

## **5. La negociación del capítulo agrícola**

### **5.1 Las áreas agrícolas sensibles en la negociación**

Los asuntos más difíciles y controversiales en la negociación del TLCAN fueron tres: el empleo, las provisiones ambientales y el sector agrícola. Es éste último el tema de discusión para este capítulo por ser un sector altamente protegido y subsidiado en ambas naciones, además de asimétrico y con un gran número de intereses encontrados.

Puede decirse que la discusión del capítulo agrícola combinó los otros dos asuntos marcados como arduos de negociar. En primera instancia, los productores del agro estadounidense temían que los empleos en su sector se vieran afectados por la mano de obra más barata en México y sobre todo por la migración de la comunidad rural mexicana a Estados Unidos por la pérdida de empleos en el campo, una vez que el sector agrícola se liberara y en segundo término, las provisiones ambientales fueron una manera de presionar cambios y limitaciones en el acuerdo para la entrada de productos agrícolas a Estados Unidos provenientes de México.

La negociación del capítulo agrícola del TLCAN, fue una de las más polémicas por el nivel de asimetría tecnológica, económica y de factores de producción existente entre sus contratantes. La desgravación de los productos agrícolas ha sido un tema de discusión recurrente en foros de comercio mundial como el GATT y ahora en la OMC, nisiquiera en la reunión del GATT celebrada en 1986 se habían logrado decisiones importantes en el asunto agrícola. (Orden, 1994).

El lento avance en las negociaciones de este sector puede atribuirse a la oposición de la mayoría de los países (desarrollados y en vías de desarrollo) a liberalizarlo por completo, ya sea por razones de soberanía alimentaria, problemas ambientales o causas sociales. (Aguilar, 2001).

A continuación se revisa brevemente la situación del campo en Estados Unidos y México, con la finalidad de determinar los productos más sensibles para cada una de estas economías.

El sector agrícola estadounidense en el período 1989-1991, tenía las siguientes características, una quinta parte de su producción correspondía a granos y semillas, otra quinta parte correspondía al ganado y sector avícola. Estos dos sectores de producción estaban altamente concentrados, por lo que se protegían con cuotas de importación que aseguraban su estabilidad. Los productos lácteos, así como el algodón y el cacahuate estaban también protegidos con cuotas de importación que limitaban la competencia

externa, garantizadas por el Agricultural Adjustment Act firmado en 1935. (Orden, 1994).

La producción de granos del campo estadounidense era enorme, creando excedentes de producción que acarrearán altos costos de almacenamiento. En el año de 1989, la producción de maíz sin comercializar en Estados Unidos sumaba 86.1 millones de toneladas y la de sorgo 15.4 millones de toneladas, mientras que la de cebada sumaba 5.9 millones de toneladas. (Aguilar, 2001) En comparación Estados Unidos produce 14 veces la producción mexicana. En 1990, el maíz en Estados Unidos era el primer cultivo, el tercero en cuanto a su valor y se le dedicaban 27.3 millones de hectáreas. (UNORCA. 2001).

El azúcar era también un bien altamente protegido, prueba de ello es que las importaciones de azúcar en Estados Unidos se redujeron de 3 millones de toneladas métricas en 1980 a menos de 2 millones de toneladas métricas en el período de 1989-1991. (Orden, 1994) La protección otorgada a este sector puede deberse a que tanto Estados Unidos como México son dos de los productores mundiales más importantes ocupando el cuarto y séptimo lugar respectivamente. La diferencia radica en que México es un exportador neto de azúcar y Estados Unidos es un importador neto. (Hufbauer et al, 2004).

Los productos hortícolas, eran especialmente sensibles sobre todo en el caso de frutos y verduras de temporada invernal. Del valor de la producción doméstica estadounidense se importaba el 40% y exportaba el 10%. El 90% de las importaciones en esta área provenía de México. (Avery, 1998).

Los productores agrícolas más amenazados en Estados Unidos eran precisamente los que cultivaban frutas y vegetales frescos, para ellos se manejaba un sistema de aranceles complementarios durante las temporadas invernales, que son las más difíciles para la producción agrícola estadounidense. Así limitaban la entrada de importaciones provenientes de México y la competencia en precios reales. (Avery, 1998)

Durante la negociación de este sector en el TLCAN, se evidenciaron la gran variedad de grupos de interés involucrados, por un lado aquellos que se beneficiarían con la apertura y por otro los que carecían de ventaja competitiva en su área de producción.

Estados Unidos es un país que no depende fuertemente de su sector agrícola (sólo representa 1.66% de su producto nacional bruto) y que por el contrario, cuenta con

los recursos necesarios para protegerlo y subsidiarlo, así que además de las ventajas relacionadas directamente con la producción, era también más eficiente que México en el manejo de los costos de transporte y mercadotecnia de sus productos agrícolas.

La ventaja competitiva que México tenía, radicaba en la producción de aquellos bienes intensivos en mano de obra, como la fresa, el jitomate o los pimientos, ya que como se mencionó en el capítulo anterior, un gran porcentaje de la población económicamente activa se encuentra en el campo. También poseía ventajas en aquellos productos que por las condiciones climáticas más favorables, mantienen su productividad aún en temporadas invernales.

El sector más amenazado para México, era el maíz. Este grano se producía principalmente en pequeñas plantaciones y concentraba al 30% de los 6 millones de trabajadores rurales en México. (Brown, D, Deardoff, A y Stern, R. 1992).

La siguiente tabla muestra los diferentes tipos de productos agrícolas agrupados en categorías, su producción en Estados Unidos y la relación comercial que guardaban durante el período 1989-1991 con México.

**Tabla 5.1 Producción y comercio de productos agrícolas, 1989-1991**

Bien	Producción mdd	Importaciones U.S.A.				Exportaciones U.S.A			
		Total		México		Total		México	
		mdd	% de la prod	mdd	% de las imp	mdd	% de la prod	mdd	% de las exp
Granos y semillas	86,633	1,669	1.93	45	2.70	20,993	24.23	1,445	6.81
Ganado y pollo	85,520	3,510	4.10	358	10.20	2,974	3.48	4.76	16.01
Productos lácteos	43,932	808	1.84	<.05	<.01	324	.74	123	37.96
Algodón	4,627	4	.09	70	17.50	1,856	40.11	50	2.69
Cacahuates	1,260	11	.87	<.05	<.05	209	16.59	7	3.35
Azúcar	4,574	669	14.63	13	1.94	183	4.00	82	44.81
Prod con azúcar	53,203	1,325	2.49	73	5.51	1,643	3.00	115	7.00
Vegetales	18,540	1,270	6.85	343	27	1,468	7.92	100	6.81
Vegetales de invierno	1,290	563	43.64	523	92.89	127	9.84	3	2.36
Jugos cítricos	1,154	482	41.76	66	13.69	203	17.59	<.05	<.03
Otras futas	9,279	2,315	24.95	300	12.96	1,883	20.29	43	2.28

Fuente: Orden, 1994, p. 7.

En esta tabla podemos constatar que las exportaciones norteamericanas a México de granos, semillas y azúcar representaban un porcentaje importante con relación al total de las exportaciones, siendo éstos de 6.81% y 44.81% respectivamente. En el caso de las importaciones, México proveía a Estados Unidos de la mayor parte de los vegetales de invierno y de un porcentaje importante de los

vegetales de otras temporadas, así como de jugos cítricos y frutas. Los porcentajes eran 92.89, 27, 13.69 y 12.96 respectivamente.

### **5.1.1 Los subsidios agrícolas en México y Estados Unidos**

En cuanto a los niveles de protección de ambas naciones, podemos indicar que como en casi cualquier economía del mundo, eran altos. Incluso antes de entrar en la negociación del TLCAN, el asunto agrícola no había sido resuelto en foros de comercio tan importantes como el GATT. Mayer (1998) indica: *“Históricamente, ningún sector ha sido más resistente a la liberación comercial que el sector agrícola. En todo el mundo, los gobiernos protegen y subsidian la producción agrícola reflejo de una posición política privilegiada que hace extremadamente difícil negociar estas barreras”* (p. 122)

El caso de México y Estados Unidos, no fue diferente a lo predicho por Mayer. En Estados Unidos el apoyo se daba como un subsidio denominado *Producer Subsidy Equivalents* (PSE), que incluía intervenciones gubernamentales en la política de precios, pagos directos, barreras comerciales, seguros, créditos, además de otros subsidios a los insumos y procesos agrícolas.

El nivel de intervención gubernamental en el agro estadounidense puede explicarse de la siguiente forma: el apoyo incrementa sistemáticamente cuando la elasticidad de oferta y demanda de los productos es baja y/o cuando grandes cantidades del bien son importadas o exportadas. También existe una relación entre el número de productores y el apoyo otorgado. Aquellos sectores que tenían muchos o pocos productores recibían menos apoyo. (Orden, 1994)

Estados Unidos subsidia fuertemente a los sectores agrícolas exportadores. Si para algunos productos de importación los aranceles eran bajos, esta situación se compensaba con pagos directos a los productores locales. (Orden, 1994)

Para otros productos como lácteos, cacahuates y azúcar existían distorsiones provocadas por políticas gubernamentales que favorecían la producción doméstica con restricciones a la importación. Los productores de algodón también recibían pagos directos, que les permitían lograr precios competitivos en el mercado mundial.

México por su parte, después de varias décadas de manejar el sistema de propiedad ejidal, cambió su reglamentación para hacer más claros y flexibles los sistemas de propiedad, renta y venta de las tierras cultivables.

Este sistema ejidal creado desde la década de los 30's, no permitió explotar el potencial de producción de los suelos mexicanos, debido a la fragmentación de la tierra.

(Williams, 1992). Las políticas de desarrollo agrícola se definían por la fuerte intervención estatal seguidas desde 1930 hasta principios de los 80's.

La manera en que el Estado mexicano intervenía en el sector agrícola, era a través de apoyos directos en el precio de las cosechas, subsidios a las materias primas, créditos y seguros, además de la intervención gubernamental en el procesamiento de granos y leche en polvo. (Yuñez, 2002)

Después de la crisis del 82, el entonces presidente Miguel de la Madrid inició algunos cambios en la política agraria. El apoyo a precios fue eliminado en 5 de las 12 cosechas básicas en el campo mexicano. La CONASUPO, institución paraestatal que hasta entonces se había encargado de la administración de los apoyos en precios, fue objeto de una profunda reestructuración con la finalidad de disminuir costos administrativos.

Más adelante, durante la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se redujo la participación de la CONASUPO en la compra y subsidio de semillas, además de que se eliminaron subsidios al consumo de trigo y se redujo el apoyo a las tortillas. (Yuñez, 2002)

En 1990, cuatro años después de que México ingresara al GATT, y en cumplimiento a la necesidad de reformas comerciales necesarias para ganar reputación ante los mercados e inversionistas internacionales, se abolieron los apoyos directos a precios que el gobierno otorgaba a 9 de los 11 cultivos básicos, así como también se eliminaron los subsidios a materia prima agrícola y disminuyeron los créditos y seguros patrocinados por el gobierno mexicano. (Yuñez, A. 2002)

Así, aún a pesar del gran porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra trabajando en el campo, los apoyos fueron disminuidos y se dio paso a cambios que pretendían ayudar en el proceso de reestructuración agraria hacia un campo de producción eficiente.

La reforma más importante en el campo mexicano, fue la eliminación de apoyos en precios a los productores de las cosechas básicas, así como la desaparición gradual de la CONASUPO, que se transformó desde 1995 en una figura de última instancia, hasta su desaparición en 1999.

Durante los 90's desaparecieron la mayoría de las empresas que hacían posible la intervención estatal en la agricultura, asimismo, los créditos subsidiados otorgados por instituciones de financiamiento público para el desarrollo rural, también disminuyeron.

En la década de los 80's México tenía PSE de en promedio 47.6% en 14 productos avícolas. En 1990, después de las reformas iniciadas por Salinas de Gortari, el PSE disminuyó a 19.9% y las importaciones norteamericanas incrementaron de \$1.2 mil de millones de dólares a \$2.5 mil millones. (Orden, 1994)

El sector azucarero era uno de los más apoyados por lo que recibía subsidios por parte de bancos de desarrollo público. Se estima que Financiera Nacional Azucarera SA proveyó cerca de 1.3 mil millones de dólares en préstamos a la industria azucarera mexicana en forma de préstamos en años previos a la firma del TLCAN. (Haley y Suárez, 1999).

Desde que México se unió al GATT, se inició un proceso de desmantelamiento de las restricciones que regulaban el sector agrícola. (Brown, Deardoff, y Stern, 1992). Los cambios se dieron en los controles de importación y licencias, aranceles, subsidios y las ya mencionadas reformas constitucionales sobre la propiedad de la tierra.

En 1993, como medida previsor a la entrada en vigor del TLCAN, se creó el programa PROCAMPO con la finalidad de apoyar a los agricultores afectados por la entrada a México de los productos de Estados Unidos, transfiriendo ingresos a los productores de cebada, frijón, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, semilla de girasol y trigo, con un sistema directo de pagos proporcional al número de hectáreas poseídas por agricultor. Este programa funcionaría durante 15 años, como ayuda en el período de transición para los productores mexicanos. En 1994 el PROCAMPO benefició a 3.29 millones de productores con un gasto de aproximadamente \$1.4 mil millones de dólares. (Taylor, 2003)

Todas las reformas orientadas al mercado iniciadas por el gobierno mexicano, afectaron el desempeño del sector agrícola, dejando a muchos productores sin acceso a créditos y asistencia técnica. Lustig (2001) indica que para un país en vías de desarrollo como lo es México, las acciones para impulsar la competitividad no pueden basarse únicamente en el retiro del apoyo estatal, sino en una adecuada combinación de poder estatal y poder de mercado.

La tabla siguiente, muestra los estimados de apoyo a productores por país, aunque se incluyen Canadá y la Unión Europea, sólo se hace con fines referenciales. Los datos de este estudio realizado por la OECD muestran que los apoyos durante el período 1986-1988 en Estados Unidos eran mucho mayores a los de México que incluso muestran números negativos.

**Tabla 5.2 OECD: Estimados de Apoyo a Productores por país**

		1986-1988	2001-2003
<b>Canadá</b>	EAP millones de usd	5,667	4,675
	Porcentaje del EAP	34	19
	CPN del productor	1.40	1.13
<b>México</b>	EAP millones de usd	-266	7,307
	Porcentaje del EAP	-1	21
	CPN del productor	0.91	1.20
<b>Estados Unidos</b>	EAP millones de usd	41,839	44,239
	Porcentaje del EAP	25	20
	CPN del productor	1.19	1.12
<b>Unión Europea</b>	EAP millones de usd	93,719	101,696
	Porcentaje del EAP	42	35
	CPN del productor	1.87	1.34
<b>OECD</b>	EAP millones de usd	238,936	238,310
	Porcentaje del EAP	38	31
	CPN del productor	1.58	1.31

*Fuente: Hufbauer et al, 2004, p.64*

Nota: El Estimado de Apoyo a Productores, mide el valor bruto de la transferencia monetaria de consumidores y contribuyentes fiscales a productores agrícolas. El porcentaje del EAP es la relación del valor del EAP con el valor total de los ingresos agrícolas, medidos en relación al valor total de la producción más el apoyo presupuestal. El CPN es el Coeficiente de Protección Nominal, que mide la tasa nominal de protección para los consumidores usando la razón entre el precio promedio pagado por los consumidores y el precio de las importaciones antes de aranceles y otras restricciones.

Así es que como se observa en la tabla 5.2, el nivel de subsidios en el campo mexicano y el estadounidense es asimétrico. Nuevamente, haciendo uso de los datos proporcionados por la OECD, se calcula que en 1999 el gobierno de los Estados Unidos otorgaba subsidios por 21,000 dólares a cada productor de tiempo completo, Canadá apoyaba a sus productores con 9,000 dólares por productor y México proporcionaba únicamente 1,000 dólares en promedio por productor. (OECD, 2000)

Si bien en ambas naciones la agricultura es un sector altamente protegido, los recursos con los que ambas naciones cuentan marcan la diferencia en el monto del apoyo otorgado. Aún a pesar de esta situación México accedió a un nivel de cambio que pocos habrían predicho antes de la negociación.

La negociación agrícola del TLCAN se centró en que áreas serían incluidas, la continuidad o anulación de los programas de apoyo a productores en ambos países y los períodos de transición que serían otorgados para cada una de las naciones y bienes específicos. La mayor parte del debate se centró en la liberalización del maíz, fríjol y azúcar en México y la entrada de productos cítricos así como vegetales y frutas de invierno a Estados Unidos.

La negociación desde el punto de vista mexicano, implicaba un cambio en el patrón de cultivos. Del total de la superficie nacional el 12.3% estaba destinado a labores agrícolas de las cuales sólo el 5.4% se cultivaba con las frutas y hortalizas en

que México poseía una ventaja competitiva mientras que el 71% se destinaba a la producción de granos básicos y oleaginosas. (UNORCA, 2001).

Este debate, no solo tuvo lugar dentro de las mesas de negociación internacional. La sociedad civil y las redes de cooperación creadas alrededor de esta negociación jugarían un papel muy importante en la determinación de las concesiones que cada país otorgaría a su contraparte. Una de las funciones de la sociedad civil es ejercer presión en el gobierno y proveer retroalimentación a los creadores de políticas públicas. En este caso, el grado de estructuración e interés en los asuntos públicos marcaría la diferencia en la forma de manejar las necesidades e intereses de cada grupo involucrado en el TLCAN.

## **5.2 El inicio de la negociación**

El proceso para alcanzar un acuerdo de alcances internacionales es sin duda, largo y complicado por la necesidad de responder a intereses domésticos contrastantes con las posiciones e intereses en el plano internacional.

En 1988 después de elecciones presidenciales reñidas e incluso tachadas como fraudulentas, Carlos Salinas de Gortari candidato del PRI llega a la presidencia de México. Este nuevo presidente, pertenecía a una corriente de ideas de libre mercado. Durante su primer año de mandato, Salinas anunció la disminución unilateral de los aranceles y la eliminación de las licencias de importación aún prevalecientes en México, además de reprivatizar la mayor parte de las paraestatales del gobierno mexicano.

Durante el mismo período el presidente de Estados Unidos era el texano George Bush, republicano simpatizante con la idea de estrechar los lazos comerciales de su país con México. A finales de 1989, México y Estados Unidos empezaron una ronda de pláticas en relación al comercio y la facilitación de la inversión. Aún con ello, un acuerdo de libre comercio parecía inalcanzable antes de 10 años.

Después de la entrada de México al GATT en 1986, los grandes grupos industriales en México agrupados en la Confederación de Cámaras de la Industria (CONCAMIN) y en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) formaron grupos de presión, cabildeo y apoyo para seguir con la apertura económica ya que el proteccionismo les afectaba en la importación de insumos y en el nivel de competitividad que podían alcanzar al exterior de México. La posición de estos grupos de interés constituyó una razón más para buscar acuerdos de integración económica en el corto plazo (Pastor y Wise, 1994).



Las intenciones iniciales del gobierno mexicano eran afianzar la relación comercial de México con la Comunidad Económica Europea. Durante la reunión de los miembros del GATT en 1990, el encargado de abrir la sesión fue el presidente mexicano. Dentro de su discurso, presentaba a México como un atractivo socio comercial para los europeos, no obstante, las miradas de Europa estaban centradas en resolver problemas cruciales para su propia integración y en los cambios que estaban teniendo lugar en Europa del Este.

Después de constatar el poco interés por parte de los europeos a asociarse con México, el presidente Salinas empezó a buscar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. En abril de 1990, una comisión mexicana encabezada por el Secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, llegó a Estados Unidos para revisar la posibilidad de un tratado de libre comercio entre ambas naciones, por parte de Estados Unidos la encargada de dirigir las negociaciones era la representante comercial Carla Hills. (Cárdenas, 1999)

Como parte de la estrategia de Salinas para lograr que el inicio de las negociaciones con Estados Unidos fuera bien recibido en México, solicitó en mayo de 1990 un análisis al senado mexicano cuya recomendación fue iniciar las pláticas, considerando viable para la economía mexicana la integración con su vecino del norte. (Mayer, 1998)

En junio del mismo año, Bush y Salinas se reunieron en la Casa Blanca e hicieron la siguiente declaración “*Los dos presidentes estamos convencidos de que el libre comercio entre México y Estados Unidos, puede ser un poderoso motor para el desarrollo económico, creando nuevos empleos y abriendo nuevos mercados*”. (Mayer, 1998, p. 45)

Mes y medio después, los representantes de comercio de México y Estados Unidos se reunieron para tratar de establecer un cronograma de trabajo para la negociación y ratificación del acuerdo. De acuerdo a esta línea de tiempo el TLCAN debía estar redactado y acordado para finales de 1992 y dejar el año siguiente como un período para lograr la ratificación por parte del órgano legislativo de cada nación. El cronograma se planteaba de esta manera para evitar retrasos relacionados con el término del período presidencial de George Bush y el inicio de las campañas electorales en México. (Mayer, 1998)

El mes siguiente, Agosto de 1990, se hizo la petición formal por parte de México para formar un área de libre comercio con Estados Unidos, como lo requería la

constitución estadounidense. En septiembre el presidente Bush notificó al congreso su intención de iniciar las negociaciones con México. Siendo la oficina del Representante Comercial, la encargada de negociar por parte de Estados Unidos, era necesario la aprobación del congreso y lograr que la legislación aceptara que el congreso estadounidense no podía realizar cambios en los acuerdos a los que se llegara. Esto es conocido como “*autoridad de vía rápida*”. (Cárdenas, 1999)

Canadá, que al principio había mostrado desinterés en tomar parte del acuerdo comercial entre México y Estados Unidos, decidió unirse a las negociaciones a principios de 1991.

Antes del inicio de la negociación formal, el Secretario de Estado en Texas, James Baker aconsejó a Bush aprovechar la oportunidad de entrar a la negociación con el objetivo de estabilizar las reformas mexicanas y asegurarse la entrada de los productos estadounidenses al mercado mexicano. (Cameron y Tomlin, 2000)

Durante una reunión en noviembre de 1990, celebrada de Houston entre los negociadores designados por parte de Estados Unidos, acordaron que no se le concedería a México ninguna concesión especial relativa a su posición como país en vías de desarrollo y que no recibiría períodos de transición preferenciales para la eliminación de aranceles. (Cameron y Tomlin, 2000)

### **5.2.1 Las instituciones creadas para la negociación**

La negociación formal del TLCAN se inició en Toronto, Canadá en junio 12 de 1991. Para organizar las mesas de trabajo se acordó dividir la negociación en 6 grandes temas: acceso a mercados, servicios, inversión, propiedad intelectual, resolución de controversias, reglas de origen y subsidios. Dentro de estas 6 grandes áreas, se crearon 19 subgrupos de trabajo. Los resultados a que estos grupos llegaran serían reportados a los negociadores principales de cada país. Para Estados Unidos se trataba de Jules Katz y para México de Herminio Blanco, éstos a su vez reportarían a los ministros de comercio de sus respectivos países, Jaime Serra en el caso de México y Carla Hills en el de Estados Unidos. El resultado del trabajo de estos grupos de trabajo fue el texto del TLCAN, compuesto por 22 capítulos siendo el séptimo el referente a la agricultura.

Como indica Robert Putnam en su *Teoría de los dos niveles de juego*, alcanzar un acuerdo es un proceso largo porque implica responder a intereses domésticos contrastantes entre sí y también a posturas de negociación internacionales distintas, que requieren de aprobación por parte de sus constituyentes locales. La variedad de intereses

y realidades nacionales, hace que este proceso de negociación se vuelva más complejo y que no pueda explicarse solamente a partir del poder económico de cada uno de los países, si bien este factor es importante, no es por sí sólo el determinante único del resultado de una negociación.

Los intereses domésticos durante la negociación del TLCAN, fueron representados a través de diferentes instituciones creadas en ambos países. Por parte de México, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) fue la encargada de hacer un llamado a las cámaras de la industria mexicana para crear a poyo a la firma del TLCAN. (Castañeda, 2004) Es importante mencionar que la SECOFI pasó unos años antes (1983) por un proceso de reestructuración y cambio de estrategia que incluía el reclutamiento de funcionarios de fuertes ideas de libre mercado que pudieran mantenerse firmes ante los grupos de presión que demandaran protección para su sector. (Pastor y Wise, 1994)

Justo después del anuncio por parte de Salinas de Gortari a iniciar pláticas para establecer un área de libre comercio con Estados Unidos, la SECOFI invitó al Consejo Coordinador Empresarial a preparar los estudios sectoriales y las propuestas para la negociación del tratado.

En junio 1990, se instituyeron un Consejo Asesor para la negociación del Tratado de Libre Comercio y la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) (Ver anexo 2). El primer organismo estaba encargado de preparar y analizar los trabajos de los sectores productivos que se negociarían en el TLCAN (Ver anexo 3). Este organismo se encontraba integrado por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), además de representantes de sectores educativos y productivos. Por su parte, la COECE se encargaba de coordinar propuestas del sector empresarial para hacerlas llegar al Consejo Asesor y funcionaba a través del trabajo de representantes de los sectores incluidos en las negociaciones del tratado. Una de sus primeras tareas fue la de realizar monografías que describan el estatus y perspectivas de cada uno de los sectores productivos que se incluirían en la negociación. (Zamora, 1991)

La COECE encargó cerca de 80 estudios sectoriales, que fueron realizados en su mayoría por firmas de consultoría local, no obstante, los resultados de estos estudios no se encontraban al alcance de la sociedad civil en general para su consulta, sino que estaban sólo al alcance de los grandes grupos industriales que formaban las cámaras de comercio más importantes del país. (Pastor y Wise 1994)

Además, dentro de las funciones de la COECE se encontraban “*coordinar todas las acciones dentro del sector privado para representar y promocionar sus intereses, así como proveer de asistencia técnica y consejo en la negociación comercial y servir como un canal único de comunicación y consulta con el equipo oficial de negociación.*” (Lara, M. p.3).

La COECE reunió a la mayoría de las cámaras de comercio de la industria mexicana, excluyendo a las micro, pequeñas y medianas empresas. (Castañeda, 2004) En 1990 el Senado mexicano aprobó que la COECE adquiriera el carácter de consejo asesor del TLCAN, incluyendo en el equipo personalidades universitarias, líderes sindicales y legisladores. En esta reestructuración no se incluían organizaciones ciudadanas ni académicos con puntos divergentes a lo planteado por el gobierno mexicano (Castañeda, 2004).

Debido a que la COECE era un organismo de creación reciente, las reglas de operación y de toma de decisiones eran adoptadas en la marcha del proceso de negociación. (Lara, M. p. 5).

A continuación se describe la estructura de la COECE: (Lara, M. p. 6).

- En primer nivel se encontraba un Coordinador General que tenía el papel de conciliador y mediador entre los grupos del sector privado, además de ser el portavoz de todos estos grupos ante los negociadores oficiales. El elegido para este cargo fue Juan Gallardo. Cabe mencionar que el Coordinador General de la COECE era nombrado directamente por el presidente de México. (Cameron y Tomlin, 2000).
- El segundo nivel se componía de un Consejo Directivo nombrado por la COECE, donde se representaban a las cámaras comerciales más importantes del país. Este consejo directivo reportaba los avances en la negociación al Consejo Coordinador Empresarial.
- En tercera instancia, se formaron grupos de trabajo de acuerdo al tema de discusión. Estos grupos semejaban los capítulos que integraban la negociación oficial del tratado, por ejemplo había un grupo que discutía el acceso a mercados, otro para textiles, uno más para agricultura, etc.
- Para facilitar la dinámica entre los grupos de trabajo, la COECE nombró seis coordinaciones sectoriales en las áreas más amplias de la negociación que eran:

agricultura y agroindustria, comercio y servicios, industria, banca, seguros y finalmente instituciones financieras.

La representación en los grupos de trabajo, se obtenía a través de la elección de un representante por los miembros de las cámaras o asociaciones de productores por sector y que a su vez tenían la facultad de elegir a su coordinador. (Lara, M. p. 6) Así que para lograr representatividad dentro de los grupos de trabajo era necesario contar con la acreditación de una cámara o asociación, situación que vulneraba a los sectores poco organizados.

Además, dentro de la SECOFI se creó una oficina especial para encargarse de las negociaciones del TLCAN, cuyo trabajo se dividía en varias coordinaciones técnicas y jurídicas. Aún cuando el trabajo estaba dividido en varias coordinaciones, la organización de los grupos de trabajo estaba centralizada, de manera que la supervisión de todas las áreas que se discutían en el acuerdo eran controladas por la SECOFI, concediéndole a las demás instituciones creadas un papel de menor importancia. (Cameron y Tomlin, 2000).

México no contaba con instituciones de representación de cada sector económico previamente, por lo menos no de la manera en que se requería para coordinar los trabajos de una negociación internacional. Como se mencionó en el cuarto capítulo de este trabajo, un intento previo de acuerdo entre los diferentes sectores de la economía del país se dio durante 1987 con el Pacto de Solidaridad Económica que fue utilizado como modelo para la SECOFI, incluso entonces, los grupos más favorecidos eran la élite del sector privado, poniendo en segundo término los intereses de grupos pequeños y medianos. (Strom, 1999).

En el modelo de negociación de Estados Unidos, se reunieron varios departamentos de gobierno para llevar las mesas de trabajo en sus respectivas áreas de interés. En este caso, la institución que sirvió como medio de comunicación entre los negociadores y el sector privado fue el Advisory Committee for Trade Policy and Negotiation (ACTPN) que llevaba ya algunos años de estar establecido (1974) y que era el centro de coordinación de más de 30 comités relacionados con agricultura, inversión, propiedad intelectual, entre otros. Los representantes de cada uno de estos comités se reunían con negociadores estatales para discutir sobre sus áreas de influencia y aún cuando el curso de las negociaciones fuera secreto, ellos tenían acceso privilegiado a las pláticas. (Mayer, 1998).

El ACTPN se encontraba coordinado por la US Trade Representative y en sentido amplio contaba con más de 1000 consejeros que a su vez formaban grupos de presión. En un primer nivel, el Advisory Committee for Trade Policy and Negotiation se componía de 40 miembros, muchos de ellos hombres importantes de negocios que representaban a los sectores económicos más activos.

En segundo nivel existían siete comités dedicados a dar consejería sobre sectores económicos específicos, entre ellos del agrícola. Y en tercer nivel se encontraban los comités técnicos que proporcionaban la información necesaria para evaluar el impacto de la política en los sectores económicos. (Avery, 1998)

Este comité técnico, emitió 37 reportes sobre los posibles impactos del TLCAN y apoyó su aprobación, aún a pesar del poco apoyo del sector agrícola y de los representantes del empleo. De acuerdo con Mayer (1998) las instituciones domésticas estadounidenses y el proceso doméstico de negociación es mucho más complicado en relación con el mexicano, debido a que el escrutinio público en aquella nación es más intenso.

### **5.3 Los grupos de interés en el sector agrícola**

Aunque es fácil reconocer que el sector agrícola mexicano y estadounidense eran asimétricos en los tres factores de producción, tierra, trabajo y capital, así como en los niveles de subsidios que se les otorgaban por parte del gobierno, la apertura en particular del mercado mexicano representaba para Salinas de Gortari y sus consejeros un impulso para eficientar el sector, aunque también se daban cuenta de que el proceso de reforma agrícola sería largo y costoso para los productores de los bienes menos competitivos.

El proteccionismo agrícola es económicamente ineficiente. En México y Estados Unidos la agricultura era un sector subsidiado y protegido. Si el negociador en ambas partes solo quisiera maximizar los beneficios económicos, no habría mucho que discutir. Pero el movimiento del mercado no es tan simple, menos cuando involucra los intereses de dos naciones con objetivos y capacidades distintas. La eficiencia de mercado crea ganadores y perdedores. En este caso, los ganadores serían los consumidores en ambos países al poder disfrutar de productos más baratos independientemente del lugar de origen de éstos. Sin embargo, los perdedores tienen la ventaja de ser un grupo más pequeño y cohesivo que puede organizarse y vigilar sus intereses, cargado costos políticos a sus representantes en la negociación.

Para dimensionar el tamaño de los grupos de interés que se verían afectados por la apertura económica derivada de la firma del TLCAN, se hará referencia a los datos demográficos y económicos proporcionados por la FAO en el censo agrícola mexicano y estadounidense de 1991 y 1987 respectivamente.

En números, el total de propiedades agrícolas reportadas por el Censo Agrícola Mexicano de 1991, es 4,437,863 distribuidas en un total de 183,838,578 hectáreas. El Censo Agrícola Estadounidense de 1987 reportó 2,087,759 propiedades distribuidas en un área cultivable de 390,311,617 hectáreas. Mientras que el número de propiedades en México es de más del doble que en Estados Unidos, su área cultivable es cerca de la mitad de la de Estados Unidos. Esto nos habla de que en México, las propiedades agrícolas se encontraban mucho más fragmentadas, con un mayor número de personas concentradas en ellas y con un terreno total cultivable inferior en gran medida el estadounidense.

En los 90's la agricultura de Estados Unidos estaba dominada por granjas de gran escala y grandes firmas procesadoras de alimentos, mientras que en México, el sector agrícola se integraba por un sinnúmero de pequeñas parcelas y procesadores. (Hufbauer et al, 1992)

A pesar de que el número de propiedades y de personas laborando en el campo en México es mucho más elevado que el de Estados Unidos, esto no significó que se formaran grupos de presión o negociación dentro de la sociedad que pudieran escrutinar la negociación al tiempo que velaran por sus intereses.

A continuación se presentan dos tablas, la primera muestra el número de propiedades por bien producido en el caso de México. La segunda contempla el caso de la producción en Estados Unidos.

**Tabla 5.4 Número de propiedades por bien producido en México**

Cosechas Temporales	Número de propiedades reportadas.
Maíz	2 752 020
Frijol	893 314
Sorgo	141 452
Caña de azúcar	132 419
Trigo	113 379
Alfalfa	60 514
Cebada	49 300
Semilla de sésamo	29 606
Soya	21 866
Arroz	21 480
Algodón	21 394
Cártamo	7 449
Cosechas Permanentes	Número de propiedades reportadas
Naranja	439 482
Café	391 616
Plátano	222 401
Agave	123 658

Fuente: FAO Censo agrícola mexicano, 1991

**Tabla 5.5 Número de propiedades por bien producido en E.U.**

Cosechas Temporales	Número de propiedades reportadas
Maíz de grano	627 602
Maíz para ensilaje	160 544
Trigo	352 237
Cebada	89 948
Sorgo	89 642
Avena	206 192
Arroz	12 013
Algodón	43 046
Tabaco	136 682
Soya	441 899
Cosechas Permanentes	Número de propiedades reportadas
Manzanas	36 710
Aguacate	6 902
Uvas	23 236
Ciruelas	8 789
Toronjas	4 998
Naranjas	14 312

Fuente: FAO Censo agrícola estadounidense, 1987

Comparando el número de propiedades por cosecha, encontramos que el número de propiedades en el campo mexicano supera por mucho al de Estados Unidos. En el caso de dos de las cosechas más sensibles en la negociación, el maíz en México y la naranja en Estados Unidos, existen 2,752,020 propiedades reportando la producción del primer bien, mientras que Estados Unidos suma 788,146 propiedades, poco menos de un tercio en comparación con México. En la producción de naranja México presenta 439,482 propiedades y Estados Unidos, apenas 14,312. No obstante la gran cantidad de propiedades mexicanas que se reportan en este censo, como veremos más adelante, la voz de los campesinos mexicanos no fue escuchada tan alto como la de los productores estadounidenses. (Heredia, 1994).

### 5.3.1 Las coaliciones formadas en Estados Unidos

Como se mencionó en párrafos anteriores, la variedad de productos a negociar dentro del capítulo agrícola del TLCAN hizo que las posiciones por parte de los interesados fueran variadas. Para los mexicanos, el punto a debatir era la eliminación de cuotas para la entrada de sus productos al mercado norteamericano y obtener la máxima reciprocidad de las concesiones que dieran a Estados Unidos. En Estados Unidos, el sector de granos y semillas apoyaba la liberalización, ya que les resultaba conveniente, mientras que los productores de azúcar, frutas y vegetales de temporada invernal hacían lo contrario, exigiendo varias medidas de salvaguarda.



Los grupos de interés en Estados Unidos se reunieron bajo dos tipos de asociaciones: organizaciones de interés general y asociaciones agrupadas por productos. Sus posiciones eran o impulsar su inclusión en la liberalización agrícola o favorecer los límites en el alcance del acuerdo con retención de algunas de las restricciones del comercio. (Orden, 1994).

Para la discusión sobre el inicio de la negociación del TLCAN se creó un órgano llamado “Agricultural Policy Advisory Committee” (APAC), que se encuentra en el tercer nivel de los comités técnicos creados para dar consejería a la administración de George Bush mencionados en la sección anterior y que agrupaba un amplio rango de intereses agrícolas. Al término del período concedido para analizar la conveniencia de iniciar la negociación el APAC concluyó: *“El acuerdo del TLCAN propuesto, proporciona oportunidades de largo plazo para la agricultura norteamericana y está dentro de los intereses económicos de Estados Unidos”* (APAC, documento no publicado).

Otra de las organizaciones agrícolas más importantes en Estados Unidos, la “American Farm Bureau Federation”, también profundamente involucrada en el inicio de las negociaciones del TLCAN concluyó que los riesgos de la apertura comercial no eran tan graves como parecían. (Avery, 1998). La posición ante la negociación del TLCAN en estos dos grupos responde a la variedad de grupos de interés que se agrupaban en ellos. Sin embargo, y como veremos en secciones posteriores, los agricultores agrupados por bien productivo presentaban posiciones diversas dependiendo del impacto que la apertura económica causara en su sector.

Aún a pesar de la diversidad de intereses agrícolas y del impacto que pudiera causar la entrada de productos mexicanos a sus áreas de producción, la American Farm Bureau Federation, se opuso a la exclusión de cualquier producto agrícola en el TLCAN, debido a que dejar fuera algún sector aumentaría las posibilidades de que México cerrara sus puertas a los productos más competitivos de Estados Unidos.

La siguiente tabla muestra la alineación de los principales grupos de interés en Estados Unidos.

**Tabla 5.3 Apoyo al TLCAN por los grupos de interés más importantes en la agricultura, 1993**

A favor de la liberalización	Contra la liberalización
The National Grange	National Farmers' Union
American Soybean Association	American Corn Growers Association
US Feed Grains Council	National Association of Wheat Growers
Nacional Cattlemen's Association	Southwest Peanut Growers
Nacional Pork Producers Council	Florida Sugar Cane League
Nacional Milk Producers Federation	US Beet Sugar Association
The Agribusiness Council, Inc.	Florida Citrus Mutual
Sweetener Users Association	Florida Fruit and Vegetable Association
Nacional Corn Growers Association	Western Growers
Food Marketing Institute	Untied Food and Commercial Workers
Food Marketing Institute	

*Fuente: Orden, 1994, p.19*

Como se aprecia, los grupos que estaban contra la firma del TLCAN eran principalmente aquellos dedicados a la producción de frutas y vegetales, así como a la caña de azúcar. Los productores de tales bienes se encontraban agrupados principalmente La Florida y California.

La National Farmers' Union, listada al inicio del cuadro, era una organización que agrupaba a cerca de 2 000 000 de individuos que estaban firmemente contra el inicio de la apertura comercial entre México y Estados Unidos. Sumándose a esta asociación la parte demócrata del congreso de Estados Unidos mostraba una posición negativa a la firma de un acuerdo agrícola entre México y Estados Unidos.

Entre los oponentes más importantes del TLCAN se encontraban los productores del estado de California donde se cultivan el 90% de los tomates en Estados Unidos, y cuya producción se veía amenazada si la apertura con México se lograba, debido a las diferencias en salarios en ambas naciones. La Asociación de Productores de Tomate, alegaba que México ya desde entonces vendía sus tomates en Estados Unidos a precios que los productores locales no podían igualar, por lo que pedían condiciones especiales en su sector y períodos de transición de hasta 20 años.

Por otro lado, los productores de aguacate en el mismo Estado, pedían que la prohibición de entrada de los aguacates mexicanos a Estados Unidos adoptada desde 1914, no fuera eliminada, debido a que aún después de casi 80 años el precio de su producto no era tan competitivo como el mexicano y ningún período de transición era lo suficientemente aceptable para ellos. Otros productos que se encontraban en situación familiar eran el brócoli, los pepinos, las uvas y los pimientos.

En Florida, el sector más fuertemente opuesto al TLCAN era el de los productores naranjas, que también pugnaban por sacar de la negociación a todas las frutas y vegetales de temporada invernal. Dan Gunther, jefe del Departamento de

Cítricos del Estado de Florida indicó: “*si México obtiene la entrada libre de sus productos a los Estados Unidos, el jugo de naranja producido en la Florida no será más que un recuerdo*”. (Armstrong y Wood, 1991, p.3).

La Asociación de Productores de Cítricos en Florida, con representación en el comité de consejería técnica en alimentos procesados de la oficina de comercio de Estados Unidos, se convirtió en uno de los grupos más activos en oponerse al TLCAN, pidiendo excluir al jugo de naranja del acuerdo por 20 años.

Cabe mencionar la importancia económica de los productores agrícolas de Florida ya que ellos proveían a Estados Unidos de cerca de la mitad de las frutas y vegetales de invierno.

En cuanto a los productores de azúcar en Estados Unidos, éstos habían estado por mucho tiempo protegidos de la competencia internacional a través de un acuerdo con el GATT que permitía la entrada a ese país de sólo una pequeña cantidad de producto importado, estimada en 1.5 millones de toneladas, que representaba únicamente la diferencia entre la producción doméstica y el consumo.

Otro de los grupos de interés en oposición al TLCAN era la Asociación Nacional Agrícola, que se ubicaba en la parte central oeste de los Estados Unidos y que buscaba la elevación de precios a través de la oferta restrictiva. Agrupados bajo esta misma idea, se encontraban los productores de trigo, azúcar y cacahuete.

Por el lado de los productos en los que la ventaja competitiva estaba del lado estadounidense, encontramos a los productores de granos, quienes se encontraban entre los más firmes propulsores de la firma del tratado. Las asociaciones más importantes para estos productores eran la “National Corn Growers Association” con 25 000 miembros y “US Feed Grains Council”. Desde antes del inicio de la negociación, los granos estadounidenses tenían una presencia importante en México, situación que se fortalecería con la eliminación completa de las barreras a las importaciones.

La National Corn Growers Association, fue una de las entidades más vigilantes de la negociación. Sostuvo varias reuniones para discutir metas y estrategias de sus delegados con derecho a voto y también mantenían estrecha comunicación con sus representantes en el congreso, esto con la finalidad de mantenerse bien informado del avance en el proceso de negociación. (Orden, 1994)

La manera en que los grupos de interés obtenían representación en las negociaciones del TLCAN era a través de comités, en este caso la National Corn Growers Association, se representaba a través del Comité de Consejo Técnico de

Granos y Alimentos dependiente de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos. Este comité era uno de los 10 que se habían establecido como parte de la estructura asentada por el Acto de Comercio de 1974.

La Asociación Nacional de Productores de Granos en Estados Unidos, determinó que las posibilidades de influenciar las negociaciones a través de la interacción con la oficina de comercio eran muy amplias. (Orden, 1994)

### **5.3.2 La situación de la sociedad civil en el campo mexicano.**

En el caso de los grupos de interés agrícolas en México, reconocidos como la sociedad civil rural, encontramos tres problemas señalados por Alberto Olvera (1997):

1. En el período posterior a la crisis económica de 1982, los movimientos sociales en el campo crecían en forma microscópica. Estaban disgregados en tiempo y espacio por lo que carecían de redes locales de apoyo político, formas de influencia a la opinión pública y poder para obtener relevancia sobre los procesos y decisiones importantes en su sector.
2. El área principal de desarrollo de las redes rurales era la creación de grupos económicos de campesinos auto-dirigidos que eran inestables, dependientes del gobierno y poco posicionados.
3. El carácter económico de estas asociaciones, las obligó a desarrollar capacidades técnicas, administrativas y políticas desconocidas para los campesinos, por lo que difícilmente entendían la utilidad y funcionamiento de este tipo de asociaciones.

Los tres puntos anteriormente listados, permiten entender mejor la situación de las agrupaciones campesinas en México antes de la negociación del TLCAN. A pesar de ser un sector muy concentrado en mano de obra, no se trataba de una sociedad que hubiera desarrollado redes de información, comunicación y cooperación que les permitiera influir profundamente en las decisiones que se tomaran en su área de producción.

Aunado a ello, los mecanismos de consulta pública no resultaron incluyentes, marginando la opinión e intereses de los sectores fragmentados. El diseño institucional creado para la negociación del TLCAN, no permitía el consenso entre todos los sectores de la sociedad. Como había sucedido ya anteriormente, durante la negociación del Pacto de Solidaridad Económica en 1987, la estructura de la SECOFI y de las demás organizaciones encargadas de hacer fluir la información a todos los grupos de interés,

fue elitista y centralizada, cediéndole todo el poder a la dirigencia de Jaime Sierra (Cameron y Tomlin, 2000).

Una de las coaliciones formadas en etapas tempranas a la negociación fue la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) fundada el 11 de abril de 1991. Esta asociación, reúne sindicatos, organizaciones no gubernamentales, pequeños grupos de campesinos y otros grupos de la sociedad civil, con la finalidad de movilizar el debate público. Entre sus objetivos como organización de la sociedad civil, estaban el incidir en procesos de globalización económica, apoyar los procesos de convergencia social y construir alianzas, participar en los procesos de negociación comercial e impulsar la participación de la agenda social en la creación de políticas económicas. (RMALC, sitio oficial). La RMALC veía el debate público como el producto de la alianza de la élite política y económica, no como el resultado de una amplia consulta pública. (Heredia, 1994)

Otra organización que agrupa diferentes sectores avícolas es la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas. Desde la perspectiva de esta organización, el TLCAN tendría efectos negativos en la producción agrícola de México, porque además de la apertura económica se les habían retirado los apoyos estatales, garantías en precios, subsidios compensatorios y carecían de los mecanismos de comercialización que les permitieran la eficiencia en la venta de sus cultivos. (UNORCA, 2001)

Los productores agrícolas no contaban en su totalidad con la información necesaria sobre la postura inicial en la negociación del sector agrícola. De acuerdo con Heredia, (1994) el gobierno reunió únicamente a asociaciones priístas y pequeños agricultores con intereses políticos. Crear apoyo al TLCAN en aquellos grupos que posiblemente recibirían los efectos negativos de la apertura económica, como los campesinos y pequeños agricultores no era una prioridad.

#### **5.4 La movilización de los grupos de interés durante el desarrollo de la negociación**

En Estados Unidos, las protestas de los grupos de interés se hicieron aparentes desde la etapa inicial del proceso de negociación. Una de las coaliciones más grandes e importantes contra en TLCAN era la Citizen Trade Campaign (CTC). Esta organización incluía más de 60 organizaciones de sindicatos, ambientalistas, agricultores y consumidores. Según la CTC, en esta organización se representaban los intereses de

más de 45 millones de personas en los 50 Estados de la Nación Americana. El trabajo en oposición a este grupo empezó desde la aprobación de la autoridad “Fast Track” al presidente Bush. La CTC ejercía presión a través del cabildeo en el congreso estadounidense. (Avery, 1998)

Los oponentes al TLCAN en el sector agrícola contaban con dos aliados: la mayoría demócrata en el congreso y la National Farmers Union, esta última reunía a más de 2 millones de familias que vivían de la actividad agrícola y proporcionaba apoyo electoral a los candidatos demócratas en épocas electorales. (Avery, 1998)

A pesar de que la National Farmers Union carecía de argumentos económicos reales para rechazar la apertura económica, recurría a argumentos cualitativos para rechazar el acuerdo. (Avery, 1998)

Para medir los niveles de interés en el Nafta se citará el estudio realizado por Orden (1994), que utiliza dos medidas cualitativas de interés en el TLCAN a discutir en este trabajo. La primera es la información sobre el acuerdo citada en diferentes publicaciones agrícolas y la segunda es el número de testimonios de los grupos agrícolas ante los comités del congreso norteamericano.

**1 .La información sobre el acuerdo encontrada en diferentes publicaciones agrícolas.** Una diferencia importante entre México y Estados Unidos fue el flujo de información y el tratamiento de la misma. Mientras en Estados Unidos la publicación estudios respecto al impacto del TLCAN en el sector agrícola contribuía a intensificar debate, en México la carencia de fuentes confiables atrofiaba la crítica a este acuerdo. *“La información asimétrica ha ayudado a la creación del apoyo al libre comercio. En contraste al enorme debate que se dio en Estados Unidos respecto al TLCAN, la discusión de sus efectos ha sido poco debatida en México”* (Pastor, y Wise, 1994 p.480).

La tabla siguiente, muestra un listado de 30 revistas agrícolas desde el inicio de la negociación hasta la discusión de los acuerdos suplementarios negociados por la administración de Bill Clinton.

**Tabla 5.4 Cobertura del Nafta en publicaciones agrícolas durante las negociaciones en una muestra de 30 publicaciones.**

Categoría	Número de:				Tipo de artículo			
	Revistas	Artículos	Artículos relativos al TLCAN	Artículos por ejemplar	Noticias	Análisis u opinión		
						De Hechos	En apoyo	En oposición
General	7	193	52	0.27	16	19	10	7
Granos y semillas	3	108	87	0.80	38	12	27	10
Ganado y pollo	6	184	21	0.11	4	2	14	1
Lácteos	2	49	14	0.28	8	3	3	0
Cacahuates	3	56	15	0.27	7	3	0	5
Azúcar	2	26	28	1.08	9	6	1	12
Horticultura	7	185	88	0.48	21	16	26	25
TOTAL	30	801	305		103	61	81	60

Fuente: Orden, 1994, p.28

El resultado de la revisión de las 30 publicaciones seleccionadas en la muestra de David Orden arroja resultados interesantes para este trabajo. El interés se concentraba en el sector azucarero con 1.08 artículos relativos al TLCAN por ejemplar, seguido por el área de granos y semillas con 0.80 artículos por ejemplar y finalmente los productos hortícolas que aparecían con 0.48 artículos por ejemplar.

Dentro de las publicaciones referidas al sector azucarero el tipo de artículo más común era en oposición a la apertura, en contraste, los artículos referentes a granos y semillas eran mayoritariamente en apoyo al TLCAN y finalmente las posturas mostradas en los artículos sobre bienes hortícolas eran diversas (26 en apoyo y 25 en oposición).

Con esta serie de datos podemos constatar que el interés por la negociación y entrada en vigor del TLCAN entre los miembros del sector agrícola estadounidense era alto y una vez más las posiciones de los grupos de interés se confirman de acuerdo a los efectos (positivos o negativos) que la liberalización del comercio representara para su sector productivo.

**2. El testimonio de los grupos agrícolas ante los comités consultivos del congreso estadounidense.** Como parte del proceso consultivo doméstico en Estados Unidos de la negociación del TLCAN, se llevaron a cabo 13 sesiones de audiencias por parte de los representantes del consejo consultivo del congreso estadounidense a los grupos agrícolas. Las apariciones por grupo productivo se enlistan a continuación:

- De las 20 participaciones de organizaciones agrícolas de interés general, tres fueron para el American Farm Bureau Federation y otras tres para la National Farmers Union.
- El sector de granos y semillas testificó en 12 ocasiones en apoyo al TLCAN.
- El sector ganadero y de crianza de pollos testificó en cuatro ocasiones en apoyo al acuerdo.
- Los productores de lácteos y algodón también tuvieron cuatro participaciones en las audiencias.
- Los representantes del sector azucarero tuvieron la oportunidad de participar en ocho ocasiones.
- Los productores hortícolas testificaron 44 veces, de las cuales la Coalición de Florida fue representada seis veces por los productores de vegetales, cuatro veces por la Comisión de Agricultura de Florida y dos veces más por la asociación de cítricos del Estado.
- Los intereses del Estado de California junto con los de otros productores hortícolas tuvieron 26 apariciones en las audiencias.

Dentro de este listado de apariciones de los grupos agrícolas en las audiencias organizadas por los comités del congreso de Estados Unidos, puede verse que las áreas más sensibles de la negociación fueron las que se representaron en mayor número de ocasiones. La importancia de estas audiencias radica en que los comités consultivos eran finalmente los que aprobarían el tratado una vez que el Presidente de los Estados Unidos lo presentara para su ratificación. Dado que el congreso no tiene facultades para modificar el acuerdo, el Presidente debe asegurarse de que exista cierta mayoría en el órgano legislativo que asegure su aprobación y a su vez, los legisladores norteamericanos asegurarse de representar apropiadamente los intereses de sus representados para garantizar la reelección en sus puestos. (Eder, 2001).

La consulta doméstica del TLCAN en México, fue intensa entre los grupos privilegiados del sector productivo, quienes más adelante se convertirían en el equipo negociador del “cuarto del al lado”. No obstante, para los grupos pequeños como los agrícolas, la participación se limitaba en gran medida.

En México, se temía que un acuerdo de la magnitud que el TLCAN representaba, comprometiera la soberanía del país y en Estados Unidos la oposición se



encontraba mayoritariamente en los sindicatos y grupos agrícolas preocupados por la amenaza que representaba el bajo costo de la mano de obra mexicana.

Aunque el papel que se esperaba de un actor gubernamental no sea el de promotor del proceso sino el de creador de un marco institucional que facilite el desarrollo de la negociación, el Estado mexicano se convirtió en el primer y más ferviente promotor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a quien se unirían grandes grupos industriales y económicos a excepción del sector agrícola y la pequeña empresa. (Briceño, 2001)

Un punto a destacar de la respuesta gubernamental frente a la oposición de grupos de interés en sectores débiles como el campo, es que en tanto estos grupos se opusieran, el gobierno acallaba su voz promocionando los planes para canalizar créditos y otros recursos que servirían como amortiguadores durante el período de transición. (Pastor y Wise, 1994).

El debate sobre el TLCAN, no se dio en México con la intensidad y realce que un tema así ameritaba. La televisión es en México el medio de comunicación más diseminado y al alcance de la mayoría de la población, sin embargo, la emisión televisiva respecto al TLCAN era casi exclusivamente de propaganda, en lugar de centrar la atención en la información o el análisis crítico. Por su parte, los foros de discusión organizados por la SECOFI se realizaron en un ambiente muy protegido, controlado por el gobierno. (Heredia, 1994)

A pesar de que la sociedad civil puede ser una fuerza constructiva si se le permite participar en forma importante, apoyando 3 elementos fundamentales como la democracia, transparencia y eficacia (Trío, 2001) en México no se le reconocieron sus facultades. En enero de 1991, cerca de 20 mexicanos testificaron ante el congreso de Estados Unidos, proporcionando gran variedad de posiciones respecto al tratado. El gobierno del entonces presidente Carlos Salinas, propagó las opiniones que se alineaban a los intereses del acuerdo y acalló en los medios de comunicación aquellos que criticaban la posición del gobierno mexicano. (Heredia, 1994)

El gobierno mexicano, excluyó de la negociación a los grupos económicos que posiblemente recibirían los efectos adversos de la apertura económica. (Eder, 2001) Como ejemplo podemos mencionar que en junio de 1991, durante un foro en el que participaron miembros del congreso de Estados Unidos y México, celebrado en el Distrito Federal y que también reunió a miembros de la sociedad civil, las autoridades de México impidieron la participación de varias asociaciones mexicanas (entre ellas

agrícolas) con posiciones contrarias al TLCAN, de tal modo que sus puntos de vista no fueron considerados por los comités técnicos durante la discusión del acuerdo en esa sesión. (Heredia, 1994)

Para disminuir la oposición al TLCAN, el gobierno mexicano lanzó una campaña pública para promocionarlo y controló el flujo de información a los grupos que resultarían más afectados con el acuerdo al tiempo que evitaba someter a debate público los efectos colaterales del acuerdo. (Eder, 2001)

Uno de los grupos de la sociedad civil, la RMALC proponía en el sector agrario que los granos y semillas fueran excluidos de la negociación, debido a las diferencias en el monto de los subsidios otorgados a sus productores en México y Estados Unidos. (Aguilar, 2001)

La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas demandó durante la negociación del TLCAN los siguientes puntos: (UNORCA, 2001)

- Trato especial y diferenciado para México en atención a su menor grado de desarrollo específicamente en el sector agrícola.
- Participación de los productores agrícolas en el contenido del tratado, sobre todo en el apartado referente a las medidas de protección y plazos de desgravación.
- Aumento en el apoyo estatal a los productores de granos y oleaginosas.
- Exclusión del maíz, leche, carne y huevo del tratado, debido a la importancia que estos productos tenían para la soberanía alimentaria del país.
- Garantía de desarrollo para el sector social rural

Sin embargo, en opinión de este grupo de interés, la sociedad civil fue ignorada durante la negociación del TLCAN. (UNORCA, 2001)

Uno de los varios argumentos que los agricultores de Estados Unidos utilizaban para rechazar el TLCAN con México, era propagar la idea de que la entrada de bienes mexicanos infestaría de plagas la producción estadounidense. (Avery, 1998)

Las posiciones de apertura en materia agrícola eran las siguientes: México buscaba la eliminación de cuotas para el acceso al mercado estadounidense y máxima reciprocidad ante cualquier concesión otorgada durante la negociación. Estados Unidos requería salvaguardas para sus productores, abrir por completo el mercado mexicano y bajos niveles en reglas a subsidios. Sin embargo, el verdadero punto a negociar fue el período de tiempo en el que se liberalizaría cada producto. (Cameron y Tomlin, 2000).

### 5.5 El desarrollo de la negociación

Jaime Serra pretendía negociar un período de transición lo suficientemente largo para lograr un ajuste gradual en el campo mexicano, sobre todo en la producción de maíz. Recapitulando, los sectores más sensibles fueron los granos y frijól para México y las frutas y vegetales de temporada invernal para Estados Unidos, así como el mercado de los cítricos. A estos sectores se les concedió un período de 15 años de transición, en el que de cualquier modo Estados Unidos se aseguró adicionalmente imponiendo una tarifa ajustable a sus productos.

Aunque a México se le garantizaran algunas concesiones económicas para ajustarse a los otros dos países de economías más eficientes fue Estados Unidos quien aseguró para sí mismo no sólo un amplio acceso al mercado mexicano, sino también un número de salvaguardias que le permitirían manejar la cambiante relación de comercio a su favor. (Cameron y Tomlin, 2000, p. 33)

En Estados Unidos, el mercado mexicano de maíz resultaba muy atractivo por lo que los negociadores estadounidenses comenzaron a presionar para eliminar cualquier forma de protección. Por otro lado, los productores de frutas y vegetales de clima cálido, así como los de azúcar cabildeaban con la finalidad de evitar la liberalización de sus respectivos sectores.

El comisionado agrícola de Florida, Bob Crawford anunció a la Oficina de Comercio de Estados Unidos en agosto de 1991 que la liberalización del campo significaba una gran amenaza para los agricultores y que llevaría a muchos productores a la banca rota. Los productores de frutas y vegetales en California, Florida y Washington expresaron su preocupación respecto a la necesidad de que los negociadores estadounidenses protegieran su industria del posible daño causado por los agricultores mexicanos. (Cameron y Tomlin, 2000)

Así para finales de 1991, la discusión del capítulo agrícola se tornaba difícil. Estados Unidos estaba decidido a proteger a sus productores de la entrada de bienes mexicanos, al tiempo que deseaban asegurar sus exportaciones a México. Además de ello, no mostraban disposición a eliminar por completo los subsidios a sus productores.

Los negociadores estadounidenses sabían que el cabildeo y las presiones de los productores agrícolas eran valiosas y que el escrutinio público era minucioso. (Cameron, y Tomlin, 2000)

En febrero de 1992, después de fijar posiciones iniciales, México sorprendentemente accedió a convertir en tarifas las cuotas de maíz e incluso a ir más allá discutiendo su eliminación. Durante la reunión celebrada en Dallas del 17 al 20 de

febrero de 1992, los negociadores mexicanos tomaron la apresurada decisión de abrir la negociación a convertir las cuotas en tarifas y finalmente a eliminarlas.

Abrir la frontera a los productos agrícolas fue probablemente la única concesión importante que hizo México en Dallas. Significaba incluir el maíz en la agenda por primera vez. Esta era una decisión que afectaría a millones de mexicanos, campesinos y consumidores. (Cameron y Tomlin, 2000, p.110)

De acuerdo con Mine Eder (2001), los países como México desean pertenecer a un bloque económico que evite el riesgo de quedar marginados y en su ansiedad por lograrlo llegan a otorgar concesiones muy profundas.

El presidente de México, Carlos Salinas tomó la decisión personalmente de negociar el maíz y de liberar en su totalidad la entrada de productos agrícolas, lo cual habla del enorme poder concentrado en la figura presidencial, que dispone de las facultades para tomar una decisión de tal envergadura sin oposición de los constituyentes domésticos. Tal concentración de poder hace que la toma de decisiones sea más rápida, aunque éstas sean prematuras e inconvenientes.

Herminio Blanco director de la SECOFI, estaba interesado en agilizar el avance de las negociaciones por temor a que los mercados financieros perdieran la confianza en la apertura mexicana. Carla Hill secretaria de comercio de Estados Unidos, también deseaba avances significativos en el acuerdo ya que era necesario someter el documento final a evaluación legislativa antes de las elecciones presidenciales de 1992. (Mayer, 1998)

Como explica Robert Putnam (1988), México no contaba con un balance de poder en la toma de decisiones, por lo que sabían que podían seguir presionando sin amenaza real de que en el momento de consulta doméstica sus peticiones fueran rechazadas. La inexistencia de impedimentos domésticos a los que el presidente podía hacer se convirtió en un punto en contra de lo que el equipo mexicano podía negociar.

En México, a diferencia de en Estados Unidos, el problema no era que el acuerdo del TLCAN no fuera aprobado por el senado donde el partido presidencial tenía una inmensa mayoría, si no la manera en que el tratado sería visto en el amplio ambiente político. (Mayer, 1998)

Carlos Heredia (1994) explica esta situación de la siguiente forma: *“En el senado mexicano, 61 de los 64 legisladores pertenecían al partido oficial. La comisión de comercio del senado mexicano también es controlada por el gobierno y las audiencias en el foro del senado son elegidas para garantizar un resultado favorable, permitiendo hablar a los disidentes sólo para crear la ilusión de pluralidad”*. (p. 19)

Por otra parte, la estructura autoritaria del equipo de negociación mexicano eliminó procesos de revisión y co-responsabilidad entre los negociadores y agentes involucrados en el proceso. Recordemos que la SECOFI centralizaba el poder y que era finalmente esa institución quien revisaba los términos de los acuerdos, sin que pasaran por un escrutinio detallado en el área productiva que afectaría.

Estados Unidos por su parte puso sobre la mesa la negociación al acceso del mercado de frutas y vegetales. El representante del departamento de agricultura de Estados Unidos, Clayton Yeutter, explicó: *“esperamos impactos diferentes en el país, ciertamente más profundos en aquellos esta dos del sur que comparten la frontera con México y en la Florida particularmente”*. (Orden, 1994, p.17).

La decisión de apertura tomada por los negociadores estadounidenses no fue bien recibida por los productores de esos bienes en aquel país, por lo que decidieron presionar y así obtener garantías adicionales. (Cameron y Tomlin, 2000 p. 137).

Al sentirse México presionado por la necesidad de alcanzar un acuerdo, concedió en asuntos muy importantes con gran facilidad, por lo que los negociadores estadounidenses continuaron presionando para lograr más concesiones. La capacidad de Estados Unidos para conseguir más y mejores concesiones de México se debe también a su configuración doméstica de oposición. (Eder, 2001)

En la negociación azucarera, México pidió que la cuota de importación en Estados Unidos subiera de 7,200 toneladas métricas a año a 1.5 millones de toneladas métricas. Los productores de azúcar estadounidenses se movilizaron rápidamente contra la propuesta. Luther Markwart parte de la American Sugar Beet Growers Association cabildeó contra la propuesta obteniendo audiencias en el capitolio norteamericano.

Uno de los intercambios en la negociación México-Estados Unidos era que al abrir México su mercado al maíz norteamericano, tendría un exceso en la producción nacional que podría aprovechar convirtiéndolo en endulzantes, tomando ventaja del bajo precio proveniente del maíz de Estados Unidos. En el momento que México abasteciera toda su demanda interna de endulzantes, podría exportar sus excedentes de azúcar.

Finalmente el trato fue mantener la cuota en 25,000 toneladas métricas por 6 años. Si México se convertía en un exportador neto de azúcar dentro de ese período de tiempo la cuota se elevaría a 150,000 toneladas en adelante. (Cameron y Tomlin, 2000)

En el caso del maíz, las licencias de importación fueron reemplazadas por aranceles que serían eliminados en un período de 15 años. (Lustig, 2001)

El TLCAN estaba listo para firmarse en septiembre de 1992, aún bajo la administración de George Bush quien heredaba a Bill Clinton la responsabilidad de pasar el acuerdo por el proceso legislativo.

### **5.6 La batalla por los acuerdos suplementarios**

En febrero de 1993, el presidente electo Bill Clinton proveniente de la corriente demócrata en su país, enfrentó la responsabilidad de lograr que el acuerdo pasara por la aprobación del poder legislativo en Estados Unidos. En este momento se inicia una nueva batalla para la aprobación del tratado ya que a petición del nuevo presidente se promovieron varios acuerdos suplementarios en materia ambiental y de derechos humanos. El presidente norteamericano, en efecto, se vio forzado a trabajar en estos acuerdos suplementarios, ofreciéndolo a ciertos miembros del congreso cuyo apoyo necesitaba para lograr la ratificación del tratado. (Berens, 1999)

Para entender mejor el proceso legislativo en Estados Unidos así como la importancia de obtener apoyo para la aprobación de un acuerdo, se describen las etapas del mismo (Williams, G. 1992):

1. Los gobiernos de los países miembros del tratado llegan a un acuerdo. El acuerdo se somete al escrutinio de comités consejeros privados encargados de evaluarlo.
2. Dichos comités emiten reportes al congreso, al presidente y al secretario de comercio.
3. El presidente tiene entonces 90 días para firmar el acuerdo. Los comités con jurisdicción en el tema consultan con el presidente e inician el desarrollo de la legislación.
4. Este proceso incluye audiencias públicas y debates legislativos.

En Estados Unidos, existe un requerimiento constitucional de una mayoría legislativa simple para la aprobación de los tratados. Hasta este punto, el acuerdo al que se había llegado no contaba con el apoyo necesario para su aprobación en el congreso. Con la finalidad de ganar el apoyo de los representantes legislativos de Texas, Oklahoma y Florida, Clinton les prometió “*proteger a los productores de trigo, tomates, cacahuete y cítricos, limitando las importaciones que podrían deprimir los precios en Estados Unidos*”. (Avery, 1998, p. 298).

Esta fue una oportunidad más para los agricultores de Florida y California para quienes la amenaza representada por los productores mexicanos era enorme.

Presionaron y expusieron su caso en foros públicos, reuniones privadas y principalmente con sus representantes en el senado. En tanto que la sociedad rural mexicana carecía de representatividad en la sociedad en sentido amplio y también en el sistema político. (Fox, 1996)

Entre los agricultores estadounidenses existía la incomodidad (legítima o no) de que la baja regulación ambiental otorgara a los productores mexicanos una ventaja injusta, así que la negociación de los acuerdos suplementarios en materia ambiental y de trabajo dio una oportunidad de la sociedad estadounidense para detener la aprobación del TLCAN fue aprovechada para iniciar una movilización inmensa antes de emisión del voto en el congreso. Se montó una campaña que unió a diversos grupos como sindicatos, organizaciones ambientales, grupos ciudadanos, asociaciones religiosas, etc con la finalidad de ejercer presión en Washington. (Mayer, 1998)

La Citizen Trade Campaign, organización en desacuerdo con el TLCAN y formada desde el inicio de la negociación unió a varias organizaciones, desde consumidores hasta agricultores. Su comité ejecutivo se formaba por miembros de organizaciones como el Sierra Club, La National Farmers Union, etc. La pronunciación de su líder en marzo de 1993, comparte los puntos de vista de los pequeños productores en México: *“Este acuerdo... servirá únicamente a los intereses de corporaciones multinacionales y no a los de los ciudadanos promedio”* (Mayer, 1998, p.227).

Los productores de caña de azúcar en Estados Unidos, aprovecharon la oportunidad, para promover dos modificaciones adicionales al acuerdo inicial, cabildeando ante la oficina de comercio de Estados Unidos y ante sus representantes en el senado. Sus demandas eran: incluir los endulzantes de maíz en el tope establecido en la entrada de azúcar mexicana al mercado estadounidense y un tope en el acceso de azúcar para el período de transición de 15 años. (Orden, 1994).

Los productores de Florida, continuaron presionando para obtener concesiones adicionales en las frutas y vegetales de invierno así como en los cítricos (ver anexo5). Sus peticiones eran un período de transición más largo (20 años) y mecanismos de salvaguarda basados en el precio de los bienes. Esta coalición trabajó de cerca con su delegación en el congreso que consistía en 10 representantes demócratas y 13 republicanos que continuaron en oposición al acuerdo. (Orden, 1994).

A la par de la Citizen Trade Campaign, en el sector agrícola se formó una coalición de asociaciones agrícolas en los que la apertura económica beneficiaría la comercialización de sus productos, con el objetivo de mostrar apoyo a la ratificación del

TLCAN. Esta coalición estuvo formada por las siguientes asociaciones: American Farm Bureau Federation, National Corn Growers Association, National Cattlemen's Association, National Pork Producers Council y Farmland Industries. Estas cinco asociaciones se unieron bajo el nombre "Ag for NAFTA". Dentro de las actividades de esta asociación estuvieron el desarrollo de actividades publicitarias para promocionar la aprobación del tratado y aún más importante, reafirmar al congreso que contaban con su apoyo para aprobar el TLCAN. (Orden, 1994)

Lograr el apoyo en el sector agrícola de Estados Unidos, resultó muy difícil. Un negociador del sector agrícola de EU expresó: "*La agricultura estadounidense está tan fragmentado que es difícil alcanzar un acuerdo sin importar lo que se haga*" (Avery, 1998, p. 296).

México hizo las concesiones suficientes para que el sector privado norteamericano percibiera incentivos para apoyar el acuerdo en el congreso (Eder, 2001) y como resultado de este intenso cabildeo fue que los negociadores estadounidenses ofrecieron a sus productores azucareros concesiones generosas que no los excluían del acuerdo. Los productores de la Florida agradecieron también las concesiones extras (Ver anexo 3) cedidas por la Casa Blanca. Jim Bacchus su representante expresó: "*nunca antes las preocupaciones de la Florida habían sido tratadas con tanta profundidad*" (Dahl, 1993, p. 1).

Así, los acuerdos suplementarios fueron firmados en septiembre de 1993, la evaluación final de estos acuerdos se resume de la siguiente manera, "*con las concesiones finales el TLCAN resulta esencialmente en no reformas en los programas agrícolas de Estados Unidos*" (Orden, 1994, p. 13).

Finalmente, después de asegurarse el apoyo del congreso estadounidense, las 2000 páginas del texto del TLCAN fueron aprobadas en Estados Unidos el 17 de noviembre de 1993 con 234 votos a favor y 200 en contra en la Casa de los Representantes y 61 a favor y 38 en contra en el senado (Ver anexo 4). (Eder, 2001)

En México, la aprobación de los tratados internacionales es atribución exclusiva del Senado, la Cámara de Diputados no tiene injerencia alguna en la ratificación a diferencia de Estados Unidos, donde las dos cámaras votan la aprobación. La celebración de un tratado internacional reúne la suma de dos voluntades, el Presidente de México y el Senado, para este último, es necesaria la aprobación de la mayoría simple. (Trejo, 2005) Dadas los lineamientos anteriores, el voto para la aprobación legislativa del TLCAN en México no fue un problema dado que 60 de los 64 senadores



electos en 1988 pertenecían al partido oficial. (Base de datos políticos de las Américas, 1999) (Ver anexo 6)