

# El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desarrollo social y los dilemas de la agricultura mexicana\*

MA. CRISTINA ROSAS Y PEKKA VALTONEN

## Resumen

El presente documento analiza los impactos regionales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), especialmente en el sector agrícola mexicano. Los autores sugieren que dadas las tendencias actuales hacia la liberalización comercial en el sector de referencia, los productos agrícolas orientados a la exportación (es decir, los que se producen sobre todo en el norte del país) podrían experimentar un auge positivo a costa de los productos agrícolas de autoconsumo (es decir, los producidos especialmente en el sur del país). Las medidas adoptadas por el gobierno mexicano ante este hecho (entre ellas, el Programa de Solidaridad) sugieren que los problemas estructurales de la agricultura mexicana se mantienen sin solución, en tanto que el TLC podría favorecer la conversión de las áreas destinadas a la producción de granos básicos en campos mecanizados y de capital intensivo. El efecto potencial de una situación de este tipo sobre las cifras existentes de desempleo en las zonas rurales es un motivo de preocupación que involucra a los tres gobiernos norteamericanos.

## Abstract

This paper deals with the analysis of the regional impacts of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), specially in the Mexican agricultural sector. The authors suggest that given the current trends toward trade liberalization in the sector, the exportation-oriented agricultural products (those produced mainly in the Northern part of the country) may experience a possitive rise in the face of NAFTA at the expense of the self-consumption agricultural products (those produced mainly in the Southern part of the country). A number of steps taken by the Mexican Government (among them the Solidarity Program) suggest that the structural problems of the Mexican agriculture remain unsolved, while NAFTA may favor the conversion of those areas devoted to the production of basic crops into capital-intensive fields. The potential affect of such a situation over the existing unemployment figures in the rural areas is a cause of concern that involves the three North American Governments.

---

*... en un marco de crecimiento muy limitado y errático se (ha) avanzado relativamente poco en el logro de los objetivos básicos de desarrollo económico y social de las áreas rurales de América Latina y el Caribe. Para empezar, el progreso realizado en la erradicación de la pobreza extrema en las áreas rurales de América Latina y el Caribe ha sido sólo limitado. De hecho, el número total de pobres viviendo en las áreas rurales de la región —a pesar de la magnitud de las migraciones hacia las áreas urbanas— se acrecentó durante las últimas décadas...*

\* Una versión preliminar del presente ensayo fue presentada en el VI Congreso de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC), que con el tema *Relaciones entre América Latina y otras regiones del mundo: experiencias y potencialidades* se llevó a cabo en Varsovia, Polonia, del 22 al 27 de junio de 1993.

---

... más del 50 por ciento de los campesinos pobres de América Latina y el Caribe se concentran sólo en dos países: Brasil y México (28. 8 y 15. 9 millones de personas, respectivamente).<sup>1</sup>

**E**l Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) suscrito por México, Estados Unidos y Canadá es una realidad. Ratificado en junio de 1993 —aunque sin acuerdos paralelos— por el Parlamento Canadiense, y los días 17 y 20 de noviembre por la Cámara de representantes y el Senado estadounidenses, más el anunciado consenso del Senado mexicano manifestado en las votaciones del 24 de noviembre, a partir del 1º de enero de 1994 da inicio la apertura comercial prevista para materializarse en un periodo de 15 años.

Se confía en que a través de este proceso los intercambios comerciales entre los tres socios norteamericanos encuentren cada vez menos obstáculos para fluir en los mercados involucrados.

Visto en estos términos, el libre comercio podría ser un instrumento que garantizara el bienestar y la prosperidad de México, Estados Unidos y Canadá, asumiendo como cierta la premisa de que el comercio internacional constituye una contribución decisiva a favor del desarrollo social a través de la generación de empleos, de la exposición de las economías internas a los rigores de la economía internacional, motivando así la eficiencia y la competitividad, etcétera.

Con todo, el libre comercio intensifica las actividades económicas, dada la motivación producida por la ausencia de obstáculos para comerciar; pero los impactos para los trabajadores, el medio ambiente y diversos agentes y grupos económicos, no siempre son favorables. A este hecho hay que sumar las notables asimetrías que existen especialmente en México, respecto a Estados Unidos y Canadá. De hecho, la adhesión de México a la zona norteamericana de libre comercio —hay que recordar que ya desde 1989, Canadá y Estados Unidos tenían en vigor un pacto bilateral de liberalización comercial—, es distinta de la de España y Portugal a la hoy Unión Europea, pese a que algunos estudiosos insisten en hacer esa analogía.

Cuando las naciones ibéricas se unieron a la CE, sus salarios promedio en las manufacturas eran equivalentes a la mitad de

<sup>1</sup> Citado por Eduardo A. Santos, *La internacionalización de la producción agro-alimentaria y el comercio agrícola mundial. Implicaciones para el desarrollo agrícola y rural de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, pp. 304-305.

los que prevalecían en la Comunidad, y su población equivale sólo al 13 por ciento del total de la Comunidad. Los salarios mexicanos equivalen al 14 por ciento de los de Canadá y Estados Unidos, y la población de México constituye el 24 por ciento del total de América del Norte.<sup>2</sup>

Si a esto se añade que la pobreza en México alcanza a prácticamente la mitad de la población —esto es 40 millones de mexicanos—, las perspectivas son sumamente desalentadoras.

Como explican algunos estudiosos de los procesos comerciales:

Sin duda, será México (cuya economía es 25 veces más chica que la norteamericana) la parte que más sufrirá por el acuerdo, pero esto no en el sentido de una pauperización general, sino en la forma de una violenta reestructuración interna, donde enteros sectores geográficos, económicos y sociales quedarán atrasados de los polos de prosperidad.<sup>3</sup>

La economía mexicana no se encuentra integrada como tal a la de Estados Unidos, ya que, como es sabido,

gran parte de las exportaciones mexicanas que se dirigen al norte proceden de las maquiladoras. De 1985 a 1989, la participación se elevó del 29 por ciento al 43 por ciento, y en 1990 las cifras representaban el 65 por ciento de las manufacturas que México enviaba al norte (en tanto que el petróleo era responsable del 31 del restante 35 por ciento). Puesto que las maquiladoras están localizadas cerca de la frontera, adquieren la mayoría de sus componentes de firmas estadounidenses, y reexportan virtualmente todos sus productos, por lo que se han segregado del sector industrial tradicional en México.<sup>4</sup>

Por añadidura hay que observar las consecuencias de la apertura comercial unilateral, iniciada por México desde 1982, sobre el com-

<sup>2</sup> Véase Peter Morici, "TLC: ampliando los beneficios", en *Etcétera*, núm. 10, 8 de abril de 1993, p. 13.

<sup>3</sup> Claudio Uriarte, "El habitual terror de ganar o perder", en *Página 12*, Buenos Aires, 17 de noviembre de 1993, p. 18.

<sup>4</sup> Peter Morici, *ibid.*

---

---

portamiento de las importaciones y las exportaciones de México. El año pasado, por ejemplo, aunque el país tuvo un auge como captador de inversión extranjera del orden del 29.3 por ciento —que ya sumado con lo logrado a lo largo del sexenio sería de 41 706 millones de dólares—, el déficit de la balanza comercial creció en un 86.3 por ciento —descontando la industria maquiladora, llegando a 20 mil 607 millones de dólares, en tanto que el crecimiento económico de 2.6 por ciento se ubicó un punto por debajo del experimentado en 1991.<sup>5</sup> Así las cosas, las importaciones superan, con mucho, a las exportaciones mexicanas. Los datos existentes corroboran que el año pasado la compra de bienes y servicios en el exterior se incrementó en un 26.1 por ciento, en tanto que las exportaciones lo hicieron en un tenue 1.5 por ciento.<sup>6</sup>

Parte del problema reside en que la inversión extranjera, que podría contribuir a la modernización o edificación de industrias capaces de competir en los mercados internacionales, se ubica, primordialmente, en el sector especulativo, interrumpiendo así la capitalización de las actividades económicas que permitirían a México responder a los rigores de la competencia foránea, cada vez más presente en la cotidianidad de la sociedad mexicana.

## **El desarrollo social en América del Norte**

El concepto de desarrollo social es sumamente amplio; sin embargo, conviene enfatizar algunas de sus características más sobresalientes para el caso de América del Norte. Implica, por un lado, la reducción de las asimetrías, tanto en el interior, como en el exterior de las economías participantes, en este caso la mexicana, la estadounidense y la canadiense. Significa, también, una distribución menos desigual de la riqueza en la región.

Bill Clinton ya se preocupaba por este hecho desde la campaña por la presidencia, en 1992, cuando afirmaba que

hoy en día el gerente de alguna importante empresa estadouni-

<sup>5</sup> "Las exportadoras e importadoras más importantes de México", en *Expansión*, año XXV, vol. XXV, núm. 625, septiembre 29 de 1993, p. 99.

<sup>6</sup> *Ibid.*

dense gana 100 veces más que el ingreso promedio de un trabajador (...) Prácticamente una de cada cinco personas que trabaja tiempo completo no gana lo suficiente para evitar que su familia se mantenga en la línea de pobreza. Uno de cada cinco niños vive en condiciones de pobreza.<sup>7</sup>

Esta situación, tan familiar para los mexicanos, arrojaba las siguientes cifras en 1989: el 10 por ciento de la población más acaudalada concentraba el 41 por ciento del ingreso, en tanto que el 50 por ciento de los mexicanos más desprotegidos recibían sólo el 16.7 por ciento.<sup>8</sup>

En Canadá, durante la campaña política previa a las elecciones federales del 25 de octubre, el líder del Partido Liberal, Jean Chrétien habló de la necesidad de ampliar los programas sociales, enfatizando las transferencias de recursos de Ottawa hacia las provincias, con vistas a incrementar las pensiones para las personas de la tercera edad, mejorar el seguro del desempleo, y tomar medidas para la atención de los infantes.<sup>9</sup>

Lo anterior corrobora el interés de los tres socios norteamericanos por elevar el bienestar de sus sociedades. Sin embargo, no hay que confundir el énfasis en torno a las políticas sociales con una responsabilidad compartida o colectiva en virtud del TLC. Antes bien, ni el tratado trilateral ni sus acuerdos paralelos contienen disposiciones que desemboquen en actitudes decisivas a favor de las sociedades mexicana, estadounidense y canadiense.

### **Del dumping social a la responsabilidad colectiva**

Uno de los graves problemas que aquejan al TLC es la falta de una

---

<sup>7</sup> Bill Clinton y Al Gore, *Putting People First. How We All Can Change America*, New York, Times Books, 1992, pp. 67 y 164.

<sup>8</sup> En el reciente *V Informe de Gobierno*, el presidente Salinas de Gortari explicaba que el número de mexicanos que viven en la indigencia cayó de 18.8 por ciento en 1989 a 16.1 por ciento en 1992. Estas cifras, sin embargo, han sido rechazadas por líderes sindicales, partidos políticos de oposición e incluso, organizaciones empresariales. (Véase, "México. Política y economía. Salinas politiza su informe anual. Ofrece pacto de civilidad y resta importancia al TLC", en *Informe Latinoamericano*, 18 de noviembre de 1993, p. 536.

<sup>9</sup> Véase "Social programs: the cuts to come", en *Macleans*, october 11, 1993, vol. 106, núm. 41, pp. 20-24; y "Taking charge. The Liberals assume power-and inherit a host of headaches", en *Macleans*, november 8, 1993, vol. 106, núm. 45, pp. 14-18.

---

---

estrategia de largo plazo. En el transcurso de los próximos 15 años, el pacto trinacional reglamentará la liberalización comercial y la abolición de barreras al movimiento de capitales y de ciertos servicios profesionales. Este diseño se aboca, sobre todo, al aprovechamiento de las ventajas comparativas de corto plazo de sus socios involucrados, particularmente de México.

De hecho, México, como explicaba Doris Meissner, se ha definido como “la Meca de los salarios bajos” de América del Norte, situación que no favorece la adopción de políticas sociales para la región.<sup>10</sup> Inclusive, en el marco de los Acuerdos Paralelos al TLC (AP), la ventaja comparativa de México en América del Norte pareciera ser la falta de *enforcement* de las legislaciones ambientales y laborales. El TLC es un diseño *vertical* de integración —no horizontal, como plantea, por ejemplo, la hoy Unión Europea— y, paradójicamente, toma como referente principal —por cuanto a nivel de vida se refiere—, al socio menos desarrollado, es decir, a México, situación por demás riesgosa.

Las motivaciones que han dado origen al TLC en América del Norte distan mucho de los objetivos que hicieron realidad a la Unión Europea. Si se atiende a lo que Joseph S. Nye denomina “fuentes del poder de las relaciones internacionales” —el poder político-militar, el poder económico, y el llamado *soft power*—, Estados Unidos tiene dificultades para sustentar la proyección de sus intereses en el mundo de la posguerra fría. Así, el TLC, concebido como parte de una estrategia que intenta contribuir a la recomposición hegemónica estadounidense, tan deteriorada por razones de ineficiencia productiva a nivel interno, a la que se suma la rivalidad intercapitalista de Europa Occidental y Japón, difiere, con mucho, de los intereses de los países que convinieron en hacer realidad los Tratados de Roma, y hoy en día, los Tratados de Maastricht.

Como explica Bela Balassa, la voluntad política de los seis socios fundadores de la entonces Comunidad Europea, tenía, entre otros

<sup>10</sup> Véase Doris Meissner, “El manejo de las migraciones”, en Suplemento *Política*, periódico *El Nacional*, 2 de julio de 1992, pp. 11-15. La autora sostiene que la exclusión del tema migratorio de la agenda de negociaciones comerciales a nivel bilateral entre México y Estados Unidos es un error, porque, se asume que las asimetrías entre los dos países, no sólo subsistirán, sino que se agudizarán. Meissner sugiere que la simple discusión del tema en el marco del TLC permitiría a ambos socios vislumbrar criterios no sólo con vistas a reglamentar las migraciones, sino, sobre todo, para acercarse un poco a las causas que generan esta dinámica.

propósitos, el hacer de Europa Occidental “una tercera fuerza” en las relaciones internacionales de la guerra fría, en la que, aparentemente, Estados Unidos y la URSS disponían del curso de los acontecimientos globales. A través de la unidad, Europa percibía la posibilidad de recuperar parte de la hegemonía económica y política perdidas con motivo de la Segunda Guerra Mundial. Dicho en otras palabras: la integración europea, iniciada en 1957, se perfilaba como una opción real para hacer de los socios comunitarios una potencia en la escena internacional.<sup>11</sup> En este sentido, la diferencia entre la Unión Europea y el TLC radicaría en que Estados Unidos percibe este último como un recurso en busca de la recuperación de competitividad en las relaciones económicas internacionales, o bien, dicho en otros términos, para seguir manteniendo el *status* de potencia.

Sin embargo, retomando la explicación de Nye en torno a los recursos necesarios para contar con poder en la actualidad, convendría acotar que los tres rubros citados escasean, y que, por lo mismo, Estados Unidos rechaza cualquier insinuación acerca de la posibilidad de asumir un compromiso común o colectivo respecto a las asimetrías que imperan en América del Norte. Justamente, con el advenimiento de la posguerra fría, numerosos analistas sugieren que, ausente la confrontación con la URSS en virtud de su colapso, ocupan el centro del análisis los “diversos capitalismos” que, se afirma, sustentan Japón, los países europeos occidentales y Estados Unidos. Quienes hacen ese tipo de aseveraciones destacan el nacimiento de la integración en Europa Occidental tras dos guerras devastadoras que, de una u otra forma, enseñaron a los europeos el valor de la cooperación por encima de la confrontación. Ese mismo argumento se utiliza para explicar por qué en América del Norte el sentimiento de cooperación se traduce en la simple institucionalización de los intercambios comerciales: Estados Unidos, motor principal del TLC, no ha padecido, en toda su historia, guerras devastadoras ni confrontaciones armadas con sus vecinos que no pudiera resolver a su favor.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1964, p. 3.

<sup>12</sup> Jeffrey Garten sugiere que la confrontación Estados Unidos-URSS es sustituida, tras el colapso soviético, por la lucha entre Estados Unidos, Japón y Alemania, por la supremacía en la escena mundial. A partir de esta premisa, el autor se dedica a explicar los “diversos tipos de capitalismo” que desarrollan cada uno de estos países. Véase *A Cold Peace. America, Japan, Germany and the Struggle for Supremacy*, New York, A Twentieth Century Fund Book/Times Books, 1993, pp. 108-133.

---

Como ya se ha explicado, aunque el TLC producirá dislocaciones múltiples a los diversos grupos económicos de las partes contratantes, no posee disposiciones que garanticen asistencia durante el periodo de "ajuste". En este sentido, la experiencia de Canadá, como país que desde 1989 tiene suscrito un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Estados Unidos, es importante. Algunos analistas sugieren que el gobierno de Brian Mulroney, impulsor de este pacto bilateral, no logró adoptar políticas industriales ni de ajuste para apoyar las ramas de la economía afectadas, como tampoco diseñó programas para fortalecer la competitividad de las industrias canadienses, a través, por ejemplo, de medidas para entrenar o calificar la mano de obra.<sup>13</sup>

Quienes se oponen al libre comercio en Canadá, argumentan que alrededor de 400 mil empleos se han perdido en el sector manufacturero a partir de la entrada en vigor del ALC con Estados Unidos.<sup>14</sup> Claro está que existe una serie de problemas estructurales propios de los países desarrollados que, en los últimos años, han venido padeciendo recesiones materializadas en un desempleo pasmoso, inflación, disminución en el crecimiento económico etcétera, y todo ello, desde luego, no es atribuible por entero, en el caso canadiense, al libre comercio con los estadounidenses. Algunos estudios sobre el desempleo en los países desarrollados explican que éste es producto de las innovaciones científico-tecnológicas, las cuales hacen posible prescindir de la contratación de un gran número de trabajadores. Con todo, Canadá habría requerido políticas de ajuste que el gobierno conservador de Mulroney no adoptó a tiempo, contribuyendo, así, a la agudización de la crisis económica del país, y preparando, al mismo tiempo, el arribo de un nuevo liderazgo político, que, como el propuesto por Chrétien, plantea atacar el malestar social imperante.

Ahora bien, en el TLC México es el socio más débil, y los ajustes que habrá de experimentar serán particularmente dolorosos. Tan sólo en dos años, entre 1990 y 1992, un número importante de pequeñas y medianas industrias han quebrado por la imposibilidad

<sup>13</sup> Tom Legler, "Más allá de Mulroney", en *Etcétera*, núm. 12, 22 de abril de 1993, pp. 21-22.

<sup>14</sup> *Ibid.*

de competir ante los rigores de la apertura comercial. Las cifras más conservadoras hablan de cien mil empleos perdidos, en tanto que, como se sabe, alrededor de las tres cuartas partes de la población económicamente activa trabaja en industrias de esas dimensiones. Algunos cálculos sugieren que en los próximos años, por lo menos un 40 por ciento de esas empresas dejarán de existir.<sup>15</sup>

¿Resulta esta situación aceptable para Estados Unidos y Canadá? En principio, entre las pocas posibilidades con que cuenta México para sobrevivir ante los embates de la liberalización comercial figura el *dumping social*. Este consiste en el conjunto de las disposiciones en materia de protección ambiental, de garantías laborales y de niveles de seguridad en el trabajo que son motivo de legislaciones laxas, por ejemplo en industrias como las maquiladoras. Ésta fue, entre otras razones, la principal motivación para suscribir AP al TLC, lo que resultó en cuatro arreglos para la ecología, el trabajo, financiamiento a proyectos fronterizos para el tratamiento de desechos sólidos, y un entendimiento sobre salvaguardas, respectivamente.<sup>16</sup> Los temas, cuya ausencia se resiente en especial, son, entre otros, migraciones, deuda externa, minorías —y en el caso de México, la población indígena—, cultura, el uso de la protección ecológica como barrera no arancelaria —con el embargo atunero, por ejemplo—, lo que lleva a concluir que la ausencia de una dimensión social es tan notable en el pacto trinacional que resulta virtualmente inexplicable su omisión ante la falta de instrumentos de competitividad en la sociedad mexicana. Esto es de importancia nodal, porque la reducción de las asimetrías entre México, Estados Unidos y Canadá no es un proceso que pueda realizarse súbitamente. Se calcula que si los salarios mexicanos llegaran a superar a los de Estados Unidos a un ritmo de crecimiento anual del 7 por ciento —cifra que, dada la tendencia actual, parece muy optimista—, los ingresos de los mexicanos llegarían a representar el 25 por ciento de los de su con-

<sup>15</sup> Morici habla de unas nueve mil empresas medianas y pequeñas que han quebrado, mismas que representan el 10 por ciento de las existentes. Véase "TLC: ampliando los beneficios". (*Ibid.*)

<sup>16</sup> Jaime Serra Puche, "Intervención ante el H. Senado de la República, 17 de agosto de 1993. Conclusión de las Negociaciones sobre los Acuerdos Paralelos al Tratado de Libre Comercio", en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, SECOFI, 1993, pp. 15-33.

---

---

traparte estadounidense hacia el año 2000, y el 50 por ciento en el 2010.<sup>17</sup>

¿Qué opciones existen para México? La agricultura mexicana, como estudio de caso, proporciona algunas pistas respecto al curso que seguirá la liberalización comercial y las capacidades de los mexicanos para afrontarla.

### **El perfil actual de la agricultura mexicana**

En México, después de la época de la Revolución, el Estado siempre ejerció una política agraria fuerte y resuelta.<sup>18</sup> Aunque el nivel de intervención directa del Estado en la agricultura ha variado considerablemente con los distintos gobiernos, ha existido un compromiso explícito en los asuntos agrarios, en comparación con otros países latinoamericanos. Ello en parte se debe al legado de los ideales revolucionarios en la política mexicana. El apoyo a la producción campesina de pequeña escala y la promoción de la producción doméstica de granos básicos de primera necesidad han sido las piedras angulares de estos ideales. Sin embargo, en el mundo real, los ideales se han limitado a la retórica: en los últimos 50 años, a excepción de dos periodos breves, la estrategia agrícola adoptada favoreció la especialización en la agricultura comercial para la exportación, en vez de apoyar la producción campesina de granos básicos.<sup>19</sup>

Al hablar del sector agrícola no está de más recordar que hay una diferencia fundamental entre la agricultura comercial y la producción campesina. En el contexto latinoamericano la diferencia se denomina, según Alain de Janvry, "dualismo funcional". Es dual porque el sector agrario está dividido en dos partes, y es funcional porque una de las partes, es decir, el campesinado tradicional, está

<sup>17</sup> Peter Morici, "Implications of a Social Charter for the North American Free Trade Agreement", en *Canada-U. S. Outlook*, vol. 3, núm. 3, p. 4.

<sup>18</sup> Véase Marilyn Gates, "Codifying Marginality: The Evolution of Mexican Agricultural Policy and its Impact on the Peasantry", en *Journal of Latin American Studies*, 1988, vol. 20, pp. 277-311.

<sup>19</sup> David Barkin, "The End to Food Self-Sufficiency in Mexico", *Latin American Perspectives*, vol. 14:3, 1987, p. 281; véase también Michael Foley, "Agenda for Mobilization: The Agrarian Question and Popular Mobilization in Contemporary Mexico", *Latin American Research Review*, vol. 20:2, 1991, p. 45.

serviendo a la otra, esto es, la agricultura comercial. Los campesinos producen comestibles básicos para mercados locales, lo cual no es de interés para la agricultura comercial, y ofrecen mano de obra barata a cambio de salarios bajos respecto al nivel de los demás gastos reproductivos, lo que es posible debido a su condición de campesinos vinculados con la agricultura de subsistencia.<sup>20</sup>

Actualmente es evidente que con el TLC el gobierno de Salinas de Gortari desea poner fin a este dualismo imperante en México y crear un sector agrario único y orientado a la exportación. El hecho es que el dualismo ya no es funcional ni espera que el libre comercio lo obligue a serlo. La agricultura tendrá que ser más productiva, no a partir de la ventaja que representan los bajos salarios, sino a través de la capitalización y la mecanización. Para un país que aspira a tener una economía madura y desarrollada, no es congruente el hecho de que un 25 por ciento de su mano de obra sea rural.

Se afirma, por parte de varios especialistas, que el TLC sólo es el resultado lógico de los pasos seguidos por México desde la mitad de los años ochentas, los cuales se han efectuado de manera unilateral, esto es, sin estar acompañados de acciones recíprocas de parte de sus vecinos nortños.<sup>21</sup> En la agricultura prevalece la misma lógica, si bien los cambios de hoy parecerían ser totalmente nuevos y más drásticos que en otros sectores. Sin embargo, simplemente se están desmantelando los vestigios retóricos de la política agraria que en realidad no benefició a la producción campesina en décadas pasadas, y se trata de dar prioridad a la producción exportadora de una manera abierta y totalmente visible. Este proceso se inició antes del TLC, y la piedra angular del mismo fue la modificación del artículo 27 de la Constitución, en diciembre de 1991, con lo que se puso fin a uno de los ideales más apreciados en la retórica revolucionaria.

Con el libre comercio, el Estado mexicano puede retirarse de la política de los subsidios a los granos básicos y del aprovisionamiento de precios para el consumidor más bajos que los de los mismos granos. La importación de granos básicos es un incentivo estructural

---

<sup>20</sup> Timothy Wise, "The Current Food Crisis in Latin America: A Discussion of de Janvry's 'The Agrarian Question'", *Latin American Perspectives*, vol. 14:13, 1987, pp. 299-300.

<sup>21</sup> Sidney Weintraub, "The Economy on the Eve of Free Trade", en *Current History*, february 1993, pp. 67-72; véase también Jaime Ros, "Free Trade Area or Common Capital Market? Notes on Mexico-US Economic Integration and Current NAFTA Negotiations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34:2, 1992, p. 55.

---

para la apertura económica: como México no produce suficientes comestibles para su población creciente, la manera más práctica de cubrir los faltantes es a través del libre comercio con precios fijados por los mercados mundiales.<sup>22</sup> Los programas agrícolas precedentes que buscaban la autosuficiencia en la producción de granos básicos (como el SAM o Sistema Alimentario Mexicano, por ejemplo) resultaron inadecuados, temporales y costosos, y, desde el punto de vista de los planes gubernamentales, pareciera ser que realmente no existió alternativa al libre comercio en la agricultura, a menos que se hubiera sacrificado una buena parte de las tierras irrigadas y más productivas empleadas en la producción con vistas a la exportación, para, en su lugar, producir granos básicos de valor más bajo.<sup>23</sup>

Con lo anterior no se pretende asumir que la autosuficiencia sea una finalidad meritoria en sí misma a costa de la economía nacional. Sin embargo, en México, durante el proceso de liberalización comercial, no sólo se buscará llenar el vacío entre los actuales niveles de producción y la demanda a través de medidas eficaces. La ventaja competitiva de los granos básicos importados, fácilmente podrá sustituir una parte aun mayor de la producción doméstica, acentuando las discrepancias entre la producción y la demanda. Ello traerá, como resultado, una mayor dependencia respecto de Estados Unidos y un incremento en las vulnerabilidades de la economía mexicana. Pero lo que es más importante es el hecho de que se privará a millones de campesinos pobres de sus mecanismos de subsistencia, situación que acentuará la emigración desde el campo hacia los centros urbanos. Más adelante se volverá a analizar este aspecto.

### **El libre comercio en la agricultura: ventajas y riesgo**

El gobierno de Salinas de Gortari asume la capitalización como un prerrequisito de la agricultura mexicana para aumentar su productividad a niveles de competitividad. Si se piensa en el hecho de que los ciento noventa y seis millones de hectáreas que existen en el

<sup>22</sup> Steven Sanderson, "Mexico's Environmental Future", en *Current History*, february 1993, p. 75. La versión en español de este análisis fue publicada en la revista *Etcétera* con el título "El futuro ecológico de México", núm. 19, 10 de junio de 1993, pp. 15-17.

<sup>23</sup> Barkin, *op. cit.*, pp. 284-290.

territorio mexicano, 20 millones están cultivadas y sólo seis millones de ellas se encuentran propiamente irrigadas, las posibilidades de un aumento en la productividad a través de la ampliación de la irrigación —de tipo capital-extensiva— parecen prometedoras. El gobierno mexicano confía en que con el TLC los capitales doméstico y foráneo estarán más interesados en invertir en el sector agrícola. Eso tomará algún tiempo, ya que los periodos de transición hacia la reducción de aranceles hasta su virtual eliminación, no harán visible con claridad la situación final de los mercados durante algunos años, y el retiro de subsidios al agua y a la energía limitará, temporalmente, los recursos para invertir. Así, cuando las inversiones lleguen, la mayoría, evidentemente, se dirigirá al sector exportador. Existen razones suficientes para invertir en cultivos de alto valor y no en los de bajo valor, ya que en estos últimos existe sobre-producción en Estados Unidos mismo.

Los analistas parecen coincidir en que con el libre comercio el sector exportador se verá ampliamente beneficiado. Especialmente se encontrarán en situación favorable las frutas, las legumbres de invierno y, obviamente, el azúcar.<sup>24</sup> En términos generales, se tiene previsto que los aranceles para el comercio en productos agrícolas disminuirán hasta cero en los diez años siguientes a la entrada en vigor del tratado. En ese lapso México eliminará el 82 por ciento de

<sup>24</sup> Para una discusión más amplia acerca de los ganadores y los perdedores en el TLC, véase Michael Conroy y Amy Glasmeier, "Unprecedented Disparities. Unparalleled Adjustment Needs: Winners and Losers on the NAFTA Fast Track", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34:4, 1992-93.

Como se recordará, unos días antes de que se produjera la votación en la Cámara de Representantes estadounidense el 17 de noviembre, el TLC fue reabierto en algunos sectores, violando no sólo la disposición del *fast track*—según la cual el Congreso sólo podía aprobar o rechazar el texto del pacto comercial, mas no hacer modificaciones— sino las propias disposiciones previstas en el texto base del tratado, según las cuales podrán modificarse los términos estipulados originalmente *una vez que el tratado haya entrado en vigor*. Al margen de esta discusión, conviene enfatizar que entre los rubros que fueron renegociados figuran la carne de res, el cacahuete, el trigo, el concentrado congelado de jugo de naranja, el pepino, el vino y algunas precisiones respecto al Banco de Desarrollo instituido a fin de canalizar recursos para la limpieza de la frontera México-Estados Unidos. Algunos expertos consideran que "las promesas de Clinton fueron sacrificios adicionales de los mexicanos, pero hubiese sido mucho peor mantenerse inamovibles y perder la aprobación en la Cámara de Representantes. Se trató de un costo de oportunidad, el cual ya tendremos tiempo de sentarnos a analizar en detalle", especificó uno de los consultados. Véase "Reiniciará la Negociación del TLC el 1 de Enero", en *El Financiero*, 23 de noviembre de 1993, p. 18.

---

los aranceles que aplica a los productos agrícolas estadounidenses, Estados Unidos suprimirá el 95 por ciento de sus aranceles sobre los productos agrícolas mexicanos.<sup>25</sup>

En los productos agrícolas más sensibles para ambas economías, los periodos de transición continuarán hasta 15 años después de la puesta en marcha del pacto comercial. Para México, los productos sensibles incluyen maíz, frijol y leche en polvo, y para Estados Unidos, jugo de naranja y azúcar.<sup>26</sup> Este convenio en el tratado<sup>27</sup> confirma las expectativas de que con el libre comercio la parte que más sufrirá será la producción doméstica mexicana y que florecerá la producción exportadora. Antes de la renegociación del TLC en vísperas del 17 de noviembre, algunas estimaciones sugerían que la producción de azúcar podría avanzar 82 por ciento en México, mientras que el dinamismo de la producción de frutas y legumbres podría resultar atractiva a los inversionistas.<sup>28</sup>

Sin embargo, esta percepción de éxito en el sector exportador debe considerar un riesgo sobre el que se ha discutido de manera escueta. Debido a la escasez general de capital en la agricultura mexicana, y en virtud de que los costos en general son más bajos en México, será sencillo para el *agribusiness* estadounidense superar la producción mexicana orientada a la exportación. Las grandes industrias tendrán amplias oportunidades de aprovechar este escenario, ya que mantienen algunas plantas procesadoras de productos agrícolas en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos. Combinando la producción básica y el procesamiento podrían fortalecer su posición en los mercados. Hay un precedente: la compañía *Pepsi* acapara, hoy en día, el 20 por ciento de la producción de azúcar mexicana. Es posible que estas empresas aporten capitales, pero sólo hasta niveles que remplazarían el capital doméstico

<sup>25</sup> *The Economist*, february 13, 1993, p. 11.

<sup>26</sup> En el texto original del TLC, el concentrado congelado de jugo de naranja tenía una desgravación de 9.25 centavos que recibe este producto mexicano por kilogramo en un periodo de 15 años. El presidente Clinton, en cambio, concedió a los productores estadounidenses que si aumenta la exportación y los precios caen en el mercado, se impondrán sanciones a las ventas extra. Además, en el contexto mundial de comercio, Estados Unidos no reducirá una desgravación de más del 15 por ciento sobre las exportaciones brasileñas. Véase "Reiniciará la Negociación del TLC el 1 de Enero". (*Ibid.*)

<sup>27</sup> "Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos: Resumen", en *Comercio Exterior*, vol. 42, agosto de 1992, p. 15.

<sup>28</sup> Michael Conroy y Amy Glasmeier, *op. cit.*, p. 18.

mexicano en la agricultura, situación que se convertiría en un juego de “suma cero”, si bien las utilidades, al dirigirse hacia Estados Unidos, producirían un saldo negativo para México. Además, el empleo, en el largo plazo, presenta un panorama incierto ante esta situación porque, como es sabido, la capitalización de la agricultura resulta inevitablemente en prácticas menos intensivas en el uso de la mano de obra.

El desarrollo de las exportaciones implica un asunto de crucial importancia: el cuidado del medio ambiente. En el norte de México, donde se produce la mayor parte de los productos para la exportación, la intensificación de la agricultura podría resultar en la salinización de los recursos acuíferos, más la contaminación por el uso de fertilizantes y otros riesgos similares.<sup>29</sup> Cuanto más cerca se esté de la frontera con Estados Unidos, más espinosa se torna la situación, por la combinación de la agricultura con los peligros ambientales de la industria maquiladora. En los AP, el medio ambiente fue uno de los puntos clave, como ya se indicó y, como resultado de esta negociación, los asuntos ambientales se encontrarán bajo una vigilancia más estricta que la que hasta hoy ha imperado. En sí, el problema no estriba en el *enforcement* sobre el medio ambiente, sino en la actitud proteccionista de Estados Unidos —con la tendencia proteccionista tan extendida de ese país—, lo que sugiere la posibilidad de exponer a miles de compañías mexicanas industriales o agrícolas a discusiones interminables por no cumplir los requisitos ambientales estipulados, lo que haría del TLC un marco a favor del proteccionismo.<sup>30</sup>

### **La economía campesina en el TLC**

Como se explicaba anteriormente, el desmontaje de la política agraria, presuntamente pro-campesina, se inició antes de que el TLC fuera una realidad. Por ejemplo, en los años ochentas, la *Ley de Fomento Agropecuario* preveía el desarrollo ulterior: permitía a los

<sup>29</sup> Steven Sanderson, *op. cit.*, p. 75.

<sup>30</sup> Damian Fraser, “Mexico ponders price it must pay for NAFTA”, en *Financial Times*, march 23, 1993.

---

---

ejidatarios alquilar su tierra al agrocapitalismo a condición de que ellos mismos se emplearan como trabajadores en sus terrenos.<sup>31</sup> Finalmente, en diciembre de 1991, las reformas constitucionales al artículo 27 revocaron la responsabilidad del Estado de dar tierra a quien la necesita. En las “reformas”, el sistema ejidatario prácticamente fue eliminado y, con él, uno de los ideales más profundos de la reforma agraria revolucionaria. Las tierras serían privatizadas y se les podría alquilar, vender e hipotecar —aunque sólo a un miembro del mismo ejido, si la mayoría de los miembros no se comportaban de manera distinta. Estos cambios radicales se hicieron independientemente del TLC, pero es razonable suponer que, con el advenimiento del tratado en el horizonte, el primer impulso para las “reformas” fue la liberalización comercial por venir.

Debe admitirse que hay diferencias importantes entre los ejidos más prósperos en el norte, desarrollados a la usanza del *business*, y los más pequeños en el sur del país, los que producen comestibles para el propio consumo. Los primeros son más proclives a adaptarse a la nueva situación y parecería que podrían prosperar con el libre comercio, debido a que en muchos casos ya cuentan con experiencia en los mercados internacionales. Estos grandes ejidos del norte son los que más se han beneficiado de los créditos agrícolas y de otras mejoras en la infraestructura en años recientes. De hecho, constituyen las unidades básicas de la estrategia del gobierno para integrar la agricultura mexicana en el libre comercio.<sup>32</sup>

Las grandes presiones se ejercerán sobre los 2.5 millones de campesinos más pobres, ejidatarios o no, que producen maíz y frijol para su propio consumo y que venden sus escasos excedentes en los mercados locales o a las agencias gubernamentales como *Conasupo*. Con sus familias integran de doce a quince millones de personas, esto es, la mitad de la población rural en México. Para ellos, su incapacidad de competir ante el TLC no sólo es un problema serio, es, más bien, una indudable derrota.

<sup>31</sup> Para analizar los cambios en los años ochentas, véase Wayne Olson, “Crisis and Social Change in México's Political Economy”, en *Latin American Perspectives*, vol. 12, march 1985, y también Marilyn Gates, *ibid.*

<sup>32</sup> Para una discusión sobre los efectos de la privatización en las tierras ejidales, véase Juan Carlos Pérez Castañeda, “El nuevo ejido: una forma de propiedad privada”, en Suplemento del Campo, *La Jornada*, 25 de mayo de 1993, pp. 1-3.

Los campesinos pobres no pueden competir con los agricultores estadounidenses: la cosecha de maíz por hectárea en Estados Unidos es de hasta 4 veces mayor que el promedio en México y ocurre casi lo mismo con el frijol. Lo que es más importante: los campesinos pobres no podrían sobrevivir con los precios mundiales que imperan para el maíz y el frijol. Según algunas fuentes, con los subsidios, los precios de los granos básicos en México, en promedio, han sido hasta en un 70 por ciento superiores a los que imperan en los mercados internacionales.<sup>33</sup> En el periodo comprendido entre enero y agosto de 1992, la protección nominal del país (es decir, la discrepancia entre los precios internacionales e internos) se calculó en +69 por ciento (sin ajuste por la diferencia en calidad y al tipo de cambio nominal), +56 por ciento (con ajuste por calidad y con tipo de cambio nominal) ó +27 por ciento (con ajuste por calidad y con tipo de cambio real). Estas cifras del periodo enero-agosto de 1992 —los últimos meses antes de que se diera a conocer el texto base del TLC— ya muestran una disminución en los subsidios, iniciada a partir de 1991, en el siguiente orden: +72, +59 y +40 por ciento, respectivamente.<sup>34</sup>

Si los acuerdos agrícolas son puestos en marcha conforme a lo previsto en el TLC, el libre comercio en los granos básicos, especialmente en el maíz, resultará en una dislocación masiva de la población rural, tal vez la más grande en la historia de México: posiblemente millones de campesinos se verán forzados a salir del campo. Es posible que la producción campesina de subsistencia pueda sobrevivir hasta cierto punto en ciertas zonas altamente marginadas, pero como clase social tradicional, el campesinado se tornará, en los próximos 15 años, un sector social virtualmente inexistente.<sup>35</sup> El debate sobre el *status* de los campesinos mexicanos, en el que tradicionalmente se discutía si son campesinos o semiproletariados, concluirá definiéndolos como *proletariado*.

<sup>33</sup> Michael Conroy y Amy Glasmeier, *op. cit.*, p. 19.

<sup>34</sup> Salomón Salcedo, José Alberto García y Myriam Sagarnaga, "Política agrícola y maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano", en *Comercio Exterior*, vol. 43, abril de 1993, pp. 303-304.

<sup>35</sup> Por supuesto, la tendencia hacia la disolución del campesinado ya existía antes del TLC, y por lo tanto, —con el libre comercio en los granos básicos es posible prever que esta tendencia se acelere. Véase, por ejemplo, Othón Baños Ramírez, "México rural poscampesino", en *Nueva Antropología*, vol. XI, núm. 39, 1991.

---

---

## Conclusiones

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte plantea un proceso de profundas consecuencias para las sociedades de los países de la región. Como todo pacto, implica asumir compromisos y obligaciones que, a su vez, traen aparejados ciertos privilegios. En el caso concreto de este documento, posibilita la institucionalización de las relaciones económicas que México mantiene con su principal socio comercial, en la búsqueda de reciprocidad y predictibilidad ante el creciente proteccionismo y el unilateralismo de Estados Unidos. México, *de facto*, se suma al área de libre comercio existente gracias al ALC que en 1989 suscribieron Canadá y Estados Unidos. Esta primera ampliación de la liberalización comercial en Norteamérica es una de las más complejas y riesgosas de que se tenga noticia en los últimos 40 años, dadas las profundas asimetrías con raíces estructurales que prevalecen en México, respecto a Estados Unidos y Canadá.

Las asimetrías imperantes se manifiestan prácticamente en todos los ámbitos de las tres sociedades participantes en este pacto trilateral: el económico, el político, el cultural, el ámbito estratégico, etcétera.

De ahí la necesidad de incorporar una dimensión social al TLC, ya que, dados los cambios y reajustes que supone su puesta en marcha —y con los efectos que la apertura comercial unilateral ha traído a México desde 1982—, la pobreza de México se acentuará, provocando rezagos serios, inclusive en la capacidad competitiva tan buscada por Estados Unidos con este pacto regional, a menos que se cuente con planes concretos para asegurar que los diversos grupos y sectores de la economía nacional sean capaces de enfrentar los rigores de la competencia foránea.

El gobierno mexicano, tiene conocimiento, desde luego, de esta realidad, pero seguramente lo asume como el precio que el país habrá de pagar a fin de convertirse en una nación desarrollada. El sector agrícola ejemplifica algunos de los retos que la economía mexicana enfrentará con motivo del TLC. Para aliviar un poco el impacto de estos procesos, el gobierno ha iniciado un sistema de apoyo financiero en favor de los campesinos pobres, mas no para que se mantengan en sus tierras y en las jornadas laborales

tradicionales, sino para facilitar su traslado a otros empleos. Por tanto, en el largo plazo, la única solución residirá en crear más empleo en la industria y en los servicios. Sin embargo, como se ha visto, esta opción no es tan plausible. Los efectos de la apertura comercial en estos sectores no arrojan saldos muy satisfactorios para el país.<sup>36</sup>

Ante estas circunstancias se llega a la conclusión ineludible de que una amplia reestructuración en el agro mexicano —hacia la que el gobierno mexicano manifiesta un interés irreversible— contribuirá al incremento de la economía informal en México y a la exportación de mano de obra ilegal y barata a Estados Unidos —razón que explica, en parte, por qué en los AP al TLC se evadió el tema de reglamentar la migración ilegal mexicana hacia el mercado estadounidense.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Véase Jorge Castañeda, "The Clouding Political Horizon", en *Current History*, february 1993, p. 65; Cristina Rosas, "Learning from the Social Charter: the Case for Economic Integration and Free Trade in Western Europe and North America", ponencia presentada en la Conferencia Anual de la International Studies Association, en Acapulco, Guerrero, México, el 27 de marzo de 1993 (mimeógrafo).

<sup>37</sup> Jorge Castañeda y Carlos Heredia, "El TLC: los retos por venir", *Nexus*, marzo de 1993, pp. 37-48.