

El TLCAN y el sector agroalimentario de México

RITA SCHWENTESIUS RINDERMANN

MANUEL ÁNGEL GÓMEZ CRUZ*

El 13 de diciembre de 2000 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) cumplió su séptimo año de vigencia. Ello hace necesario evaluar sus beneficios y retos para los sectores productivos de México, pues en pocos años ya no habrá modelos cuantitativos de protección al comercio. El TLCAN va más allá de una simple apertura comercial mediante la reducción de barreras comerciales que se mide con la balanza comercial. El Tratado forma parte de una política económica integral de estabilización macroeconómica y ajuste estructural que se emprendió en 1982 con los propósitos de controlar la inflación e impulsar un crecimiento sostenido de la economía mexicana. Por ello cabe preguntarse en qué medida el TLCAN contribuye al crecimiento del sector agroalimentario de México.

Se parte de la hipótesis de que el TLCAN tiene un efecto diferenciado en ese sector y afecta de forma negativa a muchos segmentos de la producción primaria. Pero no todo lo que ha ocurrido desde la entrada en vigor del Tratado es adjudicable a éste. Por ello, el presente artículo tiene como objetivo mostrar que hay elementos y factores que son de mayor importancia para el comercio que el propio TLCAN, como la crisis económica mexicana y la contracción de la demanda, la caída de los precios mundiales de las materias primas agrícolas, la coyuntura económica estadounidense, el tipo de cambio, la introducción de elementos del progreso tecnológico en la producción y el clima, entre otros. De acuerdo con esta segunda hipótesis existe un amplio margen, aún sin utilizar, para apoyar al sector agropecuario a fin de inducir su mejor desarrollo.

* Directora del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de Agroindustria y Agricultura Mundial (CIESTAAM) <rsr@avantel.net> y coordinador del PIAI-CIESTAAM <ciestaam@mpsnet.com.mx>, respectivamente.

En 1992 los autores de este artículo fijaron su posición frente al TLCAN con la siguiente frase: “En general, México tiene poco que ganar y mucho que perder con el tratado comercial con Estados Unidos y Canadá, por lo cual [se recomienda] no negociar a partir de posiciones que pongan en riesgo la producción interna de nuestros más importantes alimentos: granos, lácteos y carnes, principalmente, a fin de evitar severos daños a la planta productiva nacional y una inadmisibles acentuación de la dependencia alimentaria, económica, tecnológica y hasta política”.¹ Cabe aclarar que los autores de ninguna manera sostienen una posición proteccionista a ultranza, ni mucho menos proponen regresar a la política de sustitución de importaciones, pero sí defienden una postura nacionalista en que agricultores, ganaderos, comerciantes, industriales, etcétera, tengan mejores espacios para ser competitivos y cubrir de manera eficiente las funciones que les corresponden en la producción y la transformación de alimentos y materias primas en un modelo económico socialmente incluyente.

Así, el presente artículo ofrece un breve análisis de los resultados del TLCAN en los sectores agroalimentarios de México, Estados Unidos y Canadá. El estudio comprende sobre todo el período 1989-1999,² lo que permite separar la situación antes del TLCAN (1989-1993) y destacar los principales cambios (1994-1998 y 1999). En algunas cuestiones el análisis se extiende hasta 1980 a fin de captar mejor las transformaciones de la política macroeconómica emprendida en 1982. El estudio incluye la relación comercial de México con Canadá y presenta información que pocas veces se ha considerado. Al final se ofrecen

1. CIESTAAM, *La agricultura mexicana frente al tratado trilateral de libre comercio*, Juan Pablos, México, 1992, p. 10.

2. En algunos casos se incluyen datos de 2000.

C U A D R O 1

PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS SELECCIONADOS EN EL MARCO DEL TLCAN, 1989-2008

1989	1994	1998	2003	2008
Se inicia el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá	Entra en vigor el TLCAN	Desaparecen los últimos aranceles entre Estados Unidos y Canadá	Continúa el proceso de desaparición de aranceles	Termina el proceso de desaparición de aranceles
	Estados Unidos elimina los aranceles de sorgo, harina de arroz, naranjas (1.6.-30.11.), toronja (1.10.-31.10.), manzana, pera, durazno, fresa fresca, cacao en polvo, carnes bovina, porcina y de pollo	Estados Unidos elimina los aranceles de trigo no duro, aceite de soya, naranjas (1.12.-30.5.), higos, mangos, cerezas, algodón, rosas	Estados Unidos elimina los aranceles de trigo duro, arroz, harinas y almidones, limón persa, hortalizas de invierno, fresa congelada, hongos, aguacate, papaya, chiles Anaheim y ancho, quesos, mantequilla	Estados Unidos elimina los aranceles de jugo de naranja, hortalizas de invierno (brécol, pepino, espárrago, cebolla y ajo deshidratados, melón, en ciertas épocas), azúcares, cacahuete, atunes
	México elimina aranceles de sorgo, naranja (1.12.-30.5.), toronja (1.10.-31.10.), mandarina, limón, zanahoria, guisantes, cebolla, garbanzo, fresa fresca, higo, piña, productos pesqueros	México elimina aranceles de pera, ciruela, melocotón, chabacano, cereza, kiwi, algodón, maíz dulce	México elimina aranceles de trigo, cebada, arroz, harinas de granos, lácteos, harina y aceite de soya, naranja (1.6.-30.11.), manzana, fresa congelada, papa, productos porcícolas, leche en polvo, tabaco	México elimina aranceles de maíz, azúcar, frijol, leche en polvo, productos lácteos

algunas propuestas de políticas cuyo objetivo es sentar las bases para promover el desarrollo del sector en cuestión.

TLCAN Y SECTOR AGROALIMENTARIO

El TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994. Su objetivo es llegar a la liberalización total del comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en un período de 15 años por medio de la derogación de todas las barreras arancelarias y la reducción de las no arancelarias. A ese objetivo se suma el acuerdo de eliminar todas las restricciones cualitativas al comercio, como permisos previos de importación (véase el cuadro 1).

Existen diferencias entre los países miembro del TLCAN en el proceso de liberalización del comercio. En tanto que México y Estados Unidos buscaron liberalizar todos los productos agropecuarios, Canadá defendió sus intereses en materia de lácteos y productos avícolas y hasta la fecha mantiene barreras no arancelarias ante la competencia de Estados Unidos. Por tanto, existen en realidad tres tratados separados: México-Estados Unidos, México-Canadá y Canadá-Estados Unidos, aunque algunas disposiciones —como las sanitarias y fitosanitarias— sí son de carácter trilateral.

En los siete años de vigencia del TLCAN el comercio agropecuario y agroalimentario de México ha registrado un notable dinamismo. Las exportaciones agroalimentarias³ crecieron de 2 800 millones de dólares en promedio en los cinco años previos al TLCAN (1989-1993) a 6 300 millones en 1994-1998 y a 7 700 en 1999 (véase el cuadro 2). El crecimiento de las importaciones ha sido menos dinámico: creció de 5 000 millones de dóla-

res en 1989-1993 a 7 300 en 1994-1998 y a 8 600 millones en 1999. Debido a ello, el déficit comercial se redujo de 2 100 millones a 1 100 y a 900 millones en los años considerados. Empero, se prevé que en 2000 el desequilibrio sea de 1 300 millones de dólares.⁴

Antes del TLCAN la estructura de las exportaciones agroalimentarias estaba dominada por los productos agropecuarios primarios, que daban cuenta de más de 70% del valor total exportado; a fines de los años noventa los productos con mayor valor agregado contribuyeron con casi 50% de ese valor. Entre los bienes que ganaron terreno se encuentran, por ejemplo, los productos procesados que forman parte de la comida mexicana y las hortalizas y frutas procesadas, además de la cerveza y el tequila.

El comercio internacional ha adquirido una importancia creciente para el sector agropecuario. Ello se refleja en el aumento del grado de apertura comercial:⁵ de 22% durante los cinco años previos al TLCAN (1989-1993) a 39% de 1994 a 1999 (véase el cuadro 3). El grado de apertura comercial también ha aumentado notablemente para el sector de alimentos, bebidas y tabaco: de 21 a 35 por ciento.

La internacionalización del sector agroalimentario mexicano sólo ha tenido un efecto moderado en su crecimiento interno, que registra incluso un estancamiento del PIB per cápita desde 1982, aunque con variaciones importantes en los años de devaluaciones

4. Cálculo propio con base en datos del Grupo de Trabajo de SHCP, Banco de México, Secretaría de Economía e INEGI, con información hasta noviembre de 2000.

5. El grado de apertura comercial del sector agropecuario se refiere a la relación entre la suma de las exportaciones y las importaciones agropecuarias respecto al PIB agropecuario y de alimentos, bebidas y tabaco.

3. Incluyen productos primarios y transformados.

C U A D R O 2

MÉXICO: BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y AGROALIMENTARIA TOTAL, 1980-2000 (MILLONES DE DÓLARES, A PRECIOS CORRIENTES)

	Comercio agrícola			Comercio de alimentos, bebidas y tabaco			Comercio agroalimentario		
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo
1980	1 517	2 014	- 497	279	1 074	- 795	1 796	3 088	- 1 292
1981	1 478	2 415	- 937	209	974	- 765	1 687	3 389	- 1 701
1982 ^a	1 230	1 096	134	232	642	- 410	1 462	1 738	- 276
1983	1 181	1 700	- 519	247	524	- 277	1 428	2 224	- 796
1984	1 456	1 879	- 423	311	492	- 181	1 767	2 371	- 604
1985	1 400	1 603	- 203	288	501	- 213	1 688	2 104	- 416
1986	2 086	935	1 151	363	482	- 119	2 449	1 417	1 031
1987 ^a	1 520	1 105	414	527	442	85	2 047	1 547	500
1988	1 638	1 767	- 128	637	1 166	- 529	2 275	2 933	- 658
1989	1 707	1 995	- 288	590	1 925	- 1 335	2 297	3 920	- 1 623
1990	2 111	2 062	49	540	2 563	- 2 023	2 651	4 625	- 1 974
1991	2 291	2 122	169	816	2 507	- 1 691	3 107	4 629	- 1 522
1992	2 053	2 845	- 792	775	3 140	- 2 365	2 828	5 985	- 3 157
1993	2 449	2 617	- 168	891	3 143	- 2 252	3 340	5 760	- 2 420
1994	2 616	3 345	- 729	1 896	3 989	- 2 093	4 512	7 334	- 2 822
1995 ^a	3 902	2 627	1 275	2 529	2 616	- 87	6 431	5 243	1 188
1996	3 385	4 654	- 1 269	2 931	3 116	- 185	6 316	7 770	- 1 454
1997	3 656	4 146	- 490	3 324	3 587	- 263	6 980	7 733	- 753
1998	3 690	4 735	- 1 045	3 507	3 932	- 425	7 197	8 667	- 1 470
1999 ^b	3 926	4 480	- 554	3 791	4 166	- 375	7 717	8 646	- 929
2000 ^c	4 217	4 754	- 537	4 273	4 997	- 724	8 490	9 751	- 1 261

a. Años con devaluaciones importantes. b. Preliminar. c. Estimación con datos hasta noviembre.

Fuente: Grupo de Trabajo de SHCP, Banco de México, Secofi e INEGI <<http://www.inegi.gob.mx>>.

(véase el cuadro 3). Además, el crecimiento del PIB per cápita en el sector de alimentos, bebidas y tabaco no compensa el comportamiento del sector primario.

EL TLCAN CON ESTADOS UNIDOS Y EL SECTOR AGROALIMENTARIO

Para Estados Unidos, México es un mercado lucrativo y en expansión, sobre todo en granos, oleaginosas, cárnicos, papas y frutas de clima templado. Ese país tiene ventajas comparativas y competitivas en frutas tropicales y hortalizas. Aunque teóricamente esta situación representa una complementariedad entre los sectores agropecuarios de ambos países y los beneficios económicos y sociales deberían superar las pérdidas, la oposición de los productores de frutas, hortalizas y caña de azúcar de Florida fue tan fuerte que los negociadores de ambos países aceptaron modelos de protección importantes e incluso acuerdos adicionales para proteger a los productores de naranja y caña de azúcar de Estados Unidos.⁶

Los resultados de los primeros años del TLCAN indican que Estados Unidos mantuvo un superávit comercial con México y

6. Después de haber firmado el TLCAN en 1992, se suscribieron cartas paralelas en 1993 en protecciones de la caña de azúcar y del jugo de naranja de Florida. Estas cartas fueron aprobadas por el Congreso de Estados Unidos, pero no por el de México. Ello dio lugar a una polémica importante en 2000 en materia de caña de azúcar entre ambos países.

Canadá, con excepción de 1999. Las exportaciones estadounidenses a estos países crecieron de 7 400 millones de dólares en el promedio anual del período 1989-1993, a 11 300 millones en el de 1994-1998, para alcanzar 12 700 millones en 1999. Pero también las importaciones de Estados Unidos provenientes de sus socios comerciales crecieron de 6 200 en 1989-1993 a 10 500 en 1994-1998, alcanzando 12 800 millones en 1999 (véase el cuadro 4).⁷

Las cifras indican que las importaciones estadounidenses crecieron 106% y las exportaciones sólo 72%; con ello, el superávit comercial de ese país se redujo de 1 250 millones de dólares en el período 1989-1993 a 785 000 dólares en 1994-1998, para registrar un déficit en 1999.⁸ Esta tendencia se debe principalmente a las presiones de los exportadores de Canadá sobre el mercado de Estados Unidos, que ganaron terreno importante en productos como cárnicos, lácteos, tabaco, jitomate, frutas y hortalizas transformadas.⁹ La mayor competitividad de los exportadores canadienses en el mercado estadounidense se refleja en la tendencia creciente de su superávit comercial (véase el cuadro 4).

7. John Link y Steven Zahniser, "NAFTA: The Record to Date", Departamento de Agricultura de Estados Unidos, *Agricultural Outlook*, septiembre de 1999, p. 13.

8. Cálculo propio con datos de USDA/ERS, *FATUS Report*, base de datos electrónica <<http://www.econ.ag.gov/db/fatus/index.asp?Type=XC>>.

9. Información obtenida en: <http://www.fas.usda.gov/scripts/wbico/bico.idc?doc=1038>

C U A D R O 3

MÉXICO: PIB AGROPECUARIO Y ALIMENTARIO TOTAL Y PER CÁPITA, Y GRADO DE APERTURA COMERCIAL, 1980-1999 (DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)

	Sector agropecuario			Sector alimentos, bebidas y tabaco		
	PIB (millones de dólares)	PIB per cápita (dólares)	Apertura comercial (%) ¹	PIB (millones de dólares)	PIB (dólares per cápita)	Apertura comercial (%) ¹
1980	16 035	237.31	22.02	10 593	156.76	12.77
1981	20 526	296.66	18.97	13 133	189.81	9.01
1982 ^a	12 585	177.79	18.48	9 124	128.90	9.58
1983	9 263	128.02	31.10	6 517	90.07	11.83
1984	13 680	185.09	24.38	9 283	125.60	8.65
1985	13 880	183.92	21.64	9 294	123.15	8.49
<i>Adhesión al GATT</i>						
1986	11 705	151.99	25.81	8 740	113.48	9.67
1987 ^a	11 969	152.35	21.93	9 111	115.97	10.64
1988	13 405	167.33	25.40	11 377	142.02	15.85
1989	15 803	193.52	23.43	12 647	154.87	19.89
1990	18 693	224.60	22.32	14 303	171.85	21.70
1991	21 660	255.42	20.37	16 613	195.90	20.00
1992	22 229	257.32	22.03	19 010	220.05	20.59
1993	23 369	265.63	21.68	19 060	216.65	21.17
<i>TLCAN</i>						
1994	21 799	243.39	27.35	19 381	216.39	30.37
1995 ^a	14 375	157.71	45.42	14 224	156.06	36.17
1996	18 439	198.88	43.60	16 672	179.81	36.27
1997	20 125	213.46	38.77	19 074	202.31	36.23
1998	20 124	210.00	41.87	19 747	206.06	37.67
1999 ^b	21 973	225.68	38.26	23 138	237.64	34.39

1. El grado de apertura comercial del sector agropecuario se refiere a la relación entre la suma de las exportaciones y las importaciones agropecuarias respecto al PIB agropecuario y de alimentos, bebidas y tabaco. Los datos se calcularon a precios corrientes. a. Años de devaluaciones importantes. b. Cifras preliminares.

Fuentes: cuadro 2; Grupo de Trabajo de SHCP, Banco de México, Secofi e INEGI <<http://www.inegi.gob.mx>>, y Banco de México, *Indicadores Económicos y Carpeta Mensual*.

El comercio entre México y Estados Unidos creció igualmente a tasas aceleradas. Durante los primeros seis años de vigencia del TLCAN se registró una tasa media anual de crecimiento de 3.7% en las importaciones mexicanas desde Estados Unidos,

frente a 5.7% en los años previos al Tratado, cuando se puso en marcha la apertura unilateral de la economía mexicana. En contraste, las exportaciones de México crecieron 9.2% durante el período de operación del TLCAN, frente a 3.5% en los años pre-

C U A D R O 4

ESTADOS UNIDOS: BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA¹ CON MÉXICO Y CANADÁ, 1989-2000 (MILLONES DE DÓLARES)

	México			Canadá			Balanza comercial
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo	
1989	2 737	2 284	453	2 244	2 928	- 684	- 231
1990	2 553	2 611	- 58	4 224	3 169	1 055	997
1991	2 999	2 527	472	4 580	3 328	1 252	1 724
1992	3 791	2 372	1 419	4 938	4 142	796	2 215
1993	3 603	2 709	894	5 327	4 668	659	1 553
1994	4 513	2 855	1 658	5 575	5 303	272	1 930
1995	3 521	3 835	- 314	5 808	5 631	177	- 137
1996	5 447	3 765	1 682	6 138	6 791	- 653	1 029
1997	5 182	4 110	1 072	6 797	7 449	- 652	420
1998	6 157	4 688	1 469	7 009	7 793	- 784	685
1999	5 628	4 879	749	7 073	7 994	- 921	- 172
2000 ^a	6 430	5 157	1 273	7 650	8 632	- 982	291

1. Los datos no incluyen productos forestales y pesqueros. a. Estimación con datos hasta noviembre de 2000 con información de <<http://www.fas.usda.gov/scripts/w/bico/bico.idc?doc=1131>> y <<http://www.fas.usda.gov/scripts/w/bico/bico.idc?doc=491>> (datos obtenidos el 13 de febrero de 2001).

Fuente: USDA, FATUS, <<http://www.econ.ag.gov/db/fatus/index.asp?Type=XC>>.

C U A D R O 5

ESTADOS UNIDOS: IMPORTANCIA DE MÉXICO COMO MERCADO DE EXPORTACIÓN, 1989 Y 1999 (MILES DE DÓLARES Y RANGO)

Producto	1989		1999		México ocupó el primer lugar en la exportación
	Exportaciones	Rango	Exportaciones	Rango	
Total	2 736 828	3	5 622 241	3	—
Granos forrajeros	732 797	4	927 136	2	—
Carnes rojas	134 222	3	675 795	2	—
Soya	271 464	6	659 261	2	—
Algodón	20 114	14	285 352	1	1998, 1997
Trigo	65 632	17	214 838	4	—
Carne de pollo	52 412	4	200 095	3	—
Productos lácteos	206 878	1	175 975	2	1998, 1997, 1995
Frutas	25 030	9	163 545	1	1998
Pieles	99 151	2	153 259	3	1998
Aceite vegetal ¹	55 148	4	146 818	1	1998, 1997, 1996, 1995
Frutas y hortalizas procesadas	n.d.	n.d.	144 963	3	—
Semillas	130 918	1	132 488	1	1998
Grasa animal	93 741	1	126 827	1	1998, 1997, 1996, 1995
Animales	96 378	2	101 843	2	1998, 1997
Arroz	65 438	3	88 069	2	—

1. No incluye aceite de soya. n.d. No determinado.

Fuente: elaboración propia con base en <http://www.fas.usda.gov/scripts/w/bico/bico_frm.idc>.

vios, cuando Estados Unidos mantenía una posición aún más proteccionista.

Los datos sugieren un mayor dinamismo de las exportaciones y una desaceleración relativa de las importaciones para México, considerando sólo el período del TLCAN y un proceso más dinámico a partir de la apertura comercial en 1986. Sin embargo, pese al dinamismo del intercambio con Estados Unidos, la economía mexicana mantiene un déficit comercial de más de 1 000 millones de dólares en promedio anual durante la vigencia del TLCAN con tendencia a crecer en 2000 y a mantener una fuerte dependencia agroalimentaria en muchos rubros (véase el cuadro 4).

México como mercado de Estados Unidos

México es el tercer mercado en importancia para Estados Unidos, después de Canadá y Japón, mientras que aquél es históricamente el más importante para México. Para varios productos estadounidenses el mercado mexicano es el de mayor importancia (véase el cuadro 6); varios ocupan los tres primeros lugares de las exportaciones. México es el segundo país proveedor de Estados Unidos, con una diferencia abismal frente a Canadá.

Estados Unidos como mercado de México

La participación de México en el total de las importaciones estadounidenses se ubica en niveles reducidos, aunque con una muy ligera tendencia a crecer en 1998 y 1999 (véase el cuadro 7). Sin embargo, si se considera que todos los países del resto del mundo quieren exportar a Estados Unidos, los porcentajes se relativizan y adquieren otro significado.

El crecimiento de la participación de México en las importaciones de Estados Unidos se explica, principalmente, por el aumento en las compras de frutas. Aunque las importaciones de ese país de hortalizas mexicanas, en términos absolutos, también se incrementan, las exportaciones de otros países como Canadá, los Países Bajos y España registran un mayor dinamismo, de tal suerte que la participación relativa de México en las adquisiciones estadounidenses tiende a disminuir. Incluso en el caso del ganado bovino se observa una reducción de la participación mexicana, que se explica, sobre todo, por las sequías prolongadas de los años noventa, pero también por nuevas barreras al comercio, como la preferencia por animales de razas y manejo específicos. El comportamiento del café, que es uno de los principales productos de exportación de México, es irregular y sin una tendencia definida. En el caso del melón se ha perdido importancia relativa frente a países como Guatemala.

EL TLCAN CON CANADÁ Y EL SECTOR AGROALIMENTARIO

El comercio con Canadá tradicionalmente ha sido de menor importancia para México, aunque los datos no reflejan la situación real debido a que buena parte de los productos exportados son triangulados por Estados Unidos.¹⁰ Por ello, el intercambio con Canadá sólo alcanza porcentajes muy reducidos del comercio agroalimentario de México. En cuanto a las importaciones, aquel país es el segundo socio comercial de México, cuya participación en 1998 fue de 7% del total.

10. En el caso de los productos frescos se calcula que 10% es triangulado.

C U A D R O 6

ESTADOS UNIDOS: IMPORTANCIA DE MÉXICO COMO MERCADO DE IMPORTACIÓN, 1989 Y 1999 (MILES DE DÓLARES Y RANGO)

Producto	1989		1999		México ocupó el primer lugar en importancia en
	Importación	Rango	Importación	Rango	
Total	2 284 288	2	4 847 519	2	—
Hortalizas frescas	676 965	1	1 736 416	1	1998, 1997, 1996, 1995, 1994
Frutas frescas ¹	201 253	1	719 205	1	1998, 1997, 1996, 1995, 1994
Bananos	16 645	7	40 022	5	—
Vinos y cerveza	144 565	6	650 962	2	—
Procesados	109 600	2	409 735	2	1997, 1996, 1995
Café	501 186	1	364 241	3	1995, 1996
Animales	284 792	2	294 714	2	—

1. Sin bananos.

Fuente: elaboración propia con base en <http://www.fas.usda.gov/scripts/w/bico/bico_frm.idc> y <<http://www.ers.usda.gov/db/fatus/index.asp?Type=MC>>.

C U A D R O 7

ESTADOS UNIDOS: PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1989-1999 (PORCENTAJE DEL VALOR)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	10.4	11.4	11.1	9.6	10.8	10.7	12.6	11.2	11.3	12.6	12.9
Hortalizas frescas y congeladas	68.6	73.5	70.1	65.6	66.3	65.8	67.7	67.1	62.4	61.9	58.3
Melón	68.6	73.5	70.1	65.6	66.3	65.8	67.7	67.1	62.4	61.9	58.3
Frutas frescas y congeladas	15.8	14.0	22.5	25.7	25.9	24.3	29.4	25.1	26.8	28.9	30.0
Cítricos	43.9	46.2	41.9	56.3	53.0	48.7	53.2	41.8	34.2	31.2	33.7
Mangos	87.7	89.8	84.8	88.5	81.3	84.1	82.9	77.4	81.5	78.2	69.8
Aguacate	—	0.2	3.8	8.7	17.2	3.6	4.6	7.9	20.9	16.6	24.2
Animales vivos	34.6	37.2	32.3	24.8	28.8	26.1	32.9	8.1	11.1	12.6	18.7
Café	20.6	17.6	17.9	14.8	16.5	13.4	18.1	20.5	17.1	14.9	15.4

Fuente: cálculos propios con base en datos de USDA/ERS, FATUS <<http://www.econ.ag.gov/db/fatus/index.asp?Type=MC>>.

Los principales productos de importación desde Canadá son oleaginosas, trigo, leche en polvo y cebada. Como destino de las exportaciones mexicanas, Canadá es sólo el sexto socio comercial, superado por Estados Unidos, el Reino Unido, Japón, Suiza y Alemania. Aunque las exportaciones se han incrementado a partir del TLCAN en términos absolutos y relativos, su participación en el total de los productos exportados por México no alcanza 1 por ciento (véase el cuadro 8).

Los principales productos exportados a Canadá son, en orden de importancia: café, jitomate, cerveza, mango y uva.¹¹ También para Canadá, México es de poca prioridad como mercado de destino y es superado por Estados Unidos, la Unión Europea, China y Brasil. Cabe destacar que a raíz del TLCAN el déficit comercial de México con Canadá ha aumentado de manera significativa.

En síntesis, los resultados de los primeros seis años del TLCAN sugieren que Canadá es el gran ganador del proceso de liberalización comercial en América del Norte, pues alcanza un superávit cada vez mayor con Estados Unidos y aumenta su tradicional ventaja con México.

11. Agriculture and Agri-Food Canada, *Mexico at a Glance*, <<http://ats.agr.ca/public/htmldocs/e1477.htm>>.

EFECTOS DEL TLCAN

El presente documento parte de la hipótesis de que el comportamiento del comercio agroalimentario de México no es explicable única y exclusivamente con el TLCAN. Investigaciones del Departamento de Agricultura de Estados Unidos cuantificaron los efectos del Tratado en el comercio con México y sus resultados muestran diferencias por productos, pero sobre todo una influencia limitada del propio Tratado. Los cálculos del citado Departamento indican que el comercio entre ambos países sólo hubiera sido 3% menor sin el TLCAN.¹² El cuadro 9 resalta los productos cuyo comercio fue influido por ese Tratado.

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos calcula que las exportaciones estadounidenses a México de productos lácteos, carne bovina, manzana y pera son 15% mayores de lo que hubieran sido sin el Tratado. En el caso de las exportaciones de carne porcina el efecto se estima de 5 a 10 por ciento. A

12. Carol Goodloe, "The North American Free Trade Agreement and U.S. Agriculture", Departamento de Agricultura de Estados Unidos, *FASonline*, <<http://www.fas.usda.gov/info-agex-porter/1999/north.html>>.

C U A D R O 8

MÉXICO: BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA CON CANADÁ, 1989-1999 (MILES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

	Balanza agroalimentaria	Exportación ¹		Importación	
		Valor	% del total	Valor	% del total
1989	- 121 817	6 373	0.27	128 190	3.27
1990	- 44 728	12 156	0.46	56 884	1.22
1991	- 98 301	16 315	0.53	114 616	2.48
1992	- 203 036	29 342	1.04	232 378	3.88
1993	- 264 700	34 155	0.86	298 855	5.43
1994	- 361 121	29 309	0.66	390 430	5.72
1995	- 274 107	42 779	0.68	316 886	6.57
1996	- 379 020	51 678	0.82	430 698	6.07
1997	- 329 730	63 301	0.91	393 031	5.70
1998	- 471 209	71 593	0.95	542 802	7.10
1999	-	n.d.	-	347 578	-

1. Cabe mencionar que los datos oficiales de Canadá en cuanto a las exportaciones de México a ese país difieren significativamente de los datos mexicanos, a saber: 1996, 263 936 dólares; 1997, 252 928; 1998, 271 049. n.d. = no definido.

Fuente: 1989-1998, Bancomext, 1999; Agriculture and Agro-Food Canada, <<http://ats.agr.ca/>>.

C U A D R O 9

MÉXICO: REPERCUSIÓN DEL TLCAN EN EL COMERCIO DE ALGUNOS PRODUCTOS, 1989/1993-1999 (MILLONES DE DÓLARES Y MILES DE TONELADAS)

	Valor			Volumen			Repercusión ¹
	1989/1993	1994/1998	1999	1989/1993	1994/1998	1999	
<i>Importación</i>							
Sorgo	377	308	376	3 416	2 567	4 027	Media
Maíz	229	522	527	2 014	4 008	5 052	Media
Algodón	85	326	285	67	214	201	Media
Carne bovina	135	236	454	46	82	158	Alta
Carne porcina	59	69	111	27	35	61	Baja
Lácteos	162	155	177	n.d.	n.d.	n.d.	Alta
Manzanas	23	50	73	45	93	132	Alta
Peras	14	21	33	29	42	64	Alta
Tomates	256	477	490	335	610	615	Media
<i>Exportación</i>							
Melón	80	108	175	287	359	507	Media
Azúcar	8	12	35	30	31	102	Alta
Cacahuete	-	3	n.d.	-	4	n.d.	Alta
Aguacate	0.6	4	18	0.3	3	12	Alta
Jugo de naranja ²	36	54	49	1 403	2 143	1 840	Media
Pasta de tomate	16	12	23	21	14	24	Media

1. Media significa que el comercio creció de 6 a 15 por ciento debido al TLCAN; alta significa que aumentó más de 15% gracias al TLCAN. 2. Miles de hectolitros.

Fuente: adaptado de USDÁ/ERS, FATUS Y USDA/ERS, NAFTA; Situation and Outlook Series, WRS 99-1, Washington, agosto de 1999, p. 24.

la vez, Estados Unidos aprovechó las ventajas del TLCAN para aumentar sus exportaciones de maíz y algodón a México.

El TLCAN también benefició a Estados Unidos en cuanto a la exportación de frutas; por ejemplo, la desaparición de los permisos previos de importación para uvas y manzanas y la reducción de los aranceles para peras, estimularon sus exportaciones. Las ventas mexicanas de melón *cantaloupe* son de 17 a 25 por ciento mayores en la actualidad de lo que hubieran sido sin el TLCAN. México se benefició de la liberalización del comercio en azúcar, cuya exportación creció de 64 000 dólares en 1993 a 35 millones en 1999. No obstante, este resultado no es más que

de carácter estadístico frente al potencial exportador de México y la negativa estadounidense de respetar el acuerdo original que preveía la compra de 250 000 toneladas.¹³

Estados Unidos capta una porción cada vez mayor del mercado mexicano al desplazar a otros países competidores, gracias a los beneficios en la reducción de los aranceles y su decidida política de fomento de las exportaciones mediante programas de apoyo¹⁴ y de crédito. Del cuadro 10 se desprende que esa

13. John Link y Steven Zahniser, *op. cit.*, pp. 14-15.

14. "Competitividad de la agricultura mexicana", octubre de 2000.

C U A D R O 10

MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1990-1999 (PORCENTAJE DEL VALOR)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Total</i>	63.2	68.3	68.3	69.0	71.5	74.4	75.0	74.2	75.9	77.0
Productos cárnicos	86.8	76.4	77.9	78.5	87.4	91.4	91.8	95.2	96.6	90.0
Carnes preparadas	62.2	83.5	82.6	84.7	78.4	86.3	87.3	95.2	95.4	95.5
Frutas y hortalizas	63.0	70.3	63.8	68.0	69.6	68.2	72.2	81.3	80.0	77.9
Azúcar y edulcorantes	29.5	34.7	69.4	69.5	71.3	82.6	59.6	90.5	90.5	95.9
Arroz blanco	n.d.	n.d.	26.2	47.0	50.1	92.9	98.8	91.0	99.8	70.9

Fuente: cálculos propios con base en datos de Bancomext, *The World Trade Atlas*, base de datos en medio magnético <[http://mexico.businessline.gob.mx:8002/simpex/owa/snest001\\$.startup](http://mexico.businessline.gob.mx:8002/simpex/owa/snest001$.startup)> y Promar International, *U.S. Agricultural Export Experience with NAFTA Partners* <<http://www.nppc.org/NEWS/NAFTApromar-market.html>>, p. 6.

economía aumentó su participación en las importaciones mexicanas, sobre todo en productos cárnicos, carnes preparadas, frutas y hortalizas, azúcar y edulcorantes y arroz. Entre los países desplazados parcial o totalmente del mercado mexicano se encuentran Australia y Nueva Zelanda en cárnicos; Italia y Francia en carnes preparadas; Chile en frutas, y los países asiáticos en arroz. Además, Estados Unidos mantiene su tradicional posición predominante en maíz y sorgo, del que cubre prácticamente 100%, y en soya y harina de soya, con una aportación de más de 90% de las importaciones mexicanas.

EL TLCAN FRENTE A OTROS FACTORES

Es evidente que junto con el TLCAN existen muchos otros factores que deben considerarse para explicar el dinamismo y los cambios del comercio agroalimentario de México. El Tratado más que nada ha facilitado el comercio al definir con claridad las reglas del juego del sector externo y acelerar el desarrollo de la infraestructura física e informativa de apoyo a la exportación. Los factores de mayor importancia son: a] la contracción del mercado interno; b] la caída de los precios mundiales de los productos agropecuarios; c] la desaceleración de la dinámica demográfica en México; d] la coyuntura económica de Estados Unidos; e] el tipo de cambio; f] el desarrollo tecnológico, y g] el efecto del clima.

La contracción del mercado interno de México es producto de la política de control salarial y de la inflación instrumentada desde los años setenta y reforzada desde 1982. Ante la insuficiencia de la demanda interna y las dificultades para comercializar los productos agropecuarios, el comercio exterior se ha convertido en un factor esencial para el desarrollo de los sectores productivos. O sea, el comercio exterior se ha constituido durante los años noventa, en especial desde la entrada en vigor del TLCAN, en la principal fuente de expansión o contracción de los sectores productivos.

El cuadro 3 revela que el crecimiento del comercio agroalimentario de México no ha tenido efectos en el PIB agropecuario, el cual se mantiene casi estancado desde 1991 y en relación con la población decrece desde principios de los años

ochenta. Ello significa que las repercusiones del dinamismo comercial son de tipo vertical, no horizontal, que pudiera ser benéfico para los productores primarios que son desplazados por las importaciones.

En el caso del sector de alimentos, bebidas y tabaco se registra un crecimiento del PIB con una tasa media anual de 5.7% desde 1980 hasta 1999.¹⁵ No obstante, este sector está avanzando con base en la importación de materias primas, sin generar un efecto multiplicador en el sector primario.

La drástica caída de los precios de los principales productos agropecuarios explica que el valor de las importaciones de productos primarios está prácticamente estancado desde 1986. La FAO calcula una reducción en el valor del comercio de los principales productos agropecuarios de 9% para 1998 y de 12% para 1999.¹⁶ Esta reducción se refiere sobre todo a los precios de granos y cárnicos, productos de los que México es un importador mundial destacado. Tal situación significa que el volumen físico de las importaciones está creciendo sin que se refleje en el valor de las importaciones. Por ejemplo, en 1996 México importó 6.3 millones de toneladas de maíz de Estados Unidos y 5.1 en 1999; el precio pagado en 1996 fue de más de 1 000 millones de dólares, mientras que en 1999 descendió a 527 millones, o sea por un volumen 20% menor se pagó 48% menos.¹⁷

Otro fenómeno importante que influye en la dinámica de las importaciones se refiere a la desaceleración de la dinámica demográfica, lo que ha propiciado que las importaciones agroalimentarias de México pierdan importancia relativa para cubrir el abasto.

El dinamismo de las exportaciones mexicanas se conjuga con la coyuntura económica de Estados Unidos, que ha experimentado la expansión más prolongada desde la segunda guerra mundial. No obstante, la experiencia histórica indica que el desarrollo económico es de carácter cíclico y a cada auge y coyuntura eco-

15. Cálculo propio con base en el cuadro 3.

16. FAO, *Situación de los mercados de productos básicos, 1999-2000*, Roma, 2000, p. 3.

17. Cálculo propio con base en FATUS, <[http://www.ers.usda.gov/db/FATUS/ezttable.asp?DS = FATUSXCY&REPORT = \[TABLE = C*M\] \[ROW = Y\] \[COL = A\]&COLSTUB = EXPORTS&ROWSTUB = YEAR&RUNID=6564](http://www.ers.usda.gov/db/FATUS/ezttable.asp?DS = FATUSXCY&REPORT = [TABLE = C*M] [ROW = Y] [COL = A]&COLSTUB = EXPORTS&ROWSTUB = YEAR&RUNID=6564)>.



El dinamismo de las exportaciones mexicanas se conjuga con la coyuntura económica de Estados Unidos, que ha experimentado la expansión más prolongada desde la segunda guerra mundial. No obstante, la experiencia histórica indica que el desarrollo económico es de carácter cíclico y a cada auge y coyuntura económicos sigue una fase de depresión que puede desembocar en una crisis

nómicos sigue una fase de depresión que puede desembocar en una crisis. Basándose en esta experiencia, todos los participantes del sector agroalimentario, sean productores, comerciantes, industriales, políticos o investigadores, deberían prepararse para los nuevos escenarios económicos internacionales.

Desde que México inició una política unilateral de apertura comercial el tipo de cambio ha influido de manera notable en las exportaciones y la balanza comercial. Mientras que en los años previos a la adhesión al GATT la balanza comercial fue negativa a pesar de un tipo de cambio subvaluado, esta relación se ha invertido a partir de 1986, o sea, tanto más sobrevaluado el tipo de cambio mayor el déficit comercial.¹⁸ Los datos indican que solamente en años con fuertes devaluaciones (tipo de cambio subvaluado) el sector agroalimentario es capaz de generar superávit.

El desarrollo tecnológico y su aplicación en productos de exportación —por ejemplo las hortalizas— son un factor clave para entender el crecimiento de las exportaciones del sector agrícola. El ejemplo del jitomate de larga vida en anaquel es el más destacado; México pudo ampliar su presencia en el invierno en el mercado estadounidense y desplazó a Florida de su espacio histórico. Sin embargo, el papel del progreso tecnológico se hace más patente en los mercados maduros que crecen a tasas bajas. En este caso los competidores acuden a estrategias de diferenciación de los productos. En el caso del jitomate, los productores de Canadá y los Países Bajos han introducido exitosamente el tipo hidropónico. La oportuna observación de las tendencias de mercado y la continua introducción de mejoras

18. El aumento del tipo de cambio de 1% causa una reducción de la balanza comercial de 0.84%.

constituyen márgenes de desarrollo importantes para los productores y exportadores mexicanos.

El clima sigue siendo un elemento crucial en el comercio agropecuario de la región del TLCAN. Debido a que Estados Unidos cuenta con pocas regiones de clima tropical, que además son afectadas frecuentemente por huracanes (Florida), heladas (Florida y California) y otros fenómenos meteorológicos, México ha podido tomar ventaja en la exportación de limón persa, mango y hortalizas de invierno.¹⁹

En su conjunto esos elementos explican por qué los déficit comerciales de México no se han incrementado de manera excesiva, incluso con el TLCAN. Empero, ese proceso ha representado enormes costos sociales porque las importaciones están cargadas hacia los granos y sus productos, actividad a la que se dedica el grueso de los productores mexicanos; por otro lado, las exportaciones mexicanas se concentran en un reducido grupo de grandes productores y empresas agroindustriales. El grueso de las exportaciones se concentra en sólo 300 empresas.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS

La importancia de Estados Unidos como origen de las importaciones mexicanas es apabullante; ese país también ha aprovechado mejor el TLCAN al desplazar a un gran número de competidores nacionales y extranjeros del mercado mexicano.

19. R. Schwentesius Rindermann y M.A. Gómez Cruz, "Impacto del TLCAN sobre cítricos", en Cámara de Diputados, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, México, 2000, pp. 315-348.

Esta situación permite concluir que la dependencia de México respecto de Estados Unidos en la cuestión alimentaria se ha profundizado. Ello ha acentuado la vulnerabilidad de la soberanía alimentaria del país al depender cada vez en mayor medida de un solo país.

El predominio de Estados Unidos en las importaciones de México se convierte en una amenaza cada vez mayor para los productores nacionales; el único interés de aquél es aumentar sus ventas al exterior, más aún ante la pérdida de competitividad frente a Canadá.

La situación de los exportadores mexicanos es completamente distinta; no sólo son de poca importancia en el mercado de Estados Unidos, sino en lugar de que el TLCAN les dé una ventaja, se enfrentan a una mayor competencia con otros países sin que exista una política decidida de apoyo oficial.

La difícil situación de la mayoría de los productores agropecuarios mexicanos ha propiciado un círculo de demandas por *dumping* en contra de los productores de Estados Unidos (de manzana, ganado bovino y porcino y azúcar).²⁰ Aunque en los casos mencionados las organizaciones de productores lograron demostrar el daño causado por las importaciones, los modelos de protección aceptados por la Secofi representan más logros legales que beneficios económicos reales. Se aceptaron modelos de protección para productos de poca importancia en materia de importación (puercos vivos, mientras que la entrada de productos cárnicos es más importante), cuotas de importación para las que no existe la infraestructura técnica en la frontera para su aplicación, o precios mínimos acordados entre ambas partes que no se respetan y que benefician unilateralmente a los productores estadounidenses. En fin, los modelos de protección no parecen garantizar un desarrollo más equilibrado de los sectores productivos de México, además de que se trata de procesos muy caros y desgastadores por el tiempo que requieren.

Una opción aún no explorada es la demanda por suspensión temporal del TLCAN con base en la Convención de Viena; el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales del 21 de marzo de 1986 considera esa medida en el caso de un cambio sustancial de una circunstancia en comparación con el momento de su firma.


Sin embargo, el TLCAN es sólo uno y ni siquiera el principal de los elementos que definen el ámbito productivo del sector agropecuario. Por ello es necesario insistir en un proceso de revaloración del campo mexicano para entender su papel real en el desarrollo económico, social, cultural y político. El sector agropecuario puede desempeñar importantes funciones en el futuro de la economía: satisfacer la demanda interna de alimentos y materias primas agropecuarias y ahorrar divisas reduciendo las importaciones; generar excedentes exportables en los productos que ocupan un lugar tradicionalmente fuerte en el mercado mundial y desarrollar nuevas alternativas exportables (productos orgánicos, por ejemplo) a fin de abatir las presiones en el sector externo; generar empleos adicionales en el medio ru-

20. La demanda se dirige en contra de las importaciones de jara-be de maíz de alta fructosa.

ral, moderando presiones sobre el mercado de trabajo urbano; generar efectos multiplicadores para el conjunto de la economía mexicana mediante el desarrollo de un mercado interno dinámico, y preservar y desarrollar el ambiente.

Con esta base de pleno reconocimiento de la multifuncionalidad y del potencial del sector agropecuario para la sociedad mexicana en su conjunto, se debe desarrollar una política integral de fomento cimentada en criterios de costos y beneficios económicos, sociales y ambientales, no sólo en su costo financiero.

Una política de fomento integral y de manejo de riesgos²¹ debe incluir instrumentos de corto, mediano y largo plazos: una política de precios para estimular la producción, lo que implica incrementar subsidios o suspender el TLCAN; reformar el Procampo en sus modos de operación o sustituirlo por programas más diferenciados en beneficio de los pequeños agricultores y ganaderos; eliminar de la Alianza para el Campo el sesgo que favorece a grandes empresas; garantizar que los recursos de Aserca beneficien a las organizaciones de productores y no a empresas transnacionales; cuidar la coherencia entre las políticas agrícolas y las políticas macroeconómicas, evitando sobrevaluaciones del tipo de cambio o introduciendo un tipo de cambio verde en beneficio del sector agropecuario; incrementar la inversión pública en investigación, extensionismo y desarrollo, así como en infraestructura, alcanzando, por lo menos, una proporción similar al aporte del sector agropecuario en el PIB; reformular los sistemas de crédito y seguro rurales y ampliar los fondos canalizados por la banca nacional de desarrollo a fin de permitir el acceso de los pequeños productores al capital de trabajo; ofrecer información estadística de forma oportuna y desarrollar un sistema de predicciones que faciliten la toma de decisiones y bajen los riesgos de inversión, y en la pequeña agricultura, diversificar actividades e impulsar cultivos con elevado potencial (como los orgánicos o el limón persa, por ejemplo).

Altas barreras al comercio, subsidios a la exportación y apoyos internos en los países miembros del TLCAN han limitado enormemente los beneficios potenciales de un libre comercio para los productores mexicanos. La OCDE sugiere que naciones como México pueden ganar mucho si Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea llevan a cabo reformas de fondo a sus políticas agrícolas y reducen las distorsiones al comercio.²² Una última recomendación se refiere, por ello, a que el gobierno mexicano insista en las rondas de negociación internacional en el cumplimiento de los compromisos contraídos por estos países y proponga medidas de un desarrollo más equitativo entre las naciones. 

21. Las propuestas son una versión modificada de las desarrolladas en R. Schwentesius Rindermann, M.A. Gómez Cruz y José Luis Calva, *La cartera vencida del sector agropecuario. Evolución-causas-soluciones*, Reporte de Investigación núm. 25, CIESTAAM, Chapingo, México, 1995, pp. 29-34, y en R. Schwentesius Rindermann y M.A. Gómez Cruz, "Política agrícola hacia el siglo XXI. Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional", *Estudios Agrarios*, núm. 13, revista de la Procuraduría Agraria, 1999, pp. 61-82.

22. OCDE, *Agricultural Policy Reform: Developments and Prospects*, Policy Brief, OCDE Observer, París, Francia, 2000, p. 5.