

LA AGRICULTURA MEXICANA FRENTE AL T-MEC

JUAN DE DIOS TRUJILLO FÉLIX*

En una primera impresión, parecería que el T-MEC no implica cambios sustantivos respecto al TLCAN en las normas que rigen el comercio agrícola entre México y Estados Unidos, aunque sí en el caso de Canadá. No obstante, un análisis más detallado muestra que México ahora tiene un espacio más acotado para la definición soberana de sus políticas y programas de apoyo a sus productores, así como para atender demandas de la ciudadanía. Los márgenes para la regulación de la entrada de productos importados también se han reducido.

El acuerdo negociado implica el debilitamiento de los programas de administración de la oferta de Canadá, país que se verá obligado a aumentar las importaciones de lácteos, huevos y aves. Tales programas tienen la virtud de ordenar el mercado, ya que al hacer posible un cierto precio dan viabilidad a pequeñas explotaciones familiares, dado que el ingreso de las granjas proviene de los precios, no de transferencias públicas, de modo que los programas de gestión de la oferta permiten hacer frente a presiones competitivas que en otros países han derivado en una mayor concentración del mercado en unas cuantas grandes empresas.

Se trata de programas que cumplen con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pues si bien implican la utilización de aranceles o aranceles-cuota, se clasifican dentro de la caja azul debido a que al controlarse el nivel de producción se minimiza el efecto de distorsión de precios en el mercado internacional. Los consumidores domésticos pagan más altos precios, pero los programas no generan excesos de producción que termina siendo volcados en otros países.

Este tipo de instrumentos de política han sido propuestos como alternativa en el debate actual para la emisión de una nueva ley agrícola para Es-

* Universidad Autónoma de Sinaloa.

tados Unidos,¹ pues los programas existentes no permiten a los productores alcanzar un ingreso razonable y estable, inducen que la oferta exceda a la demanda y llevan a precios de mercado bajos que no cubren los costos de producción y deprimen los precios internacionales, siendo causa de exportaciones estadounidenses a precios dumping.

Para el caso de México, en el T-MEC se mantienen cero aranceles y cero aranceles-cuota en productos originados en la agricultura; y no fue aceptada la pretensión estadounidense de acotar las importaciones de hortalizas y frutas a cierta temporada, utilizada como amenaza en la negociación. Tampoco se introdujo el requerimiento de hacer obligatorio el COOL,² anulado por el Congreso de Estados Unidos ante una determinación de la OMC que calificó al programa como restrictivo del comercio.³

En el capítulo 3, referente a agricultura, se afirma que las medidas de apoyo doméstico pueden ser cruciales para los sectores agrícolas, pero que pueden tener efectos distorsionantes en el comercio y la producción, de manera que cualquiera de las partes debe considerar que esas medidas no tengan esos efectos o que éstos sean mínimos (artículo 3.6.1). Además, establece que si las medidas tienen impacto sobre el comercio, se debe compartir la información relevante con las otras partes, con la vista puesta en su disminución (artículo 3.6.2). Por consiguiente, no sólo los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sino también el T-MEC restringen lo que el gobierno mexicano podrá hacer en beneficio de sus productores.

En ese marco, la idea de reducir la dependencia alimentaria a través de precios de garantía, compras públicas y reducción del precio de los insumos, pierde viabilidad. Para ser considerados no distorsionantes, los instrumentos de política del gobierno mexicano no podrán alterar significativamente la producción y el comercio. Conforme a las reglas de la OMC, la idea de distorsión está asociada al comportamiento corriente de los mercados, por lo que cualquier programa que busque la disminución de la dependencia alimentaria deberá estar orientado a la inducción de transformaciones productivas a mediano y largo plazo, categoría en la que entra la investigación agrícola, por ejemplo.

¹ Para un seguimiento crítico del actual debate, así como de las políticas agrícolas de Estados Unidos, se recomienda revisar la comuna semanal de Daryll Ray y Harwood Schaffer, "Policy Pennings", del Agricultural Policy Analysis Center de la Universidad de Tennessee (<www.agppolicy.org>).

² COOL: Country of Origin Labeling.

³ Organizaciones de productores de cárnicos solicitaban que México y Canadá retiraran su queja ante la OMC contra el etiquetado obligatorio de país de origen (véase IATP, 2018a; American Agriculturist, 1 de octubre de 2018).

Durante los 24 años de operación del TLCAN, Estados Unidos exportó maíz a precios por debajo de sus costos de producción en doce años;⁴ y algo similar sucedió en el caso de otros granos. Sin embargo, en México no ha habido mayor preocupación al respecto, ya que las autoridades han estado más motivadas por ganar competitividad en la producción de carne y en mantener precios bajos al consumidor. En tal sentido, los productores mexicanos han tenido la corriente en contra. Todavía más, en el T-MEC México renuncia a la aplicación de salvaguardas especiales (artículo 3.9) en el marco de la OMC, que eventualmente podrían permitir establecer barreras comerciales temporales en caso de precios inestables o aumento de las importaciones de granos (véase Hansen-Kuhn, 2018).

En el capítulo 3 se incluye también la sección B, referente a biotecnología agrícola, que en el TLCAN original no estaba presente. Estados Unidos presionó su inclusión, lo cual llevará a la apertura a las importaciones de productos transgénicos o de edición genética. En el artículo 3.14.2 se asienta que la sección no exige a cualquiera de las partes de una autorización obligatoria para que un producto de la biotecnología agrícola esté en el mercado; sin embargo, sí obliga a establecer mecanismos para proporcionar información respecto a una posible autorización de un producto de la biotecnología agrícola (artículo 3.14.3).

En el país aún no se autoriza la siembra de semillas transgénicas para su uso comercial y existe rechazo a su siembra, aun cuando hay productores que demandan su autorización, especialmente en regiones del norte del país. Por la vía de las negociaciones comerciales, el gobierno mexicano está estableciendo el camino para abrirse no solo a las importaciones, sino a la producción de semillas transgénica en México, con todo y los riesgos que esto implica para las zonas de origen del maíz.

Por otra parte, de acuerdo con Suppan (2018), la redacción del artículo 3.14.2 es ambigua, podría ser interpretada en el sentido de que un producto biotecnológico no requiere de autorización, con base en una previa evaluación de seguridad para su puesta en mercados de cualquiera de los tres países. En tal sentido, los riesgos asociados a un producto de la ingeniería genética no autorizado, pero comercializado, se transferirían de las empresas a los países compradores. La redacción es confusa, pero en un juego de poder, es presumible la interpretación que finalmente podría tener.

Adicionalmente, el artículo 3.12 del capítulo en cuestión define como ocurrencia de presencia de bajo nivel (LLP, por sus siglas en inglés)⁵ como

⁴ Los cálculos provienen de Eduardo Pálu Blanco quien, junto con el autor, ha analizado el problema con vistas a solicitar formalmente una investigación sobre dumping en maíz, lo cual tiene sus complicaciones dado el productor típico de México. Sobre las prácticas de dumping en granos, véase Murphy y Hansen-Kuhn (2017).

⁵ LLP: Low Level Presence.

aquella situación en la cual ocasionalmente puede haber presencia inadvertida de plantas de ADN recombinante en alimentos o piensos, en países importadores en los que no se ha determinado la inocuidad alimentaria de la planta de ADN recombinante pertinente, que han pasado por una evaluación de inocuidad alimentaria de acuerdo con las directrices de CODEX. En realidad, esta definición legaliza la importación de productos derivados de la biotecnología moderna que no han sido autorizados para ser comercializados en el país importador. En tal sentido, la carga legal, administrativa y financiera para hacer frente a una falla del país exportador se deja a agencias del país importador, el cual debe probar el caso LLP.

La sección B mandata la creación de un grupo de trabajo para la Cooperación en Biotecnología Agrícola (artículo 3.16) que reportará al Comité sobre Comercio Agrícola (artículo 3.7). Este último tiene entre sus funciones promover el comercio de productos agrícolas entre las partes, y monitorear y promover la cooperación en la implementación y administración del capítulo; mientras que el grupo de trabajo tendrá entre sus tareas el intercambio de información, incluyendo leyes vigentes y propuestas de ley, regulaciones y políticas, y sobre cualquier riesgo o valoración de seguridad —sujeta a confidencialidad— referida a productos de la biotecnología agrícola.

Según Suppan (2018), la carencia de términos o disposiciones para la futura negociación de un umbral cuantitativo de LLP, la ausencia de medidas para garantizar que los casos de LLP sean poco frecuentes y la indefinición respecto a muestreo de productos y métodos de detección invitan a litigios, en donde los Estados Unidos, con su poder de represalia, tendría la ventaja, incluso si las disputas se resolvieran antes de un proceso formal de solución de controversias.

La semilla es un insumo clave en la actividad agrícola, pero el T-MEC fortalece los derechos de monopolio de las grandes empresas semilleras. El artículo 20.7 (2) obliga a la ratificación de la versión 1991 del Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 1991), que prohíbe a los agricultores guardar y compartir semillas protegidas. México ratificó la versión menos estricta de 1978, pero se había negado a ratificar la versión de 1991. Sin embargo, siendo participante del TTP⁶ (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica), de cuya negociación se retiró la administración Trump, transformado posteriormente en CPTPP⁷ (Tratado de Integral y Progresista de Asociación Transpacífico), ya era partícipe de ese compromiso. México es parte firmante en el CPTPP, bajo la presunción de que Estados Unidos terminará siendo parte de él.

⁶ TPP: Trans-Pacific Partnership.

⁷ CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership.

En el acuerdo ya negociado se introduce el capítulo 28, referente a buenas prácticas regulatorias (GRP,⁸ por sus siglas en inglés). En el TLCAN original había medidas de transparencia, limitadas y enteramente voluntarias, pero ahora se tiene todo un nuevo capítulo que obliga a los gobiernos a informar sobre las regulaciones que se estén considerando para el año siguiente, y proporcionar evaluaciones de impacto, de justificación y de pre-implementación. La idea es la armonización de las normas y estándares estatales, federales e internacionales. Sin embargo, como está motivado por la visión desregulatoria de la actual administración en Estados Unidos, el propósito es que los intereses corporativos salgan adelante y puedan evitar las regulaciones propuestas en distintos ámbitos, entre los cuales está el clima (Lilliston, 2018; Treat, 2018).

El capítulo 28 es importante porque establece el marco general para las disposiciones reglamentarias del T-MEC. Se aplica a todo el gobierno y afecta prácticamente a todas las regulaciones, incluso si no están relacionadas con el comercio. En la práctica, el capítulo de buenas prácticas regulatorias podría tener un impacto significativo en las políticas públicas de los tres países.

En materia de agricultura, la preocupación del gobierno mexicano estuvo centrada en evitar barreras a las exportaciones, no en cómo frenar importaciones, bajo la idea, expresada por el presidente Enrique Peña Nieto, de que México era ya una nación con saldos favorables en ambas balanzas: la agrícola y la agroalimentaria. En un discurso bastante simplista, México estaba pasando a ser una potencia exportadora. Por lo tanto, no hubo mayor preocupación con relación al sector de granos, donde se ocupa el mayor número de productores de pequeña escala; y tampoco se dio importancia al posible acotamiento del espacio para la definición de políticas de fomento o protección de los productores mexicanos.

En general, los negociadores y responsables de la formulación de la política comercial en México han interiorizado el discurso del comercio sin restricciones, no con la vista puesta en cómo el país obtiene los mejores resultados, sino en cómo el país puede aumentar sus exportaciones. De ahí su inclinación a aumentar el número de acuerdos comerciales y que el acento haya sido puesto en el acceso a mercados, aunque no hubiera muchos productos para colocar en tales mercados; y, recientemente, en la articulación a cadenas globales de valor.

No es para sorprender, por tanto, la desazón de los funcionarios mexicanos ante el discurso agresivo y proteccionista de la administración Trump, contrario el multilateralismo y al TLCAN, favorable al bilateralismo, des-

⁸ GRP: Good Regulatory Practices.

calificado por los promotores de la liberalización comercial.⁹ La amenaza de ruptura con el TLCAN forzó una renegociación en donde Estados Unidos logró concesiones en los temas que le interesaban, en perjuicio de los intereses de México.

La administración Trump ha dado un duro golpe a la idea de comercio basado en reglas que constituye el fundamento de la OMC. Particularmente al haber desenterrado la sección 232 de la “Ley de Ampliación del Comercio” de 1962, que permite invocar la seguridad nacional para justificar la aplicación de aranceles sin autorización del Congreso o justificación económica alguna,¹⁰ para eludir el constreñimiento de la OMC. En realidad, deja la puerta abierta para que Estados Unidos no cumpla con cualquier otro acuerdo comercial.

Más allá de lo que afirmen las teorías, en la actualidad, para Estados Unidos el comercio es bueno sólo en la medida en que dé resultados comerciales positivos o, en su defecto, otros beneficios geopolíticos. El país que fomentó el multilateralismo ahora asume que el rediseño global no será ya multilateral; y tendrá que ver sobre todo con la interacción que establezcan otros países con Estados Unidos. El discurso del bilateralismo está cargado de la idea de hacer valer el interés propio frente a países que busquen beneficiarse de la relación con Estados Unidos.

En su enfoque actual, para Estados Unidos el fortalecimiento de otras economías es deseable sólo en la medida en que favorecen su papel de gran potencia, de ahí su desplazamiento hacia el bilateralismo, que está implícito en el T-MEC, a pesar de que formalmente todavía es presentado como acuerdo regional.

BIBLIOGRAFÍA

- American Agriculturist (2018), 1 de octubre, disponible en <<https://www.americanagriculturist.com/farm-policy/usma-will-replace-nafta>>.
- Hansen-Kuhn, Karen (2018), “‘New NAFTA’ Puts the Brakes on Farm Policy Reforms”, IATP, disponible en <<https://www.iatp.org/documents/new-nafta-puts-brakes-farm-policy-reforms>>.
- Hufbauer, Gary y Steven Gliberman (2018), “The United States-México-Canada Agreement: Overview and Outlook”, Fraser Institute, disponible

⁹ Para una crítica del T-MEC, desde la lógica de los partidarios de un comercio completamente libre, véase Hufbauer y Gliberman (2018).

¹⁰ De acuerdo con Schoot (2018), mexicanos y canadienses vieron que eventualmente la administración Trump podía recurrir a la sección 232 en autos, y firmaron cartas paralelas en la renegociación del TLCAN que los dejara fuera ante esa posible medida.

- en <<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/us-mexico-canada-agreement-overview.pdf>>.
- Lilliston, Ben (2018), “‘New NAFTA’ continues damaging climate legacy”, IATP, disponible en <<https://www.iatp.org/documents/new-nafta-continues-damaging-climate-legacy>>.
- Murphy, Sophia (2017), “Counting the Cost of Agricultural Dumping”, IATP, disponible en <<https://www.iatp.org/documents/counting-costs-agricultural-dumping>>.
- Schott, Jeffrey J. (2018), “For Mexico, Canada, and the United States, a Step Backwards on Trade and Investment, PIIE, disponible en <<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/mexico-canada-and-united-states-step-backwards-trade-and>>.
- Suppan, Steve (2018), Food Safety and GMOs in the “New NAFTA”, IATP, disponible en <<https://www.iatp.org/documents/food-safety-and-gmos-new-nafta>>.
- Treat, Sharon Anglin (2018), “New NAFTA” imposes hurdles to delay and weaken public protections. IATP, (<https://www.iatp.org/documents/new-nafta-imposes-hurdles-delay-and-weaken-climate-legacy>)

Páginas electrónicas

- <<https://www.agpolicy.org/>>.
- <<https://www.gob.mx/tlcan>>.
- <<https://www.iatp.org/>>.
- <<https://piie.com/>>.
- <<https://usmca.com/>>.