

Notas sobre agricultura y TLC: dos años después Tan lejos de Dios y tan cerca del TLC *

Luis Hernández Navarro

Entrada libre

A dos años de aprobado ¿cuáles han sido los efectos del TLC en la agricultura mexicana? ¿Ha traído al campo el bienestar y los capitales que sus promotores ofrecieron? ¿Ha logrado que desaparezcan las barreras que existían para las mercancías mexicanas provenientes del sector rural? ¿Ha racionalizado la producción agrícola?

Sus defensores han señalado en distintos foros que, al igual que sucede con las reformas al artículo 27, es aún pronto para juzgar sus frutos. Sostienen que el principal resultado del Tratado está en otro lado: en que sin él, la crisis de diciembre del 94 habría sido aún más grave de lo que fue. Esa es la opinión, al menos, de Loyd Bentsen, exsecretario del Tesoro de los Estados Unidos (1). Y, cuando se les señalan los obstáculos que está enfrentando para hacer valer lo ya pactado, como ha sucedido con el tomate y el transporte, responden como lo hizo el Secretario de Agricultura: no hay que dramatizar el asunto (2). Y, ya encarrerados, algunos sostienen, como prenda incuestionable de su éxito, el haber frenado la tendencia negativa en el comportamiento de la balanza agropecuaria. Las cifras, dicen, son la mejor prueba: por primera vez en muchos años se tuvo una balanza superavitaria: 770 millones de dólares de enero a noviembre de 1995, con un pequeña caída un mes después.

La balanza desbalanceada

Obviamente, no se puede medir el efecto del TLC sólo por el comportamiento de la balanza agropecuaria. Sin embargo, el argumento es bueno y de peso. Resulta, sin embargo, que ese comportamiento poco tuvo que ver con el TLC.

Comencemos por el principio. El saldo positivo de la balanza surge, en primerísimo lugar, de la acusada disminución de las importaciones en un 23 % como resultado, no del incremento en la producción nacional de alimentos, sino de la devaluación. Importamos menos porque tuvimos menos dinero, no porque produjimos más.

Pero también, es preciso reconocerlo, de un aumento en los ingresos de nuestras exportaciones. Ellas provienen, sin embargo, en muchos casos, más del incremento en el precio de los productos agrícolas que de un aumento neto en los volúmenes de lo exportado. Ese es el caso, por ejemplo, del café. De alrededor de 359.6 millones de dólares que se obtuvieron por sus ventas al exterior en 1994, se pasó, un año después, a 706.1 millones de dólares. ¡Un 96% más! (3) Tal aumento no tiene que ver, en lo esencial con el TLC. Tampoco con la producción, sino, con el incremento del precio del aromático en el mercado mundial. Este, es necesario señalarlo, se produjo a pesar de la actitud del gobierno mexicano que se negó a sumarse a las iniciativas de retención de la Asociación de Países Productores de Café, lo que le ha valido una bien ganada reputación internacional de esquirol. Tampoco tuvo nada ver con la obtención de mejores precios por calidad; de hecho, el café mexicano se sigue castigando con un precio de unos once puntos por abajo de la Bolsa. Tampoco está vinculado a concesiones de acceso a mercados como resultado de las negociaciones del TLC. Simple y llanamente, ningún país que exporta su café crudo a los Estados Unidos paga arancel alguno.

Este es el caso, también, del tomate. En 1994 se exportaron 458 miles de toneladas de este producto por un valor de 317 millones de dólares. En 1995 el volumen se incrementó a 465 miles de toneladas pero, se obtuvieron 439 millones de dólares. Su precio por tonelada pasó de 692 dólares a 944, la cifra más alta desde 1990.

Algo similar ocurrió con las exportaciones de trigo nacionales. Con las reservas mundiales del grano en su nivel más bajo en las últimas dos décadas (inventarios de 90 millones de toneladas frente a una demanda anual de 50 millones), los precios mundiales se elevaron por arriba de los 200 dólares la tonelada, un incremento de 50 dólares en relación con el anterior ciclo agrícola y de 100 dólares con respecto a hace dos años. (4). El gusto, sin embargo, durará poco. Según la FAO, la cosecha mexicana de este grano bajará 600 mil toneladas en relación a la anterior, básicamente como resultado de una disminución en la superficie sembrada a menores rendimientos, debido al mal tiempo y al aumento de los costos financieros y los insumos. (5) El hecho es sintomático de la aparente “mejoría” de la producción agrícola nacional: tiene los pies de barro.

Casi lo mismo puede decirse del “boom” de la exportación algodonera. Surgió de un incremento en los precios mundiales del producto, que revirtió la tendencia presente en varias regiones del país a abandonar su cultivo desde

1985. La situación difícilmente podrá sostenerse con otros precios, en parte como resultado del alto costo de los insumos para combatir las plagas. En los hechos la superficie sembrada para 1996 ya disminuyó.

Otra es la historia de las exportaciones de ganado vacuno, que también se incrementaron en 48% entre 1994 y 1995, pasando de 361 millones de dólares en 1994 a 536 millones de dólares un año después. Provocando que, por primera vez en años, se presentara en esta rama un superávit de 350 millones de dólares. Ello fue resultado, inicialmente de la devaluación. Esta permitió el acceso de los productos nacionales a ciertos nichos de mercado que antes se satisfacían con importaciones: las exportaciones de carne de Estados Unidos a México se contrajeron en un 60%, mientras las de despojos comestibles lo hicieron en un 30% y, en un 90% las de bovino para abasto. (6). Sin embargo, una de las claves de este éxito exportador, es más resultado de nuestras debilidades que de nuestras fortalezas: la terrible sequía que azotó a nuestro país a comienzos de 1995, obligó a vender ganado a los Estados Unidos, aunque fuera en ocasiones malbaratando su precio, para evitar que se deshidratara. La protección “natural” que la devaluación ofreció a este mercado, durará, tan sólo, el tiempo que tarde la inflación en alcanzar a la tasa de devaluación.

Cualquier balance, empero, resultaría parcial, si no se reconociera el comportamiento favorable de otro tipo de actividades como el de legumbres y hortalizas, o de melón y sandía, preparados para un proceso de integración como el que el TLC propició.

La conclusión principal, sin embargo, no puede dejar lugar a dudas: la mejoría en la balanza comercial fue resultado de factores ajenos al TLC: la devaluación y crisis de la economía en primer lugar, el aumento de precios agrícolas en segundo y situaciones de emergencia en tercero. Finalmente se encuentra la respuesta de los sectores mejor preparados para la apertura.

El desmantelamiento de la producción maicera

Se ha dicho hasta la saciedad que, detrás del TLC, está la idea de impulsar el desarrollo partiendo de las ventajas comparativas de los países que lo integran. El efecto inmediato del Tratado (y de las políticas asociadas a éste en el plano nacional) para la producción de maíz, que, como se sabe, es la columna vertebral de la producción campesina, ha sido catastrófico. No se han tenido ni ventajas comparativas ni autosuficiencia alimentaria.

Veamos. Detrás de la negociación del TLC se encuentra la presunción de que a nuestro país le interesa adquirir maíz subsidiado producido en los Estados Unidos en lugar de pagar un precio de soporte acorde a los costos de producción para los productores nacionales. Esto garantizaba —según los impulsores de la propuesta— un alivio a las finanzas públicas y mejores precios a los consumidores nacionales. De paso se generaban efectos adicionales: reconversión de lotes a otros cultivos “más rentables”, compactación de tierras y drenado de la población rural. Así las cosas, disminuyó el precio de garantía del maíz hasta convertirlo en los primeros meses de la devaluación en precios de confiscación, y nuestro país debió de importar durante 1995, 2 millones 800 mil toneladas, y, para 1996 será necesario importar cuando menos 4 millones más, para resolver una demanda potencial estancada de 20 millones de toneladas. Por si fuera poco, se importará maíz amarillo porque no hay maíz blanco disponible en el banco mundial. Resulta, sin embargo, que el precio del maíz se ha incrementado en los mercados internacionales en más de un 50%, y, que, —otra vez la devaluación— no es lo mismo importar el grano a 3.5 pesos por dólar que a 7.5 pesos por dólar, al tiempo que su disposición en el mercado mundial ha disminuido. Estas importaciones representaron el 14% de las importaciones en el renglón agropecuario (7) El famoso “ahorro” que nuestros negociadores telecíanos preveían no está en ningún lado. Ha salido más caro “el caldo que las albóndigas”. ¿No habría tenido mucho más sentido mantener un precio de garantía razonable y haber estimulado la producción de maíz dentro del país, con sus efectos en el empleo interno, que pagar en millones de dólares caros las importaciones de nuestros alimentos? El absurdo de esta política puede verse con claridad si se observa que el costo de las importaciones de maíz durante 1996 será superior a los subsidios que dará Procampo. estimaciones diversas señalan que alrededor de medio millón de productores de frijol y maíz de temporal no sembraron directamente durante 1995.

Los funcionarios responsables de esta política están repitiendo con el maíz, la amarga experiencia vivida con la exportación de leche en polvo —que hoy se padece y se critica— que destruyó la planta productiva nacional aunque haya permitido que algunos políticos amasaran fortunas. En 1995 la importación de este producto costó al país 500 millones de dólares (8). Experiencia amarga, no sólo por lo que implica el que nos hayamos convertido en el principal importador de este producto en el mundo, sino porque este hecho, no ha significado, en lo esencial, que nuestras condiciones de negociación en la importación de este producto hayan mejorado. El argumento de que la soberanía alimentaria implica condiciones de negociación que garanticen abasto y precio está en este caso en entredicho.

Tal y como recientemente lo señaló un informe sobre el impacto de la apertura del mercado europeo a los productos mexicanos elaborado por la Organización de Consultores Europeos, “México es importador neto de

productos agrícolas en la mayor parte de los grandes sectores de la producción europea y no está listo para ser autosuficiente.” (9)

Las condiciones para la producción y el consumo

En sentido estricto, el TLC en el sector agropecuario no produjo tampoco una reanimación del PIB agropecuario. Durante 1995 creció —lo que no deja de ser un eufemismo— en un -4% (Ver cuadro 4). Ciertamente, la caída en el sector fue menor a la que sufrió el resto de la economía nacional en promedio (-7%). Pero ello tiene que ver, en parte, en el prácticamente nulo crecimiento del sector durante años. No cayó más porque su caída tenía más tiempo y profundidad que la de otras ramas, y, como hemos visto, por el incremento de los precios de los productos agrícolas a nivel mundial.

Así las cosas, la tan esperada inversión extranjera e inversión privada que traería capitales, y que fue anunciada lo mismo como resultado del TLC que de las reformas al 27, sigue sin llegar. Y no lo hace, por un lado, porque —como en el caso de la industria forestal— quiere aún más garantías y concesiones, y, sobre todo, por la falta de rentabilidad del sector.

Las reformas al 27 fueron, según las grandes transnacionales forestales, insuficientes. En una carta enviada por Edward Kobacker, Vice-Presidente y Director General División Forestal de International Paper al Dr. Luis Tellez, Jefe de la Oficina de la Presidencia, el 27 de junio de 1995, se señalaba: “Se necesita resolver la problemática en materia de tenencia de la tierra. Esta es una de las áreas de mayor reto para el desarrollo de plantaciones comerciales en México. Para que México sea globalmente competitivo en esta área, no deberían existir límites en el tamaño de las propiedades forestales.” (p.4) De la misma manera piensa el grupo Pulsar, también con proyectos de plantaciones forestales en Chiapas y Tabasco. Según señaló el Coordinador General de su Proyecto Forestal, el doctor Jesús R. Rivas, en el Foro realizado en Durango, las restricciones legales para establecer plantaciones forestales que señalan como límite máximo para las sociedades mercantiles las 20 mil has deben eliminarse, pues “los países que han tenido éxito en las plantaciones forestales no tienen restricciones en la tenencia de la tierra” (p.4).

La misma International Paper señaló otra de las causas que impiden esa “inversión” en esta rama específica, en el “Foro de Consulta Popular sobre las Políticas para la Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Forestales” realizado en la ciudad de Durango el 27 de abril de 1995: “Por su parte los programas de certificación de derechos no han caminado como se suponía para abrir un mercado de tierras e impulsar la producción con diversos fines.” (p.6)

Otra es la historia de los procesos de certificación fitosanitaria de las importaciones que entran por vía de los acuerdos del TLC. Lo cierto es que México no posee la infraestructura necesaria para garantizar que los alimentos que entran al país cuenten con las condiciones de higiene necesarias. La misma normatividad es muy reciente: comenzó a definirse hasta junio de 1993, apenas seis meses antes de la entrada en vigor del TLC, mientras que, en los Estados Unidos tiene mucho tiempo de existir. Aunque la importación de alimentos de mal estado no es un hecho nuevo (recuérdese el famoso asunto de la leche en polvo contaminada con las explosión nuclear de Chernobil), los términos en los que el TLC fue pactado la hacen más grave. Sin ir más lejos, y sólo como un ejemplo de una situación mucho más grave y generalizada, el Consejo Mexicano de Porcicultura denunció (10) la entrada al país, provenientes de los Estados Unidos, de productos y subproductos agrícolas fuera de norma y no consumibles en el exterior, tales como carne con brotes de salmonella o cerdos en pie con erisipela. Entre el 13 y el 15 por ciento de la carne que se importa tiene estas características. El efecto inmediato de este hecho, asociado a la subfacturación que efectúan ocho empresas importadoras de puercos (de entre 36 y 70%), más allá de las repercusiones en la salud de los consumidores, es un derrumbe artificial de los precios en el mercado interno.

Las disputas

Como en su momento se señaló, la protección comercial del sector agropecuario que utiliza los Estados Unidos, no se basa —salvo productos específicos—, en lo esencial en aranceles sino en medidas no arancelarias de una alta discrecionalidad. Así las cosas, lo que originalmente se había presentado como un triunfo mexicano en las negociaciones en el terreno arancelario en productos como el azúcar y el jugo de naranja, fue sacrificado, sin que desde la posición mexicana se dijera nada, en la fase final de aprobación del TLC en los Estados Unidos, en la que el presidente Clinton compró los votos que necesitaba para su aprobación a cambio de concesiones en este terreno. Así las cosas, a dos años de distancia, las posibilidades de capitalizar las ventajas de la exportación azucarera o de jugo de naranja están aún por verse.

No es el caso de otros productos. La industria porcícola nacional, por ejemplo, que sufre también el incumplimiento norteamericano de aceptar cerdos mexicanos de entidades libres de enfermedades. (11)

Tampoco, sucede, al menos hasta el momento, con el aguacate, a pesar de declaraciones como la del secretario de Comercio, Herminio Blanco, que señaló ante empresarios de Michoacán (12) que Estados Unidos levantaría el

castigo de tiene impuesto sobre el aguacate mexicano, y como la del secretario de Agricultura de los Estados Unidos. Hasta ahora, todo son declaraciones. Como se sabe, a pesar de que durante 1995 México produjo 740 mil toneladas de este fruto (cerca del 45% de la producción mundial de este año), apenas pudo exportar 33 mil toneladas en fresco y otras 25 mil toneladas procesadas (como guacamole o pulpa). Ello es resultado de una añeja prohibición norteamericana de exportar este producto desde México, por consideraciones pretendidamente fitosanitarias. Y, aunque desde julio de 1995 se abrió en los Estados Unidos la posibilidad de modificar la legislación vigente con la intención de abrir las fronteras a este fruto, el Departamento de Agricultura de los estados Unidos negó que la decisión hubiera sido ya tomada. (13) . Por lo demás, tal y como lo ha señalado el Presidente de la Comisión de Aguacate del Estado de Michoacán, en caso de abrirse las fronteras, el mercado al que podría aspirarse en el corto plazo (esto es, los 19 estados del noreste del territorio norteamericano y el Distrito de Columbia, entre noviembre y febrero de cada temporada) no rebasaría las 15 o 20 mil toneladas, es decir, entre el 2 y el 3 % de la producción nacional. (14)

Donde si hubo acuerdo fue en la demanda que la Confederación Ganadera Mexicana (CNG) presentó el 2 de mayo de 1994, por prácticas desleales de comercio, en contra de las importaciones de carne y vísceras procedentes de Estados Unidos. Casi dos años después, esta organización y la Asociación de Ganaderos de los Estados Unidos firmaron un memorándum de entendimiento (también suscrito por los titulares de los ministerios de Agricultura de los dos países), donde, a cambio del retiro de la demanda se abre una línea de crédito de la Commodity Credit Corporation por 25 millones de dólares —más un incremento sustancial, no precisado— que, según Francisco Labastida, servirán para comprar entre un millón y un millón y medio de vaquillas. (15). Si había o no prácticas desleales de comercio pasó a ser un problema secundario: lo sustancial es que les llegaron al precio.

Sin embargo, donde se ha presentado el conflicto de mayor intensidad en el sector agropecuario, es, sin duda, en las cuotas de exportación mexicana de tomate. Como se sabe, ante el empuje de las exportaciones mexicanas de esta verdura y la coyuntura electoral norteamericana, los productores de Florida impusieron un conjunto de barreras: el cambio a un arancel—cuota semanal, en lugar del arancel cuota estacional; la exigencia de que las importaciones mexicanas utilicen el mismo tipo de empaque que los productores del estado de Florida como condición para entrar; y, cambios en la legislación norteamericana para hacer factible una solicitud de salvaguarda ante el incremento de las exportaciones mexicanas. Todas ellas violan los artículos 301 y 302 del TLC. El golpe es seco para el sector. Se trata del tercer producto de mayor valor de exportación dentro de la balanza agropecuaria. El hecho, es sin embargo, aún más grave, si se parte de una consideración adicional: las barreras proteccionistas al tomate son, apenas, la punta de lanza contra otros productos: calabazas, ejotes y chiles morrones. Así los reconoció el secretario de Agricultura de los Estados Unidos. (16)

Por lo demás, una de las grandes lagunas del TLC, el que se refiere al libre paso de la fuerza de trabajo (proveniente de, y destinada a, en muchos casos, la agricultura) ha hecho también crisis. La ola de racismo antimexicano que azota los Estados Unidos, y que lo mismo lleva a militarizar su frontera sur que a anunciar nuevos y más sofisticados diques (legales o físicos) para frenar la migración mexicana, muestran el grave costo que tuvo el no enfrentar, como parte de las negociaciones de este Tratado, este asunto. La situación del trabajo migratorio se ha vuelto aún más crítica

Pobre Agricultura

Si, tal y como lo señaló el secretario de Hacienda Guillermo Ortiz a la revista *International Economy*, en “1995 el Tratado de Libre Comercio funcionó y probó ser un símbolo de la sólida confianza y el mútuo entendimiento entre los dos países” (17)¿qué decir de los conflictos del tomate y del transporte? ¿Esa es la confianza y el mútuo entendimiento?.

A dos años y meses de su puesta en práctica, las previsiones optimistas de los negociadores telebianos están lejos de haberse cumplido. Salvo escasos productos que han encontrado nichos de mercado específicos, nos hemos quedado sin ventajas comparativas y sin autosuficiencia alimentaria. El PIB agropecuario no crece. nuestras exportaciones no se diversifican. Si la balanza ha tenido mejoría se debe a la devaluación del peso, la recesión de la economía, y, el incremento en el precio de las materias primas agropecuarias, que tiene tras de si, el empobrecimiento de más mexicanos. Por si todo ello fuera poco, los productos —como el tomate— donde hay ventajas comparativas se han enfrentado a nuevas barreras, la debilidad de nuestro sistema de certificación fitosanitaria ha provocado la introducción de alimentos en mal estado, y, la carencia de acuerdos de fondo sobre trabajo migratorio ha topado con una ola antimexicana.

Parafraseando a Benito Juárez puede decirse: !Pobre agricultura mexicana: tan lejos de Dios, y tan cerca del TLC!. Descapitalizada, estancada, sin integración de sus fases, con instituciones gubernamentales desmanteladas, con una drástica reducción en los subsidios, la agricultura mexicana fue puesta a competir, prácticamente de un día a otro, sin gradualidad, sin políticas de reconversión y sin fondos compensatorios —al menos que Procampo se considere

tal— en contra de dos de las agriculturas más fuertes del mundo. No puede sorprender entonces que, el mismo día en que entró en vigor el tratado, miles de indígenas se hayan levantado en armas, en parte en contra de él.

El !Ya Basta! zapatista, no parece, sin embargo, haber sido escuchado por quienes deciden las políticas agrícolas y comerciales en el país. ¿Cuántos levantamientos más harán falta para que se entienda, de una vez por todas, que no hay desarrollo nacional viable sin una agricultura fuerte, y que no puede haber una agricultura fuerte al margen de los campesinos y los indios de este país? ¿Cuántos !Ya Basta! será necesario oír desde lo más profundo del México profundo para que se entienda que este TLC condena a la agricultura del país y a sus campesinos? ¿Cuántos conflictos más, estilo Barzón, tendremos que tener antes de que, cuando menos, se implementen políticas compensatorias y se busque gradualidad en la aplicación de las medidas más fuertes? Parecen ser muchas interrogantes. Nuestra estabilidad está en juego.

(*) Quiero agradecer la colaboración de Ana de Ita y Patricia Ugalde en su realización, así como los comentarios de Víctor Suárez, Fidel Morales, Fernando Celis, Víctor Pérez Grovas, Karen Lehman y Luis Meneses. La responsabilidad de las opiniones es, sin embargo, mía.

- 1) *El Financiero*, 11 de enero de 1996.
- 2) *La Jornada*, 1 de febrero de 1996.
- 3) Datos del Consejo Mexicano del Café.
- 4) *El Financiero*, 6 de marzo de 1996.
- 5) *La Jornada*, 9 de marzo de 1996.
- 6) *El Financiero*, 19 de febrero de 1996.
- 7) *El Financiero*, 31 de enero de 1996.
- 8) *El Financiero*, 6 de marzo de 1996.
- 9) *Reforma*, 6 de marzo de 1996.
- 10) *El Financiero*, 20 de febrero de 1996.
- 11) *El Financiero*, 2 de febrero de 1996.
- 12) *La Jornada*, 29 de febrero de 1996.
- 13) *El Financiero*, 11 de febrero de 1996.
- 14) *El Financiero*, 17 de febrero de 1996.
- 15) *El Financiero*, 16 de enero de 1996.
- 16) *El Financiero*, 16 de enero de 1996.
- 17) *El Financiero*, 12 de febrero de 1996.