximo nivel en 1997. Sin embargo, como se señalaba en el párrafo anterior, con las cuotas compensatorias impuestas en 1998 por la SECOFI, la tendencia se revirtió y bajaron las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa hasta el año 2000 cuando se volvió a incrementar la importación de este producto. Mientras tanto, las exportaciones de azúcar mexicana llegaron a su máximo nivel precisamente en 1998, no obstante esta tendencia no se mantuvo, por el contrario, en el siguiente año disminuyó hasta llegar a cero en el año 2000 lo cual demuestra que las cuotas compensatorias sólo tuvieron un efecto positivo durante 1998.

Como era de esperarse, la medida que tomó el gobierno mexicano fue contraria a los intereses de los productores de fructosa estadounidenses, así que ellos trataron de defenderse, por tanto, le solicitaron al Departamento de Comercio de Estados Unidos que interviniera legalmente. Por dicho motivo, en 1998 el gobierno estadounidense solicitó a la OMC que revisara el caso ya que argumentaron que el establecimiento de las cuotas compensatorias por parte de México era ilegal.

Es por eso que, Estados Unidos pidió al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) la formación de un Grupo Especial (GE-OMC) para examinar el procedimiento antidumping que había sido realizado por las autoridades de nuestro país. El Grupo Especial dio su informe el 14 de enero de 2000, en el cual se llegó a la conclusión de que México no había cumplido con los requisitos establecidos por dicho organismo, para que un país confirme la existencia del daño o la amenaza de daño; además de que también argumentó que nuestro país había violado las reglas de la OMC al imponer las cuotas compensatorias unilateralmente.

En el mismo año en que Estados Unidos presentó su queja ante la OMC, también solicitó la celebración de un panel binacional del TLCAN. En dicha reunión México tampoco tuvo una respuesta favorable ya que, en la resolución presentada en el 2001, también se decidió que las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa

no afectaban a la industria azucarera mexicana y que incluso, ni siquiera amenazaban con dañarla.

Como México no encontró en las instancias internacionales la ayuda que necesitaba para proteger a su industria azucarera, tomó la decisión de resolver el problema de forma interna. Por dicho motivo, el 31 de diciembre de 2001 fue aprobada por el Congreso la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) con la que se estableció un impuesto de 20% a las bebidas endulzadas con jarabe de maíz de alta fructosa. Dicha medida, entró en vigor desde enero de 2002 y tenía por objetivo orillar a los productores de refrescos, principalmente, a utilizar azúcar mexicana en la producción de esta bebida en lugar de fructosa, puesto que esta última con dicho impuesto, tendría un costo más elevado.

Por supuesto, Estados Unidos no estuvo de acuerdo con la acción realizada por el gobierno mexicano y presentó otra queja ante la Organización Mundial de Comercio la cual nuevamente, el 8 de agosto de 2005, emitió un fallo a favor del gobierno estadounidense argumentando que una vez más nuestro país actuó de manera equivocada ya que, México al establecer ese impuesto, violó el compromiso de dar trato nacional a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa provenientes de nuestro vecino del norte porque dicha medida favorece al producto nacional y le quita oportunidades de competir al producto importado, y por tanto nuestro país había actuado de manera equivocada.

Con el tema de la fructosa se observa que a la hora de negociar este producto en el TLCAN los encargados de hacerlo no midieron las consecuencias que se tendrían al aceptar las modificaciones del mismo las cuales serían negativas para los productores mexicanos. En cambio, con los negociadores estadounidenses ocurrió lo contrario, ya que ellos antes que nada, velaron por los intereses de los productores de fructosa incluso sin importar que le hicieran daño a la industria mexicana. Definitivamente “el problema de los azucareros se agravó por el trato que en el TLC se dio a los jarabes de maíz de alta fructosa, cuyas importaciones se gravaron con un cómodo y decreciente 15% pese a que es un sustituto del

azúcar en la industria (no sirve para consumo directo) y a que su precio es 30% o 40% menor que el azúcar de caña debido, entre otras cosas, a que su materia prima está altamente subsidiada. Restringir las exportaciones de azúcar y abrir el mercado interno a las importaciones de jarabes, fue el tiro de gracia para los dulceros mexicanos.”¹¹⁴

Definitivamente, el hecho de no haber defendido de manera adecuada al sector azucarero mexicano en el TLCAN ha tenido consecuencias desastrosas para el gremio. No obstante, es necesario que México continúe la negociación con Estados Unidos sobre el comercio de edulcorantes de manera que los negociadores mexicanos no descansen hasta que se le dé en Estados Unidos al azúcar mexicana el mismo trato que se le da al jarabe de maíz de alta fructosa en nuestro país, es decir, que se permita la entrada al azúcar y que ya no se le pongan más obstáculos.

Por otra parte, también es de suma importancia que el gobierno mexicano ponga atención en lo que ocurre en la agroindustria azucarera y que haga todo lo posible para sacarla de la crisis ya que este sector “...padece un gran debilitamiento, cuyas consecuencias podrían ser irreversibles si los agentes económicos inmersos en el sector no ponen en marcha un plan de rescate que atienda de manera integral los amargos y añejos problemas estructurales que ha padecido esta industria desde hace muchos decenios”¹¹⁵

¹¹⁴ Espinoza Gisela. *Op cit.* Pág. 162

¹¹⁵ Loyola Campos Alicia. *Op cit.* Pág. 193

CONCLUSIONES

La alimentación es una de las necesidades básicas para la supervivencia del ser humano. Por ello, la agricultura es un sector importante en la economía de las naciones ya que la seguridad alimentaria es una de sus grandes preocupaciones y uno de los motivos por los que han desarrollado diferentes mecanismos de protección a dicha actividad.

Una de esas formas de protección son los subsidios agrícolas los cuales fueron implementados para ayudar a resolver los problemas de escasez de alimentos originados por la Segunda Guerra Mundial. No obstante, esta práctica con el tiempo, fue tomada por los países desarrollados como un medio para obtener el control del sector alimenticio a nivel mundial.

Por tal motivo, este grupo de países decidió aumentar la cantidad de recursos destinada a apoyar la agricultura al interior de su territorio. Sin embargo, el uso excesivo de los subsidios a dicha actividad ha causado efectos negativos, principalmente en los países en desarrollo, quienes debido a que no cuentan con las políticas de subsidios agrícolas suficientes, se encuentran en desventaja porque sus productos no tienen las características esenciales para competir.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de México y Estados Unidos en donde éste último, otorga una gran cantidad de subsidios al campo con lo que financia las actividades relacionadas con su agricultura a través de las leyes agrícolas que son promulgadas cada cuatro años.

En cambio México, a pesar de que también elabora programas agropecuarios, no ha logrado fortalecer su sector agrario. En nuestro país, las condiciones en las que se encuentra el campo son poco favorables por la falta de planeación, tecnología e investigación; lo que origina el atraso de dicha actividad. Asimismo, la escasez de recursos y la mala distribución de los mismos, ha dificultado el avance.

Es increíble ver que, de 1980-2000, disminuyó considerablemente el presupuesto para el agro de manera que, en 1980 fue de 29,951,600 pesos; cinco años más tarde fue de 19,166,300 pesos; en 1990 se recortaron más los recursos siendo 10,610,700 pesos la cantidad asignada. No obstante, en los últimos años se ha tratado de acabar con este problema y se ha ido incrementando el presupuesto por consiguiente, en el año 2000 se otorgaron 24,646,148 pesos y en el 2005 se llegó a los 48,346,000 pesos (Secretaría de Hacienda, 2005). Sin embargo, todavía falta lograr que la distribución de los fondos se haga de manera adecuada para que realmente lleguen a manos de los campesinos que lo necesitan y que estos mismos los utilicen adecuadamente para así cubrir las necesidades del sector.

Uno de los ejemplos más representativos es el conflicto que se ha desarrollado entre Estados Unidos y México en torno al comercio de la fructosa, ya que en él, se observan las secuelas que se tienen cuando se usan en exceso los subsidios a la agricultura.

Como consecuencia de la gran cantidad de subsidios destinados a la agricultura en Estados Unidos, mediante el uso de los avances tecnológicos, se logró desarrollar en dicho lugar la producción del jarabe de maíz de alta fructosa, un edulcorante que sustituiría al azúcar en la elaboración de productos como el refresco y que tendría un precio 30% menor (Rubio Blanca, 2004). El gobierno mexicano no ha podido hacerle frente a la competencia de la fructosa ya que no cuenta con los recursos suficientes para producirla y tampoco tiene los programas necesarios para impulsar la agroindustria azucarera y proteger el azúcar.

Esto, aunado a la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en donde se aceptó la entrada libre de la fructosa, además de que se admitió también el proceso de liberación de su materia prima (maíz amarillo) mediante el establecimiento del régimen de importación libre de arancel. Dicha medida le convino a las compañías estadounidenses puesto que, así podrían producir jarabe de maíz de alta fructosa en México reduciendo sus costos de producción.

En casos como este, es cuando se reaviva la discusión sobre la reducción o la eliminación de los subsidios agrícolas de los países desarrollados que tanta controversia ha causado en las reuniones ministeriales de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Definitivamente, antes de tomar una decisión al respecto, hay que tomar en cuenta que los subsidios son prácticas que realizan los gobiernos para apoyar a un sector en particular, en este caso a la agricultura, y que cuando se usan de forma exagerada causan daño al comercio internacional.

Es por ello que, la eliminación total de las subvenciones es una postura muy radical porque los países necesitan ayudar a sus productos para que cumplan con las reglas de calidad y puedan competir en los mercados internacionales. Por tanto, es muy difícil que desaparezcan en su totalidad. Lo mejor sería buscar una postura que no sea tan drástica como lo sería la reducción de dichos apoyos en las naciones desarrolladas, pero aún así no sería suficiente, ya que las diferencias entre la agricultura de los países en desarrollo y los países desarrollados continuarían existiendo.

Por tal motivo, se puede afirmar que la hipótesis propuesta al inicio de la presente investigación es cierta porque, para acortar la brecha entre la agricultura de los dos grupos de países, también se tendría que mejorar la situación agrícola en las naciones en desarrollo, para que los productos obtenidos en dichos lugares, tengan la calidad suficiente para cumplir con las normas establecidas a nivel mundial y puedan competir con otros países.

Aplicando lo anterior al tema México - Estados Unidos, primero es fundamental que en México, se hagan mejores programas de apoyo a la agricultura tratando de que sean a largo plazo y no sexenales, como ha ocurrido en los últimos años, y que dichos proyectos incluyan también a productores pequeños, para que no sean exclusivos de algunos grupos como ha ocurrido en algunas ocasiones, además de que se les dé difusión, de forma que, las personas que puedan ser beneficiadas por los mismos, sepan que existen esos programas y tengan la información adecuada de cómo operan. También, es primordial que se otorguen

recursos para la investigación, desarrollo de la infraestructura, obtención de tecnología y capacitación de los campesinos; que son elementos básicos para el mejoramiento de los procesos de producción. Asimismo, hacer énfasis en el cuidado del medio ambiente, a través de leyes que en verdad ayuden a la preservación de los recursos naturales y que conduzcan al desarrollo sustentable.

Durante los últimos años, hemos visto que, aunque el gobierno ha impulsado diversos programas agropecuarios, cada sexenio ha dejado de ejercer funciones en el campo. Por dicho motivo, una de las acciones importantes para sacar al campo de la mala situación en la que se encuentra, es que el Estado participe en la agricultura de una forma más activa además de que se incluya a otros sectores relacionados con esta actividad para trabajar de forma integral en los procesos de obtención y comercialización de los productos agrícolas.

Respecto a Estados Unidos, se tendría que hacer una revisión y modificación de los programas incluidos en la Farm Bill y del presupuesto destinado a la misma, para así aminorar un poco los efectos negativos de la implementación de dicha ley. De igual forma, se deben examinar otras barreras que también se imponen al comercio como las no arancelarias, que también están dañando el comercio no sólo entre México y Estados Unidos, sino de otras naciones; de manera que, dicho país comience a respetar los acuerdos internacionales que regulan el intercambio comercial y que haga un verdadero compromiso con el libre comercio.

Además de las modificaciones internas que tanto México como Estados Unidos harían, es fundamental que ambos acudan a los organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio para resolver los problemas como el de la fructosa. Si bien, la resolución de la OMC no fue favorable para el gobierno mexicano sin embargo, esto fue debido a las medidas económicas que se tomaron en México las cuáles, fueron consideradas como unilaterales. No obstante, al llevar de nuevo el caso a esta instancia se tendría que insistir en el daño que le está causando este producto a la industria azucarera mexicana aportando pruebas contundentes del hecho y cumpliendo cabalmente con los

requisitos de dicho organismo internacional para iniciar un proceso de investigación por dumping.

El hecho de iniciar este procedimiento, no sería con el objetivo de dañar a los productores estadounidenses de fructosa. Más bien, lo que se intentaría, es llegar a un acuerdo para la comercialización, tanto del azúcar como de la fructosa, en ambas naciones sin perjudicar a ninguna de las dos industrias.

Efectivamente, es un proceso complicado, sin embargo, es necesaria la participación de los dos países para que se continúe trabajando en la solución del mismo, de modo que, el problema no se siga agravando y así se pueda evitar que más adelante se tengan daños irreversibles.

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal Sahagún Víctor (et al). *La integración comercial de México a Estados Unidos Y Canadá ¿ Alternativa o Destino?* Editorial siglo veintiuno, México 1991.
- Blanco Mendoza Herminio. *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*. Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- Burbach Roger. *Las agroindustrias trasnacionales: Estados Unidos y América Latina*. Ediciones Era. México 1983
- Calva José Luis (coord.) *El campo mexicano: Ajuste neoliberal y alternativas*. Juan Pablos Editor, México 1997.
- Calva José Luis (coord.) *Situación y perspectivas de la agricultura y la alimentación en el tercer mundo*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México 1990.
- Cardero María Elena (comp). *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. Editorial siglo veintiuno, México 1991.
- Cruz Miramontes Rodolfo. *El TLC: controversias, soluciones y otros temas conexos*. Porrúa, México 2002.
- Dominick Salvatore. *Economía Internacional*. Pearson educación, México 1998.
- Foreman James. *Historia económica mundial*. Prentice Hall, España 1995.
- García Chávez Luis Ramiro. *La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial*. Universidad Autónoma de Chapingo, CIESTAAM. México 1997.
- Gordillo de Anda Gustavo. *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades 1990-1994*. Colegio de México, FCE; México 1999.
- Kessel Georgina (comp). *Lo negociado del TLC*. Mc Graw-Hill, México 1993.
- Malpica de la Madrid Luis. *El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. UNAM, Porrúa, México 1998.
- Martínez Prado Javier y Vidal Villa José María (coords). *Economía mundial*. Mc Graw-Hill, España 2001.
- Méndez José Silvestre. *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill, México 1999.
- Padua María Eugenia. *México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la globalización*. Fontamara, México 1999.

- Raghavan Chakravarthi. *Un GATT sin cascabel*. Red del tercer mundo. Uruguay 1990
- Requeijo González Jaime. *Economía mundial. Un análisis entre dos siglos*. Mc Graw-Hill. España 1995.
- Reza Lucio (comp). *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- Rubio Blanca (coord). *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México 2004.
- Sanderson Steven. *La transformación de la agricultura mexicana. Estructura internacional y política del cambio rural*. Alianza Editorial Mexicana, México 1990.
- Santos A. Eduardo. *La internacionalización de la producción agroalimentaria y el comercio agrícola mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina 1992.
- Schettino Macario. *Economía internacional*. Grupo Editorial Iberoamérica, México 2001.
- Schwentesius Rindermann Rita (et al). *TLC y agricultura ¿funciona el experimento?*. CONACYT: Juan Pablos Editor, México 1996.
- Tugores Ques Juan. *Economía internacional e integración económica*. Mc Graw-Hill, España 1996.
- Vega Cánovas Gustavo (coord). *México ante el libre comercio con América del Norte*. Colegio de México, México 1991.
- Velasco Márquez Jesús (et al). *¿Qué son los Estados Unidos?*. Mc Graw-Hill, México 1996.

HEMEROGRAFÍA

- “Se firmó el pacto; exigen cumplirlo” en El Universal. Sección México. Número. 6703, 29 de abril de 2003.
- Báez López Gustavo , “México y el sistema contra prácticas desleales de comercio internacional” en Comercio exterior. Vol. 51, núm. 9, septiembre de 2001.
- Contreras Castillo José María, “La eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas: implicaciones para México” en Comercio Exterior. Vol. 55, núm. 2, febrero de 2005.
- De la Reza Germán. “Las negociaciones del ALCA ante las disparidades hemisféricas” en Comercio Exterior. Vol. 53 núm. 8, agosto de 2003.

- Hernández López Julio. “Firmar por firmar ” en La jornada. Sección Astillero. Año 19, Número 6705, 28 de abril 2003.
- Loyola Campos Alicia. “Azúcar- fructosa: el sabor amargo de un comercio desigual” en Comercio Exterior. Vol. 53, núm. 2, febrero de 2003.
- Ramos Manuel y Chiquiar Daniel. “La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX” en Comercio exterior. Vol. 54, núm. 6 , junio de 2004.
- Rubio Blanca. “ La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano” en Comercio exterior. Vol. 84, núm. 11, noviembre de 2004, pág. 950.
- Rubio Blanca. “El Acuerdo Nacional ¿solución o estrategia para desmovilizar?” en La jornada. Sección Política. Año 19, Número 6706, 29 de abril de 2003.
- Stinson Ortiz Yvonne, “Políticas de apoyo al sector agropecuario”, en El Financiero. Sección Opinión. Año XXIV, Número 6673, 10 de noviembre de 2004.
- Trápaga Delfín Yolanda “El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola mundial” en Comercio Exterior. Vol. 40 núm. 10, octubre 1990.
- Zorrilla Ornelas Leopoldo. “El sector rural mexicano a fines del siglo XX” en Comercio Exterior. Vol. 53, Núm. 1. Enero de 2003.
- Zorrilla Ornelas Leopoldo. “Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX” en Comercio Exterior. Vol. 53, Núm. 2, febrero de 2003

FUENTES ELECTRÓNICAS

- [http:// www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx) . 14 de marzo de 2005
- [http:// www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx) . 23 de marzo de 2005
- [http:// www.procampo.gob.mx](http://www.procampo.gob.mx) 18 de mayo de 2005
- <http://www.fao.org>. 18 de mayo de 2005
- [http:// www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx). 19 de mayo de 2005
- <http://www.infoaserca.gob.mx>. 26 de mayo de 2005
- <http://www.pa.gob.mx> .1 de junio de 2005
- <http://usinfo.state.gov>. 25 de junio de 2005
- <http://www.redtermundo.org.uy>. 25 de junio de 2005.
- <http://www.shcp.gob.mx>. 5 de octubre de 2005.