Canadá y las negociaciones agropecuarias del TLC: un conflicto de prioridades

THEODORE H. COHN*

La mayoría de los países se resiste a que su comercio de alimentos y productos agropecuarios dependa de las fuerzas del mercado. La intervención gubernamental constituye la regla más que la excepción. Sin embargo, mientras numerosos países menos desarrollados optaron por gravar la producción agropecuaria y proteger el sector manufacturero de la competencia de las importaciones, las naciones industrializadas prefirieron apoyar más a las actividades agropecuarias que a otros sectores económicos. En estos países el proteccionismo agropecuario perdura ante las fluctuaciones impredecibles de la oferta y la demanda, el problema crónico del excedente alimentario frente a la demanda efectiva y la influencia política de los grupos participantes en la obtención y venta de productos agrícolas, así como por la importancia que se concede a la autosuficiencia alimentaria.[1]

Canadá es una potencia industrial muy comprometida con la liberación del comercio agropecuario, ya que su producción rebasa con mucho las necesidades internas y una gran parte se destina a la exportación. Sin embargo, el gobierno canadiense también favorece ciertas políticas sectoriales muy proteccionistas, sobre todo en las industrias avícola, de productos lácteos y del huevo. Este trabajo se adentra en los intereses nacionales que compiten en el sector agropecuario canadiense, al igual que en los efectos de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en el comercio agropecuario con México y Estados Unidos. También se compara la posición canadiense con los puntos de vista de los otros dos socios norteamericanos. Por último, en virtud de su estrecha vinculación con el TLC, se examinan el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) y las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT.

La dualidad del sector agropecuario canadiense[2]

Como país exportador de aproximadamente un tercio de su producción agropecuaria, Canadá tiene muchos intereses en la liberación del comercio sectorial; los envíos incluyen cerca de 85% del trigo cosechado, 59% de la canola (aceite de colza) y 50% de la cebada. Aunque el comercio de productos agropecuarios representa apenas 6.5% del intercambio total de mercancías, el superávit en ese renglón contribuye de manera importante al saldo del comercio global de Canadá. De 1957 a 1990 su balanza agrícola fue positiva, con excepción de 1969, mientras que en el comercio no agrícola se registraron déficit en

1. T.K. Warley, "Western Trade in Agricultural Products", en Andrew Shonfield (ed.), *International Economic Relations of the Western World 1959-1971* (I), Oxford University Press, Londres, 1976, pp. 293-294. Acerca de la relación entre el desarrollo económico y el proteccionismo agropecuario, véase Kym Anderson y Yujiro Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, Allen and Unwin, Sidney, 1986.

* *Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Simon Fraser, Burnaby, Columbia Británica, Canadá. Traducción del inglés de Adriana Hierro.*

2. Para mayores detalles sobre esta dualidad, véase Theodore H. Cohn, "Canada and the Ongoing Impasse over Agricultural Protectionism", en A. Claire Cutler y Mark W. Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and International Economic Regimes*, University of British Columbia Press, Vancouver, 1992, pp. 62-88.

17 años del período. En 1990 el excedente en dicha balanza ascendió a 2 400 millones de dólares.[3]

No obstante, en el comercio agropecuario canadiense se aprecian variaciones importantes entre los diferentes productos básicos. Si bien algunos de ellos se orientan en gran medida hacia la exportación (granos, oleaginosas, animales vivos y carne roja), otros dependen básicamente del mercado interno (lácteos, productos avícolas, frutas y vegetales). La diversidad de intereses también aparece de acuerdo con la región. Las industrias proteccionistas láctea y avícola, por ejemplo, se concentran en la región central de Canadá (Quebec y Ontario) que aporta 78% de la producción nacional de leche en polvo, 64% de la leche fresca y 55% de la de huevo. Los productores de las provincias de Occidente, en cambio, se dedican sobre todo al cultivo de granos y oleaginosas y a la producción exportable de carne. Por supuesto, no se puede generalizar mucho con respecto a las regiones de Canadá. Ontario registra niveles de protección relativamente bajos en la ganadería y la elaboración de cárnicos, mientras que los horticultores de Columbia Británica están amenazados por el libre comercio. Por lo común, en el este de Canadá el sector agropecuario es más proteccionista y en el occidente se orienta más hacia el libre comercio.

Objetivos de las negociaciones agropecuarias del TLC

Los principales objetivos de las negociaciones agropecuarias del TLC fueron, en esencia, los mismos que los de la Ronda de Uruguay del GATT y del ALC: "mejorar y asegurar el acceso al mercado; reducir los subsidios que distorsionan el comercio, tanto el interior como el de exportación, y establecer un marco de derechos y obligaciones para las medidas sanitarias y fitosanitarias".[4] Los artículos del TLC sobre estas medidas incluyen pocos mecanismos de ejecución, pero representan un notorio avance frente al ALC y el proyecto de acta final de la Ronda de Uruguay al definir los propósitos y acciones respectivas.[5] Para mejorar el ingreso al mercado agropecuario y disminuir los subsidios, en cambio, las políticas internas y las deficiencias del GATT constituyen enormes obstáculos.

El análisis de los subsidios y las dificultades de acceso al mercado se centra en el intercambio agropecuario Canadá-Estados Unidos, cuya magnitud es mucho mayor que la del comercio entre Canadá y México. En 1990 Estados Unidos suministró casi dos tercios de las importaciones agropecuarias de Canadá y absorbió un tercio de sus exportaciones, mientras que México sólo abasteció 2% de las importaciones agrícolas canadienses y recibió 1% de las exportaciones. Sin embargo, es importante señalar que México es el principal socio latinoamericano de Canadá. En 1991 el comercio bilateral sumó poco más de 3 000 millones de dólares, con exportaciones canadienses por 543 millones, e importaciones por unos 2 600 millones de dólares.

Aunque la balanza del comercio general de Canadá con México fue muy desfavorable en años recientes, el intercambio agropecuario resultó más equilibrado. De 1989 a 1991 el valor promedio de los envíos agrícolas canadienses a México ascendió a 112 millones de dólares al año, y el de las adquisiciones correspondientes a 150 millones de dólares. Desde luego existen posibilidades de incrementar las exportaciones canadienses a México, uno de los mercados de mayor crecimiento en el mundo y cuyas importaciones totales aumentaron 214% de 1987 a 1991 (con compras anuales de productos agrícolas y alimentarios por más de 5 000 millones de dólares).[6]

En este estudio se pretende demostrar que el comercio agropecuario entre Canadá y México tiene enorme importancia en ciertos productos básicos, fuente de controversias entre Canadá y Estados Unidos respecto al mercado mexicano, en los cuales México y Canadá podrían adoptar posiciones similares frente a Estados Unidos.

Subsidios y distorsiones del comercio

El artículo 103.2 del TLC prevé que las obligaciones de éste predominarán, salvo disposición contraria, "en caso de conflicto" con otros acuerdos. Sin embargo, en el documento también se indica con claridad que el acuerdo tripartita norteamericano se concibió para complementar al GATT y no para remplazarlo. En el prólogo del TLC se estipula que Estados Unidos, México y Canadá resolvieron "desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del GATT", mientras que en el artículo 103.1 "las partes confirman los derechos y obligaciones entre ellas conforme al GATT".[7]

3. Agriculture Canada, *Canada's Trade in Agricultural Products*, Ministerio de Abasto y Servicios, Ottawa, varios años.

4. Michael Gifford, negociador comercial canadiense del TLC, ante la Cámara de los Comunes, 26 de noviembre de 1992.

5. Para mayores detalles sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias del TLC, véase Tim Josling y Rick Barichello, "Agriculture in the NAFTA: A Preliminary Assessment", C.D. *Howe Institute Commentary*, núm. 43, abril de 1993, pp. 8-10.

6. Véase Oficina de Presupuesto del Congreso, *Agriculture in the North American Free Trade Agreement*, mayo de 1993, p. 43, y gobierno de Canadá, *North American Free Trade Agreement. An Overview and Description*, agosto de 1992, p. VII. Para mayor información sobre las perspectivas bilaterales frente a las trilaterales en América del Norte véase Theodore Cohn, "Canadian and Mexican Trade Policies Towards the United States: A Perspective from Canada", en John Curtis y David Haglund (eds.), *Canada and International Trade* (I), Insitute for Research on Public Policy, Montreal, 1985, pp. 3-61.

7. Las referencias al texto del TLC se tomaron de *North American Free Trade Agreement between the Government of Canada, the*

En materia de subsidios a las exportaciones agropecuarias, las deficiencias del GATT afectaron los alcances de las negociaciones del TLC. El artículo XVI del acuerdo multilateral prohíbe los subsidios a las exportaciones de manufacturas, pero no incluye a las de productos agropecuarios y otras mercancías básicas. La única limitación a los subsidios de productos agropecuarios es la cláusula ambigua, donde se establece que no debe permitirse que una de las partes contratantes absorba "más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación".[8]

Los subsidios a la exportación o las "restituciones" se convirtieron en elementos centrales de la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea (CE), lo cual desató una "guerra comercial" con Estados Unidos en los años ochenta.[9] Como las finanzas públicas de Canadá no pueden competir con las de esos dos gigantes económicos, la guerra de los subsidios tuvo un efecto devastador en las provincias donde la producción de trigo tiene un peso económico importante.

Subsidios a las exportaciones estadounidenses

Canadá esperaba que el ALC subsanara algunos de los efectos perjudiciales de los subsidios a las exportaciones estadounidenses, en especial los del Programa de Fomento de las Exportaciones Estadounidenses (PFEE). El ALC rebasó los límites del GATT al prohibir los subsidios al comercio agropecuario bilateral, pero Canadá se interesa especialmente en la repercusión de aquéllos en *sus mercados de terceros países*. Al respecto, el ALC sólo hace una referencia confusa (artículo 701.4) de que "cada parte tomará en cuenta los intereses de la otra al subsidiar cualquier producto agropecuario exportado a terceros países".[10] Estados Unidos interpreta ello más como sugerencia que como obligación. En las negociaciones del ALC señaló un exrepresentante comercial de ese país, "los canadienses ansiaban el derecho de que se les consultaran todas nuestras decisiones sobre el programa de fomento de las exportaciones".[11]

Al subvencionar Estados Unidos algunas ventas agrícolas a México, Canadá buscó extender la prohibición de los subsidios a las exportaciones establecida en el ALC al comercio con México en el marco del TLC. Este país respaldó la pretensión canadiense, pero Estados Unidos insistió en reservarse el derecho de usar el PFEE en el mercado mexicano. El negociador de Canadá en materia agropecuaria, incluso, declaró que "nosotros y los mexicanos compartimos objetivos muy similares y tratamos de establecer mejores disciplinas de las que tenemos con respecto a los subsidios a la exportación".[12]

Los programas de subsidio a las exportaciones agropecuarias entrañan costos y beneficios para los países menos desarrollados como México. Si bien los productos extranjeros más baratos permiten disminuir el gasto gubernamental para subsidiar a los consumidores urbanos, también compiten en forma desleal con los agricultores mexicanos y agravan, así, los problemas de la pobreza rural y la emigración del campo a la ciudad. A pesar de este doble efecto, los negociadores mexicanos señalaron que no querían "importaciones subsidiadas ni de los socios del TLC ni del extranjero".[13] El gobierno de México emprendió algunas medidas de largo alcance para vincular más a la política agropecuaria con las realidades del mercado, pero sería indebido esperar que los menos eficientes productores mexicanos de maíz puedan competir con las finanzas públicas de Estados Unidos y Canadá en un mercado norteamericano más abierto. Los funcionarios estadounidenses, en cambio, recalcaron que "no podían vender el TLC al electorado rural si no era posible enfrentarse con la competencia subsidiada en el mercado mexicano".[14]

Esta divergencia dificultó los arreglos sobre los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios (últimas condiciones trilaterales por tratar en las negociaciones sectoriales), lo cual se reflejó en la intrincada redacción de los acuerdos respectivos. Los tres países convinieron (artículo 705.2 del TLC) en que "no es apropiado" que Estados Unidos y Canadá otorguen subsidios a la exportación de un producto agropecuario a México "cuando no existan otras importaciones subsidiadas de ese producto". Si bien Estados Unidos señaló que tal disposición le permitiría competir con los subsidios en los envíos de la CE al mercado mexicano, en realidad la organización comunitaria no figuró como exportadora importante de trigo a México durante los últimos años. El cuadro 1 muestra que en 1986-1987 apenas 3.8% de las importaciones mexicanas de trigo y harina del grano provino de la CE, proporción que ascendió a 5.8% en 1987-1988; en los dos ciclos siguientes, la CE no exportó trigo a México.

Aunque el TLC permite los subsidios a la exportación al mercado mexicano, también admite que el gobierno de México apli-

Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, diciembre de 1992.

8. Las referencias al texto del GATT se tomaron del documento *Text of the General Agreement*, GATT, Ginebra, julio de 1986.

9. Antes de constituirse la CE, Estados Unidos ya aplicaba subsidios a las exportaciones agropecuarias para colocar los excendentes. Para mayores antecedentes históricos, véase Theodore H. Cohn, *The International Politics of Agricultural Trade: Canadian-American Relations in a Global Agricultural Context*, University of British Columbia Press, Vancouver, 1990.

10. Las referencias al texto del ALC se tomaron del documento *The Canada U.S. Free Trade Agreement*, Departamento de Relaciones Exteriores, Ottawa, 10 de diciembre de 1987.

11. Carta del exrepresentante comercial de Estados Unidos, Clayton Yeutter, a Charles W. Stenholm, de la Cámara de Representantes de Estados Unidos (audiencia ante la Comisión de Agricultura, 25 de febrero de 1988).

12. Michael Gifford, *loc. cit.*

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

que diferentes políticas al respecto. El artículo 705.7(b) establece que "cada una de las partes se reserva el derecho de aplicar cuotas compensatorias a las importaciones subsidiadas de productos agropecuarios provenientes del territorio de cualquier país, sea o no parte"; el artículo 705.3 prevé que México puede impedir la aplicación de subsidios estadounidenses (o canadienses) a la exportación mediante el establecimiento de cuotas compensatorias para las importaciones subsidiadas provenientes de otros países, como los de la CE.

En cuanto a las objeciones de Canadá al PFEE, el artículo 705.5 del TLC establece que "cada una de las partes tomará en cuenta los intereses de las otras al otorgar subsidios a la exportación de un producto agropecuario". Sin embargo, la experiencia canadiense con el ALC indica que una disposición tan vaga tiene poco efecto en la práctica.

La posición de Estados Unidos en las negociaciones del ALC y el TLC demostró que no tenía intenciones de excluir el PFEE ante la ausencia de un acuerdo multilateral que incluyera a la CE. En el artículo 705.1 del TLC, de hecho, se establece que "las partes comparten el objetivo de lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios y cooperarán en el esfuerzo de lograr un acuerdo en el marco del GATT para eliminar esos subsidios". Pero mientras que en la Ronda de Uruguay los representantes estadounidenses presionaron fuerte para imponer una mayor disciplina en las subvenciones a la exportación, en las negociaciones del ALC y el TLC se opusieron a cualquier reforma importante en materia de subsidios a los envíos agropecuarios, por no incluir "un número suficiente" de países.

Subsidios canadienses

Si bien Canadá critica los subsidios a las exportaciones agropecuarias de Estados Unidos, éste se queja de que Canadá otorga otros que también distorsionan el comercio. Las subvenciones al transporte, así como la fijación de precios por el Consejo Canadiense del Trigo (CCT), son objeto del descontento de Estados Unidos. El CCT controla los monopolios de las exportaciones de trigo en las provincias de Alberta, Saskatchewan, Manitoba y el norte de Columbia Británica, así como un sistema regulador de precios. El CCT confiere a los productores una participación equitativa en los mercados externos del trigo y otros granos, a fin de asegurar cierta estabilidad en los precios y vender tanto como se pueda al mejor precio posible.

Los productores canadienses han respaldado el funcionamiento del CCT que favoreció, sin duda, el desarrollo de la región occidental de Canadá. La mayoría de los grupos agrícolas estadounidenses, en cambio, acusan al CCT de ser una entidad de comercio "estatal" sin transparencia en los precios y que subsidia las exportaciones de manera encubierta. Una de las principales preocupaciones es que el CCT puede exportar granos a precios menores que los de compra, es decir, inferiores a los que paga a los agricultores por sus cosechas.

Para evaluar con objetividad los alegatos de Estados Unidos es necesario conocer los antecedentes del CCT. Al principio de cada año agrícola, los productores canadienses reciben un pago inicial del organismo que generalmente fluctúa de 70 a 80 por ciento de los precios probables en el mercado. Este pago se complementa cuando termina el año, con base en los ingresos finales de las ventas del CCI; es decir, el pago restante es el saldo que se adeuda a los productores. Por lo regular, las utilidades de éstos dependen de que el CCT venda el trigo a precios remuneradores; por tanto, las fuerzas del mercado resultan decisivas. Cuando los ingresos netos por la venta de trigo son *menores* que los pagos iniciales a los productores, el gobierno canadiense absorbe el déficit.

Cabe señalar que el CCT ha registrado muy pocos déficit y "sólo en raras ocasiones, generalmente por una decisión ministerial, quedaron a cargo del erario federal".[15] Los déficit recientes, sin embargo, dieron lugar a que Estados Unidos insista en que Canadá vende trigo a precios inferiores a los costos de compra. El gobierno canadiense replica que los pagos iniciales del CCT se basaron en proyecciones de precios del mercado y se convirtieron en subsidios porque la disputa comercial de Estados Unidos con la CE provocó el descenso de los precios mundiales.

Las protestas estadounidenses también se refieren a las subvenciones al transporte en Canadá. En 1897 el gobierno federal otorgó al Ferrocarril Canadiense del Pacífico (FCP) un subsidio para tender una vía de Alberta a Columbia Británica; a su vez, el FCP aceptó cobrar fletes fijos "a perpetuidad" por los embarques de granos y harina para exportación. Como tales fletes cubrieron cada vez menos los costos reales del transporte de los granos, el FCP dejó de invertir en ese renglón y limitó sus responsabilidades al respecto. Ello generó un intenso debate que culminó en 1983 con la aprobación de la Ley de Transporte de Granos de Occidente, en la cual se prevé un subsidio del gobierno federal para los ferrocarriles a cambio del compromiso de mantener tarifas bajas en el transporte de granos. Los agricultores estadounidenses sostienen que los productores canadienses obtienen, así, una ventaja injusta al exportar trigo y granos.

El ALC establece ciertas limitaciones para que el CCT fije precios y para el otorgamiento de subsidios al transporte. El artículo 701.3 prohíbe que entidades públicas de Canadá o Estados Unidos exporten productos agropecuarios al otro país con un precio menor al de compra. El artículo 701.5 estipula que "Canadá exentará de los aranceles establecidos en la Ley de Transporte de Granos de Occidente a los productos agropecuarios

15. William E. Morris, *Chosen Instrument - A History of the Canadian Wheat Board: The McIvor Years*, Canadian Wheat Board, Winnipeg, 1987.

canadienses que se distribuyan para su consumo en Estados Unidos desde los puertos de la costa oeste". Esta cláusula no considera los embarques que partan desde la costa este. Tal distinción se debe a que el ALC no hace referencia a subsidios *generalmente disponibles*. El subsidio para los embarques desde los puertos de la costa oeste se *condiciona a las exportaciones*, mientras que el correspondiente a los que partan de los puertos del este también se aplica a los envíos a Ontario. Los subsidios a las vías navegables estadounidenses, por lo general disponibles, tampoco se consideran en el ALC.[16]

Los productores estadounidenses de trigo deseaban que el ALC limitara más las prácticas canadienses de fijación de precios y otorgamiento de subsidios, tanto en las exportaciones hacia su país cuanto a mercados de terceros países. Durante los años ochenta el dinamismo de los envíos de trigo duro canadiense a Estados Unidos acentuó la hostilidad de los productores de este país. La larga disputa al respecto contribuyó a aumentar las tensiones entre Estados Unidos y Canadá en torno del TLC y las exportaciones de trigo hacia el mercado mexicano.

La disputa del trigo

El trigo duro es una especie que se usa sobre todo para fabricar productos de harina. Esta variedad es mucho más importante en Canadá que en Estados Unidos, pues representa 18% del valor de la producción total de trigo en el primer país y sólo 4.2% en el segundo. Canadá, principal exportador de trigo duro, acaparó 50% del comercio respectivo en 1989; Estados Unidos, segundo exportador mundial, concentró 30%. Durante el ciclo 1984-1985 Canadá no exportó trigo duro a Estados Unidos, pero en 1987-1988 sus envíos sumaron 202 500 toneladas y en 1991-1992 ascendieron a 363 000 toneladas. Aunque dichas ventas resultaban insignificantes frente a la producción *total* de trigo de Estados Unidos, su peso pareció mayor porque la de trigo duro se concentra en el norte del país. De hecho, Dakota del Norte aporta cerca de 85% de las cosechas estadounidenses.[17]

Ante la creciente insatisfacción por las importaciones de trigo duro canadiense, dos comités del Congreso de Estados Unidos solicitaron un estudio de la Comisión de Comercio Internacional (CCI) sobre las condiciones competitivas en los mercados de trigo duro del país y Canadá. En junio de 1990 la CCI informó que no encontró "ninguna diferencia consistente entre los precios del trigo duro cultivado en Estados Unidos y el importado de Canadá", por lo cual concluyó que este país no incurría en prácticas de *dumping*. Las razones principales del aumento de las importaciones estadounidenses fueron, según la CCI, la calidad, la consistencia y la uniformidad del trigo duro canadiense.[18]

La CCI atribuyó también las crecientes exportaciones canadienses de trigo duro a que el PFEE "eleva los precios del trigo en el mercado de Estados Unidos y, junto con los subsidios a las exportaciones de la CE, reduce los precios en el mercado mundial".[19] El precio interno estadounidense relativamente alto alentó a Canadá a exportar más trigo duro al vecino del sur, en especial tras la pérdida de algunos de sus mercados tradicionales en la CE.

No obstante el informe de la CCI, el Consejo Canadiense del Trigo reportó sendos déficit en 1990 y 1991. Estados Unidos acusó entonces al organismo canadiense de vender trigo a precios inferiores a los de compra, es decir, de violar el artículo 701.3 del ALC. El senador por Dakota del Norte, Byron Dorgan, junto con otros congresistas de estados productores de trigo, presionaron al Departamento de Agricultura para tomar medidas adicionales al respecto.[20] El 11 de mayo de 1992 Estados Unidos solicitó que un panel arbitral binacional, de conformidad con el capítulo 18 del ALC, juzgara si las ventas transfronterizas canadienses de trigo duro tenían un precio injusto. El panel, formado por tres estadounidenses y dos canadienses, emitió un informe el 8 de febrero de 1993 y falló de manera unánime en favor de Canadá. Se consideró, por ejemplo, que el subsidio a los ferrocarriles para el transporte de granos desde el este de Canadá es aplicable tanto a los embarques nacionales como a los estadounidenses y, por tanto, no contraviene el ALC.[21] Sin embargo, el panel señaló que no contaba con información suficiente sobre la fijación de precios en Canadá para determinar si las exportaciones de trigo duro violaban las normas del ALC y, en consecuencia, propuso que una empresa privada presentara cada año una auditoría confidencial sobre los precios del CCT (en principio Estados Unidos buscó que las auditorías fueran trimestrales). Los representantes canadienses, si bien

16. El cuerpo de ingenieros del ejército de Estados Unidos trabaja en el Mississippi y en otros ríos que transportan productos agropecuarios para exportación.

17. Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, *Durum Wheat: Conditions of Competition Between the U.S. and Canadian Industries*, Informe de Investigación núm. 332-285, junio de 1990, y Lawrence D. Fuell, "Bilateral Agricultural Trade Disputes between Canada and the United States and Their Impact on Multilateral Trade Negotiations", estudio presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Acapulco, México, 23-27 de marzo de 1993, p. 12.

18. La Comisión de Comercio Internacional *(op. cit.)* descubrió que "en Estados Unidos [...] la certificación y el otorgamiento de licencias no son obligatorios como en Canadá. Por ello, algunos productores agrícolas estadounidenses [...] pueden plantar variedades que producen cosechas más abundantes, en lugar de las que presentan las características de uso final que los fabricantes consideran deseables."

19. *Ibid.*, pp. 4-7.

20. Por ejemplo, véase "Dorgan Says Madigan to Investigate Canadian Durum Wheat Export Policy for Violations of Free Trade Agreement", *News from U.S. Congressman Byron L. Dorgan*, Washington, 31 de mayo de 1991.

21. Para consultar el texto completo del informe del panel, véase *Final Report*, 8 de febrero de 1993.

mostraron cierta preocupación por las auditorías, en general estuvieron conformes con las conclusiones del panel arbitral.

Por el contrario, los resultados irritaron al presidente de la Asociación Nacional de Productores de Trigo de Estados Unidos, quien advirtió que el ALC "es una afrenta a los productores estadounidenses y no se puede permitir que ocurra de nuevo en futuros acuerdos comerciales".[22] En concreto, dicha organización y sus aliados en el Congreso exigieron que el gobierno analizara el asunto del trigo duro antes de solicitar la aprobación legislativa del TLC. Para facilitar esta última, Estados Unidos, Canadá y México negociaron tres acuerdos paralelos en materia de ambiente, normas laborales e importaciones. Los productores de trigo estadounidenses demandaron que el acuerdo paralelo sobre importaciones diera transparencia al precio de los granos canadienses e impidiera la aplicación de subsidios al transporte de dichos granos a Estados Unidos desde los puertos de la costa este de Canadá.

Michael Kantor, representante comercial estadounidense, manifestó que apoyaría una auditoría independiente de la fijación de precios por el CCT y cualquier seguimiento necesario si hubiera nueva información. Sin embargo, Kantor señaló que la transparencia de precios y el subsidio del transporte eran aspectos que no podían ventilarse en un acuerdo paralelo del TLC por varias razones. Entre ellas destacó que el ALC, más que el TLC, regularía muchos de los asuntos del comercio agropecuario Canadá-Estados Unidos, así como que el tema de los subsidios sólo podía resolverse en el GATT.[23]

La persistencia de las inconformidades por las exportaciones canadienses de trigo duro a Estados Unidos contribuyó asimismo a agravar el conflicto sobre las prácticas de fijación de precios y subsidio del transporte en el comercio con terceros países. Estados Unidos sostiene que el PFEE sólo se orienta hacia los mercados de la CE y no a los de competidores "que no otorgan subsidios", como Canadá, Australia y Argentina. Aunque tales declaraciones no siempre fueron congruentes con las acciones reales, Estados Unidos continuó en la lucha contra los subsidios a la exportación de la CE, primordialmente.[24] También quedó implícito que Estados Unidos sólo otorgaría subsidios a la exportación de productos agropecuarios al mercado mexicano en respuesta a subvenciones semejantes por parte de *países no firmantes del TLC*, como los de la CE.[25]

Sin embargo, en mayo de 1993 varios congresistas reclamaron que Canadá desviaba las ventas de trigo a Estados Unidos hacia el mercado mexicano y exigieron que se combatieran esas exportaciones canadienses "injustas" con el PFEE. En una carta al presidente William Clinton, el titular del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes indicó que "en vista de la aplicación constante de subsidios canadienses en el mercado mexicano del trigo, es prioritario que usted y su gabinete consideren este asunto lo antes posible a fin de equilibrar las condiciones para que nuestras exportaciones a México sean más competitivas".[26]

Otros 25 miembros de la Cámara de Representantes enviaron una carta al secretario de Agricultura donde manifestaron que la participación estadounidense en las importaciones de trigo mexicanas se había reducido de 75% en años anteriores a sólo 14% en 1992 y, en cambio, la de Canadá se elevó a 66%. Los funcionarios canadienses rechazaron ese informe, mientras que las estadísticas de la CCI reflejan que el asunto de la participación en el mercado es más complejo de lo supuesto por los legisladores. De acuerdo con la CCI, en el ciclo 1992-1993 Estados Unidos captó 59.5% del mercado mexicano de trigo y Canadá sólo 38.6%. Durante el ciclo anterior (1991-1992) se invirtió la situación, pues 64.4% correspondió a Canadá y 33.5% a Estados Unidos.[27] En el cuadro 1 se aprecia que desde 1986 fluctuaron mucho las participaciones de las dos potencias en el mercado mexicano, de suerte que en algunos ciclos Canadá figura como el principal exportador (como en 1987-1988). Así, no se puede afirmar de manera tan tajante que Canadá se apoderó del mercado de trigo mexicano.

No hubo un acuerdo claro de los funcionarios de Estados Unidos sobre la aplicación del PFEE ante los envíos de granos canadienses al mercado mexicano. El representante comercial y el secretario de Agricultura se reunieron con productores de trigo, algunos senadores y la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes para impulsar medidas más enérgicas en contra de Canadá. Por otro lado, el Departamento de Estado y la Oficina de Administración y Presupuesto (OAP) se opusieron a cualquier medida que orientara el PFEE contra Canadá. El Departamento de Estado consideró que ello dañaría el comercio bilateral justo en el momento de las delicadas negociaciones de los acuerdos paralelos del TLC, mientras que la

22. Adrian Ewins, "Americans Won't Give Up", *The Western Producer*, 18 de febrero de 1993, p. 4.

23. *Inside U.S. Trade*, 19 de febrero de 1993, pp. 1-2, y 12 de marzo de 1993, p. 4.

24. Un informe de la Oficina del Inspector General del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, fechado en septiembre de 1989, señala el hecho irónico de que "mientras las participaciones en el mercado del trigo de la CE han aumentado en términos generales desde el inicio del PFEE, las de Australia, Argentina y Canadá han disminuido", y que "la continuación del PFEE podría afectar adversamente a las exportaciones de dichos países".

25. Un resumen del TLC de América del Norte, preparado por los tres gobiernos, inicia el debate de los subsidios en las exportaciones con la siguiente declaración: "Reconociendo que la aplicación de subsidios a la exportación dentro del área de libre comercio es inadecuada salvo para compensar los subsidios a las importaciones procedentes de *un país que no es parte del TLC...*". (*cursivas* del autor).

26. *Inside U.S. Trade*, 28 de mayo de 1993, p. 7.

27. Courtney Tower, "U.S. Will Subsidize Wheat to Mexico", *The Western Producer*, 1 de julio de 1993, p. 1.

C U A D R O 1

EXPORTACIONES DE HARINA DE TRIGO A MÉXICO, 1986-1990[a]
(PORCENTAJES Y MILES DE TONELADAS)

	1986-1987	*1987-1988*	*1988-1989*	*1989-1990*
Estados Unidos	17.5	40.0	93.0	100.0
Canadá	43.0	45.6	5.7	–
CE	3.8	5.8	–	–
Envíos totales	*549*	*677*	*1 163*	*211*

a. Ciclo julio-junio.
Fuente: Consejo Internacional del Trigo, *World Grain Statistics 1991*, Londres 1992.

OAP se preocupó por las implicaciones presupuestarias de la expansión del PFEE.

El 24 de junio de 1993 el secretario de Agricultura, Mike Espy, anunció la decisión del gobierno de Estados Unidos de aplicar un paquete "agresivo" del PFEE para recuperar lo que consideraba la "participación justa" del país en el mercado de granos mexicano. Durante varios años éste no recibió envíos respaldados por el PFEE, pero ahora los exportadores estadounidenses pueden recibir bonificaciones en efectivo para subsidiar ventas por 1.4 millones de toneladas de trigo a México.[28]

Dos influyentes senadores, Robert Dole (Kansas) y Max Baucus (Montana), condicionaron su apoyo al TLC a la disposición de México para aplicar un derecho compensatorio a las importaciones de trigo provenientes de Canadá. El 13 de julio último ambos legisladores enviaron al presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, una carta donde señalan que una medida de ese tipo "reflejaría el enorme deseo de garantizar que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte significará relaciones comerciales en el continente libres de subsidios para las exportaciones". Además, los dos senadores admitieron que "soslayar ese problema pone en peligro el apoyo del TLC entre los productores de trigo y sus representantes en el Congreso".[29] Sin embargo, un exministro de Agricultura de Canadá afirmó que el gobierno mexicano no consideró la carta de los senadores como "un comunicado oficial de Estados Unidos y le dio la atención que ameritaba".[30]

28. *Inside U.S. Trade*, 18 de junio de 1993, pp. 1-2, y 25 de junio de 1993, pp. 1-2.

29. "Mexico Urged to Act on Canadian Wheat", *Globe and Mail*, 17 de julio de 1993, p. B3.

30. Courtney Tower, "Mexicans View American Threat as Unofficial", *Western Producer*, 19 de agosto de 1993, p. 9.

Funcionarios canadienses se manifestaron hondamente preocupados por la decisión de Estados Unidos, ya que las exportaciones de trigo elegibles para bonificaciones en efectivo casi equivalen a las adquisiciones de México (de 1.2 a 1.5 millones de toneladas). Así, Canadá dio el primer paso para integrar un panel de arbitraje binacional y solicitó una reunión de consulta con Estados Unidos conforme al capítulo 18 del ALC. Canadá sostuvo que el ataque contra sus exportaciones de trigo al mercado mexicano violaba el artículo 701.4 del ALC, en el cual se prevé que "cada parte tomará en cuenta los intereses de la otra al subsidiar cualquier producto agropecuario exportado a terceros países". Durante la reunión anual del Consejo del GATT, en julio de 1993, Canadá acusó a Estados Unidos de usar el PFEE en el mercado mexicano "sin justificación evidente".[31]

Tanto el gobierno conservador de Brian Mulroney como el de su sucesora Kim Campbell defendieron verbalmente al CCT de la crítica estadounidense, pero algunos grupos de productores canadienses consideraron que ciertas medidas oficiales representaban una amenaza importante para el CCT. Tales medidas se atribuyeron a las inclinaciones conservadoras por las privatizaciones, la desregulación y las modificaciones de políticas en respuesta a la crítica estadounidense.

De manera especial se destacó la resolución gubernamental de quitar al CCT el control de las exportaciones de avena y, desde el 1 de agosto de 1989, colocarlas en el mercado abierto. Esta decisión suscitó divisiones entre los productores canadienses, pero la mayoría se pronunció en contra. Los partidarios de la intervención del CCT advirtieron que la medida podía debilitar la fuerza comercializadora del organismo.[32] Estos temores aumentaron cuando el ministro de Agricultura anunció el fin del monopolio del CCT sobre las exportaciones de cebada a Estados Unidos a partir del 1 de agosto de 1993. A raíz de esta decisión, así como del rechazo gubernamental de un plebiscito al respecto, surgió la inquietud de que "el objetivo ahora es la cebada. Mañana podría ser el trigo. La postura de Ottawa es muy clara. El papel de los productores es el de ser víctimas desorganizadas de la mentalidad del 'mercado abierto'."[33]

El TLC no considera los problemas de los subsidios estadounidenses a las exportaciones, los subsidios canadienses al trans-

31. Lisa Schlein, "Canada Asks GATT to Block Wheat Subsidies", *Western Producer*, 22 de julio de 1993.

32. El gobierno de Alberta y varios grupos de productores de cultivos básicos apoyaron las medidas gubernamentales con respecto a la avena. Véase Barry K. Wilson, *Farming the System: How Politicians and Producers Shape Canadian Agricultural Policy*, Western Producer Prairie Books, Saskatoon, 1990, pp. 148-149, y Adrian Ewins, "Sudden 1989 Removal of Board Control over Oats Still Angers Supporters of Orderly Marketing", *The Western Producer*. informe especial, 17 de junio de 1993, pp. 22-23.

33. Garry Fairbairn, "New Barley Policy Hurts Farmers", *Western Producer*, 10 de junio de 1993, p. 1.

El gobierno canadiense ha sido muy sensible a las fuertes presiones de los productores agropecuarios y sus aliados para mantener el sistema de regulación de la oferta. Los partidarios de éste sostienen que favorece la estabilidad del mercado

porte y la fijación de precios del CCT a terceros países, entre ellos México. Como el TLC no prohíbe subsidiar las exportaciones agropecuarias hacia México, Estados Unidos puede recurrir a las ventas con apoyo del PFEE. Es evidente que Estados Unidos y Canadá no buscaron modificaciones importantes de los subsidios agropecuarios en el marco de un acuerdo que sólo involucra a los tres países norteamericanos. Los conflictos en la materia sólo se podían resolver mediante un convenio del GATT. Son muchas las razones por las que las negociaciones multilaterales tienen ventajas sobre las regionales en el combate del proteccionismo comercial. Según economistas canadienses, "el desarme político concertado de todos los países facilita los ajustes que requiere cada uno de ellos; la reforma es más aceptable si los costos económicos del ajuste se comparten de manera equitativa, en tanto que las obligaciones definidas en el exterior brindan la 'cubierta' política necesaria para emprender cambios deseados, pero que pueden ser muy delicados para abordarlos únicamente en un marco nacional".[34]

Sin embargo, no es probable que los conflictos entre Estados Unidos y Canadá por los subsidios agropecuarios se resuelvan en las negociaciones multilaterales. En diciembre de 1991 el entonces director general del GATT, Arthur Dunkel, presentó un proyecto de acta final de la Ronda de Uruguay en el que se solicita una rebaja de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios de 36% en valor y 24% en volumen durante siete años. El proyecto también demanda una reducción de 20% en los subsidios nacionales que distorsionan el comercio.[35]

Estados Unidos y Canadá deseaban reducciones más grandes, pero algunos países de la CE, sobre todo Francia, consideraron muy ambiciosos ya los planteamientos de Dunkel. Tras una larga disputa en torno de las rebajas propuestas por Dunkel, el 20 de noviembre de 1992 Estados Unidos y la CE ratificaron el convenio Blair House que estableció una disminución de 21% en el volumen de las exportaciones agrícolas comunitarias subsidiadas; no obstante, Francia se mostró insatisfecha aun con las reducciones más indulgentes del convenio Blair House. Con todo, parece claro que el acuerdo multilateral más que uno regional será decisivo para resolver los conflictos entre Estados Unidos y Canadá sobre los subsidios que distorsionan el comercio.

Problemas de acceso al mercado

En el GATT se hace una excepción importante con el sector agropecuario en cuanto al acceso al mercado y los subsidios a la exportación. El artículo XI del GATT busca eliminar las restricciones cuantitativas a las importaciones, pero éstas se aplican a los productos agrícolas cuando son necesarias conforme a normas de regulación de la oferta para "restringir la cantidad" o "eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar". Esta excepción se basó en la sección 22 de la Ley de Ajuste Agrícola de Estados Unidos, en la cual se autoriza el uso de cuotas de importación para productos básicos de acuerdo con programas de apoyo a los precios.

Desde 1951, cuando hubo grandes excedentes agrícolas, el Congreso estadounidense se mostró inconforme con el artículo XI. Primero modificó la referida sección 22 para permitir el establecimiento de cuotas a las importaciones agrícolas, al margen de cualquier acuerdo internacional, y exigió que el Departamento de Agricultura impusiera restricciones cuantitativas para una amplia gama de productos agrícolas sin ning[ún] programa de regulación de la oferta. Cuando otros miembros del GATT desafiaron dichos controles de importación, Estados Unidos solicitó y obtuvo en 1995 una dispensa por tiempo indefinido de las obligaciones previstas en el artículo XI.[36]

34. K.D. Meilke y T.K. Warley, "Agriculture in the Uruguay Round: A Canadian Perspective", ponencia preparada para la Reunión Anual de la Canadian Economics and Farm Management Society, Montreal, 9-13 de julio de 1989, pp. 19-20.

35. Secretariado del GATT, "*Draft Final Act Embodyint the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*", MTN.TNC/W/FA, 20 de diciembre de 1991.

36. Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Praeger, Nueva York, 1975, cap. 16.

Al paso del tiempo, sin embargo, los funcionarios estadounidenses se percataron de los costos financieros de las políticas agrícolas restrictivas y del peligro de que las emularan otros países. La CE, por ejemplo, incluyó gravámenes variables (cuotas de importación en realidad) como parte central de la Política Agrícola Común. Ante las dificultades obvias para oponerse a ese tipo de medidas, Estados Unidos consideró en forma más crítica el asunto de las cuotas de importación agrícola en las negociaciones de la Ronda Kennedy y la Ronda de Tokio del GATT. Cuando se inició la Ronda de Uruguay, la posición de Estados Unidos ya era muy distinta.[37] La gran potencia americana ofreció renunciar a la dispensa del GATT de 1955 si otros países aceptaban convertir las cuotas de importación agrícola en aranceles equivalentes, habida cuenta de que todos los aranceles se reducirían gradualmente hasta desaparecer.

Canadá adoptó una posición muy diferente con respecto al artículo XI del GATT, lo cual se evidenció tanto en las negociaciones multilaterales cuanto en las del ALC y el TLC en materia de cuotas de importación. Al amparo de la dispensa de ese artículo, en los años sesenta y setenta Canadá desarrolló un sistema regulador de la oferta de productos lácteos, avícolas y huevo. El sistema se aplica mediante comisiones de comercialización que buscan generar ingresos adecuados y estables para los productos mediante la combinación de precios controlados, cuotas de producción y controles a la importación.[38]

Desde hace mucho tiempo, Estados Unidos se opone a las barreras a las importaciones relacionadas con la regulación de la oferta; en 1975, por ejemplo, se quejó ante el GATT por las cuotas de importaciones canadienses de huevo. Un grupo de trabajo del GATT que examinó el asunto apoyó la posición canadiense al concluir que "el programa de regulación de la oferta canadiense del huevo [...] cumplió los requisitos del artículo XI: 2(c)(i)".[39] Por tanto, Canadá prosiguió el programa regulador de la oferta con la certeza de no quebrantar las normas del GATT.

En diciembre de 1988, sin embargo, el GATT empezó a adoptar una actitud más crítica de las políticas reguladoras de la oferta y los funcionarios estadounidenses solicitaron el establecimiento de un panel arbitral sobre las restricciones canadienses a las importaciones de productos lácteos (helados y yogur). En septiembre de 1989 se determinó que la dispensa del artículo XI se aplicara sólo a materias primas de los productos lácteos, por lo que el Consejo del GATT pidió a Canadá "eliminar" las restricciones a las importaciones de productos lácteos elaborados o "hacerlas congruentes con las obligaciones del Acuerdo General".[40] Canadá aceptó con renuencia la decisión del GATT, pero resolvió no tomar medidas rectificatorias antes de terminar la Ronda de Uruguay. La propuesta estadounidense de conversión de las cuotas en aranceles recibió amplio apoyo en las negociaciones multilaterales, de suerte que Canadá confirmó tener pocos aliados en ese renglón.

La regulación de la oferta también ha sido objeto de divergencias internas en Canadá. No son pocos los consumidores, industriales de alimentos y productores agrícolas que exigen cambios importantes. La Asociación de Consumidores de Canadá se opone a las comisiones reguladoras de la oferta porque establecen precios altos artificiales, en tanto que los industriales de alimentos se quejan de que el sistema los obliga a usar productos básicos canadienses caros como materias primas. Como el ALC elimina los aranceles de diversos productos lácteos y avícolas elaborados, los empresarios de la rama advirtieron que no podrán competir con los estadounidenses si persisten los altos precios de los productos básicos canadienses. El profesor T.K. Warley señaló que "el descontento hacia la operación de nuestros sistemas de regulación de la oferta existe desde hace varios lustros. Lo nuevo es que los acontecimientos en el comercio internacional obligan a confrontar modelos que hasta ahora no se quería abordar en un entorno meramente nacional."[41]

El gobierno canadiense ha sido muy sensible a las fuertes presiones de los productores agropecuarios y sus aliados para mantener el sistema de regulación de la oferta. Los partidarios de éste sostienen que favorece la estabilidad del mercado y refuerza la capacidad negociadora de los productores. Aunque los consumidores (y contribuyentes) pagan costos más altos por la regulación de la oferta, se benefician de una mayor estabilidad en los precios. Las entidades comercializadoras también permiten que los agricultores tengan un mejor control del proceso productivo al limitar la integración vertical y horizontal. Además la regulación de la oferta puede proteger a los productores canadienses frente a los competidores estadounidenses que cuentan con varias ventajas productivas y en materia de comercialización.

En la industria avícola, por ejemplo, Estados Unidos se bene-

37. Para mayores detalles sobre los cambios en la posición de Estados Unidos respecto al artículo XI del GATT, de los años cincuenta a principios de los noventa, véase Theodore H. Cohn, "The Changing Role of the United States in the Global Agricultural Trade Regime", en Willian P. Avery (ed.), *World Agricultural and the GATT*, International Political Economy Yearbook, vol. 7, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1993, pp. 17-38.

38. Acerca de los aspectos internos implícitos en el desarrollo de las políticas canadienses de regulación de la oferta, véase Grace Skogstad, "Policy Under Siege: Supply Management in Agricultural Marketing", *Canadian Public Administration 36*, segundo trimestre de 1993, pp. 1-23.

39. "Canadian Import Quotas on Eggs. Report of the Working Party Adopted on 17 February 1976 (L/4279)", en GATT, *Basic Instruments and Selected Documents*, suplemento 23, sesión 32, Ginebra, enero de 1977, p. 92.

40. GATT, "Canada. Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt. Report of the Panel", L/6568, 27 de septiembre de 1989, p. 30.

41. T.K. Warley, "International Pressures on Supply Management", *mimeo.*, p. 1.

ficia de salarios inferiores, amplias economías de escala y un clima más favorable. La industria canadiense de productos lácteos ejerce una intensa presión proteccionista en el gobierno federal pues las dos provincias más pobladas, Ontario y Quebec, producen 78% de la leche industrializada del país y 64% de la fresca. La moderna industria lechera genera un tercio de los ingresos agropecuarios de Quebec, cuyos intereses provinciales el gobierno federal casi siempre busca atender en aras de la unidad nacional.

Con el ánimo de complacer tanto a los partidarios cuanto a los oponentes de la regulación de la oferta, el gobierno canadiense adoptó una política de "doble vía". Al tiempo que defienden con energía el sistema regulador de la oferta en las negociaciones del comercio multilateral y norteamericano, las autoridades han propuesto cambios en las políticas nacionales en la materia. En 1989 se inició la revisión de las políticas agropecuarias y alimentarias. En mayo de 1991 el grupo de estudio de la política lechera recomendó que "el gobierno pugne por precisar y fortalecer el artículo XI:2(c)(i) en la Ronda de Uruguay a fin de conservar un sistema regulador de la oferta para la industria lechera en Canadá", pero apuntó que dicho sistema debe atender más los cambios en el mercado y estar más a tono con las necesidades de clientes e industriales.[42] Grace Skogstad señaló que "es punto de discusión si el compromiso implícito de mantener instrumentos reguladores de la oferta como plataforma en la política comercial canadiense a cambio de restructurar la política interna generará los resultados que persiguen los gobiernos y los industriales".[43]

Estados Unidos buscó confrontar las políticas canadienses de regulación de la oferta en la Ronda de Uruguay, pero las negociaciones para convertir cuotas en aranceles se postergaron varias veces por el conflicto entre ese país y la CE con respecto a los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios. Después de la aprobación del convenio Blair House, en noviembre de 1992 surgieron diferencias sobre el acceso al mercado agropecuario que postergaron la aprobación de un arreglo sectorial en el GATT.

También en las negociaciones comerciales norteamericanas Estados Unidos pretendió tratar el asunto del acceso al mercado agropecuario. Tanto en las pláticas del ALC como en las del TLC, sin embargo, Canadá planteó que sus políticas de regulación de la oferta no eran negociables. Aunque en el ALC Estados Unidos obtuvo una cierta liberación de las cuotas del huevo y productos avícolas, Canadá defendió el derecho de mantener tales cuotas. El artículo 710 del ALC estipula que "las partes conservan sus derechos y obligaciones con respecto a los productos agrícolas [...] de conformidad con [...] el artículo 11 del GATT". Con ello, aseguró el gobierno canadiense, "los productores de lácteos seguirán beneficiándose de los programas de regulación de la oferta, ya que el ALC no les afecta y son congruentes con las obligaciones en el GATT".[44]

Por el contrario, en la Declaración de Acción Administrativa que acompañó a la iniciativa para poner en práctica el ALC, el gobierno de Estados Unidos reconoció que aún "no se lograba eliminar" las cuotas canadienses de los productos controlados según la oferta, pero ofreció que "trataría de eliminar las barreras restantes a las importaciones agrícolas" en las pláticas bilaterales en el marco de la Ronda de Uruguay del GATT.[45]

En las negociaciones del TLC Estados Unidos pugnó por la conversión de las cuotas en tarifas para las importaciones canadienses de productos controlados según la oferta, al igual que la del régimen mexicano de otorgamiento de licencias de importación. El gobierno estadounidense, a su vez, ofreció exentar a Canadá y México de las cuotas de importación de la sección 22. Sin embargo, como sucedió en las negociaciones del ALC, Canadá se rehusó a considerar siquiera el cambio de las cuotas para productos lácteos, avícolas y huevo. México, en contraste, se mostró dispuesto a negociar la eliminación de las licencias de importación. De hecho, se realizaron dos series de negociaciones para la agricultura: Canadá-México y Estados Unidos-México. El TLC sólo contiene los arreglos bilaterales correspondientes sobre el acceso al mercado agrícola, por lo cual las disposiciones equivalentes del ALC continuarán vigentes en el intercambio sectorial Estados Unidos-Canadá. El TLC incluye cláusulas trilaterales sobre otros aspectos del comercio agrícola, como el apoyo nacional, los subsidios de las exportaciones y las reglamentaciones sanitaria y fitosanitaria.

De conformidad con las estipulaciones bilaterales sobre el acceso al mercado, México y Estados Unidos acordaron eliminar los aranceles agropecuarios y las barreras no arancelarias. Si bien desde el 1 de enero de 1994 se suprimió una serie de aranceles en el intercambio agropecuario bilateral, en ciertos productos claves los períodos de desgravación son de cinco, diez y hasta quince años.

Entre los productos con períodos de 15 años para el desmantelamiento de barreras comerciales figuran maíz, frijol seco, leche en polvo, jugo de naranja y azúcar, en el caso de México, así como jugo de naranja, cacahuates, azúcar y ciertas frutas y

42. *Growing Together. Evolution of the Canadian Dairy Industry*, Informe del Grupo de Estudio de la Política Nacional del Sector Lechero, 31 de mayo de 1991, pp. 15-17.

43. Grace Skogstad, *op. cit.*, p. 20.

44. Ministerio de Relaciones Exteriores, *The Canada-U.S. Free Trade Agreement: Synopsis*, Ottawa, 1987, p. 28.

45. Ley sobre la Ejecución del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, "Statement of Administrative Action", en *Communication from the President of the United States*, Documento 100-216 de la Cámara de Representantes, Congreso 100, 26 de julio de 1988, pp. 237-238. Dicha declaración la preparó el poder ejecutivo para el Congreso de Estados Unidos.

vegetales (espárragos, aguacate, brócoli, melón, pepino, cebolla y ajo) en el de Estados Unidos.

Ambos países pueden invocar salvaguardas especiales, según el anexo 703.3, para evitar incrementos súbitos de las importaciones de un número limitado de productos sensibles después de la aprobación del TLC. Generalmente estas salvaguardas se aplican sólo en ciertas temporadas del año, cuando se considera que las importaciones representan un problema más serio para los productores nacionales. Las salvaguardas especiales se aplican al jitomate, la cebolla, la berenjena, el chile pimiento, la calabaza y la sandía para Estados Unidos, así como a 17 productos para México (entre ellos cerdos vivos, carne de puerco, papas, manzanas y algunos productos con una base de café).

El aspecto más relevante e innovador de las reglas sobre acceso al mercado que convinieron México y Estados Unidos se refiere a las barreras no arancelarias en el sector agropecuario. México aceptó exentar a Estados Unidos de las licencias de importación de productos agropecuarios, en tanto que Estados Unidos eximió a México de las cuotas de la sección 22 (en la cual se imponen cuotas a las importaciones de cacahuate, algodón, productos lácteos y azúcar). Los demás países convertirán sus cuotas de importación en *arancel-cuota*, con tasa cero para importaciones de un producto en cierta cantidad y una tasa arancelaria regular para importaciones mayores. Los aranceles para cantidades que rebasen la cuota brindarán una protección inicial equivalente a la ofrecida por los límites de las cuotas vigentes y, posteriormente, se reducirán de manera paulatina a cero.

Las reglas para el acceso al mercado que negoció México con Canadá también se encaminan hacia la eliminación gradual de los aranceles y de las cuotas arancelarias agrícolas. Sin embargo, como Canadá insistió en mantener las barreras a las importaciones de productos controlados según la oferta, México señaló que esos mismos productos no contarían con libre acceso a su mercado. En el comercio de azúcar, por ejemplo, los dos países conservarán los aranceles actuales. La exclusión del dulce del arreglo bilateral es un caso peculiar, sin nexo alguno con las excepción del artículo XI del GATT.

De acuerdo con el régimen que decidieron aplicar para mercancías provenientes de terceros países, México y Estados Unidos deben establecer una protección frente a las importaciones de azúcar originarias del resto del mundo después del sexto año del TLC. Canadá no aceptó adoptar un régimen similar por considerar que ello elevaría los precios internos del azúcar y, en consecuencia, perjudicaría a los consumidores domésticos e industriales. Así, se acordó que Canadá igualaría los aranceles para el azúcar mexicano con los que México aplica al azúcar canadiense y que dichos aranceles se mantendrían fijos. México brindaría a Canadá, además, el mismo trato que otorga a otros socios comerciales del GATT con respecto a los productos manejados según la oferta, de suerte que sólo Estados Unidos podrá exportar gradualmente esos productos a México sin restricción alguna. Sin embargo, Canadá y Estados Unidos tendrán el mismo acceso en el mercado mexicano para todos los demás productos agropecuarios.[46]

México y Canadá sustituirán las restricciones cuantitativas por cuotas de derechos arancelarios o gravámenes ordinarios. Como se prevé en el acuerdo de México con Estados Unidos, los aranceles recíprocos canadienses y mexicanos se eliminan de inmediato o en períodos de cinco, diez o quince años. México contará con un plazo de 15 años para reducir los aranceles del trigo y el frijol seco, mientras que Canadá tendrá uno de diez años para reducir los aranceles de frutas, vegetales y flores (jitomate fresco, coliflor y brócoli congelados, cebolla verde, pepino, fresas congeladas, puré de tomate y flores cortadas). Los dos países también pueden aplicar salvaguardas especiales para productos sensibles, con lo cual pueden reinstaurar aranceles si las importaciones exceden los volúmenes especificados.

Como el ALC seguirá normando el acceso al mercado agropecuario entre Canadá y Estados Unidos, las estipulaciones pertinentes de ese acuerdo bilateral se incorporaron en el anexo 702.1 del TLC; también se mantendrán las cuotas canadienses de importación previstas en el artículo XI, al igual que las cuotas estadounidenses de importación de la sección 22. Cabe señalar que el gobierno canadiense flexibilizó su posición con respecto a la regulación de la oferta en el TLC. Si bien el ALC permite a Canadá agregar nuevos productos a su programa regulador de la oferta frente a Estados Unidos, en la sección B del anexo 703.2 del TLC se establece que "los derechos y las obligaciones de las partes [Canadá y México] contenidos en el artículo XI.2(c)(i) del GATT se aplicarán [...] sólo a los productos lácteos, avícolas y huevo".

La exclusión de estos alimentos, al igual que la del azúcar, de las reglas sobre el acceso al mercado entre Canadá y México no debe obstaculizar el comercio agropecuario bilateral. México no ha sido un exportador importante de los productos controlados según la oferta en Canadá e, incluso, se convirtió en importador neto de azúcar.[47] La leche en polvo descremada ha sido el producto de origen agropecuario que más exportó Canadá a México. Durante el período 1980-1990, salvo en 1983, este país fue el principal mercado para los envíos canadienses de leche

46. Mario Gifford, *op. cit.*, p. 45.

47. México podría incrementar su excedente exportable de azúcar al sustituir este producto con jarabe de maíz de alto contenido en fructosa (HFCS por sus siglas en inglés) en la industria refresquera. A pesar del temor de los productores de azúcar estadounidenses de que ello ocurra, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos sostiene que el cambio a HFCS no sería económico en el corto plazo debido al diferencial de precios entre los edulcorantes de maíz y el azúcar en México. Departamento de Agricultura, "The North American Free Trade Agreement: Import Protection", *Fact Sheet*, 21 de agosto de 1992.

La industria canadiense de vegetales preparados y semielaborados, cuyas exportaciones a Estados Unidos sumaron 48.9 millones de dólares en 1988, podría enfrentarse con una competencia creciente de los productos mexicanos en el mercado estadounidense. Sin embargo, no es probable que el TLC suscite la reubicación de las plantas procesadoras de alimentos por varias razones

en polvo descremada.[48] Sin embargo, se pronostica que tales exportaciones disminuirán porque la producción en Canadá se equilibra cada vez más con la demanda interna.

Con el incremento del acceso al mercado para otros productos, existen grandes posibilidades de que crezca el comercio entre Canadá y México en varios renglones. La participación de los productos agroalimentarios en las ventas totales canadienses a México ascendió de 10% en 1970 a casi 28% en promedio durante el período 1987-1989; la eliminación del sistema mexicano de licencias de importación, así como de aranceles, debe abrir oportunidades para que las exportaciones canadienses crezcan aún más. Canadá es un productor eficiente de granos, oleaginosas, pies de cría y carnes rojas, de modo que podría competir con mercancías estadounidenses comparables en el mercado mexicano. Varios factores, como la proximidad y los costos de transporte, empero, ofrecen una importante ventaja para los productores de Estados Unidos.

Los productos agroalimentarios representaron alrededor de 8.4% de las exportaciones de México a Canadá durante el trienio 1987-1989, pero es muy factible que se eleven los envíos mexicanos de fruta y vegetales. Algunas agrupaciones de las actividades hortícola y alimentaria canadienses se han opuesto a las estipulaciones del TLC sobre el acceso al mercado. A semejanza de sus contrapartes estadounidenses, esos grupos de productores agropecuarios se preocupan de que los salarios más bajos y las normas ambientales otorguen a México ventajas importantes en el sector hortícola. La Federación Canadiense de Agricultura (FCA), la agrupación de mayor influencia en el sector, publicó un documento sobre el TLC en el cual consideró que no se deben reducir los aranceles de azúcar y los productos hortícolas y, además, se deben mantener en cualquier convenio paralelo al TLC.[49]

Por lo general, sin embargo, las condiciones competitivas de los productores hortícolas canadienses y estadounidenses son muy distintas. A diferencia de algunos cultivos hortícolas de Florida y California, los de Canadá tienden a ser complementarios de los productos básicos mexicanos. La gran mayoría de las importaciones de éstos se realizan durante los nueve meses en que la producción interna no es abundante, mientras que muchas de las frutas importadas no se obtienen en Canadá (como plátano, mango, piña y toronja) o se producen en cantidades pequeñas (como diversas variedades de melón). Los principales competidores de las exportaciones hortícolas mexicanas a Canadá no son los productores autóctonos, sino de Florida y California. La competencia adicional que los productores mexicanos representan para los estadounidenses podría abrir paso a precios menores para los consumidores de Canadá.

La industria canadiense de vegetales preparados y semielaborados, cuyas exportaciones a Estados Unidos sumaron 48.9 millones de dólares en 1988, podría enfrentarse con una competencia creciente de los productos mexicanos en el mercado estadounidense. Sin embargo, no es probable que el TLC suscite la reubicación de las plantas procesadoras de alimentos por varias razones. Además de las tasas salariales, la ubicación de

48. Agriculture Canada, *Canada's Trade in Agricultural Products*, Ministerio de Abasto y Servicios, varios años. En 1990 cerca de 73% de las exportaciones canadienses de leche en polvo descremada se enviaron a México.

49. Federación de Agricultores Canadienses, *Position on NAFTA Issues and Objectives*, s.f. p. 2.

una planta depende de varios factores, como la disponibilidad de materias primas y la existencia de una infraestructura adecuada. Por otra parte, diversas empresas estadounidenses como Gigante Verde, Hunt y Campbell decidieron reubicar sus instalaciones desde los años sesenta.[50]

Aunque las políticas regulatorias de la oferta no deben ser un grave obstáculo para el comercio con México, en cierta forma aíslan a Canadá dentro del TLC. La renuencia en este país a negociar el sistema de regulación de la oferta en las pláticas del TLC fue congruente con su postura en el ALC y la Ronda de Uruguay del GATT. El exministro de Comercio Internacional, Michael Wilson, señaló que "en el ALC garantizamos que permanecería el sistema de cuotas de importación para los productores de lácteos, avícolas y huevo. Protegemos ese derecho en el TLC".[51]

Con esta política Canadá quedó al margen del convenio entre México y Estados Unidos de exención mutua de las restricciones cuantitativas en el sector agropecuario. Cabe preguntarse por qué ambos países llegaron a ese arreglo. Algunos productores estadounidenses dependen mucho de las cuotas de la sección 22, en tanto que ciertos productores mexicanos se han cobijado en el sistema proteccionista de otorgamiento de licencias. En seguida se presenta una breve revisión de algunos puntos de comparación entre los tres países norteamericanos.[52]

Como en muchas naciones en desarrollo, el sector agropecuario en México es muy heterogéneo. En él coexisten empresas comerciales, pequeños productores, campos de cultivo de riego, tierras de temporal, unidades pecuarias modernas y ganaderías extensivas. Mientras que los vegetales, el trigo, el algodón, las oleaginosas y el sorgo se cultivan en extensas tierras de riego en el norte del país, una gran parte de los productos de primera necesidad, como maíz y frijol, proviene de minifundios de temporal de los estados centrales de México.

Aproximadamente 26% de la fuerza laboral mexicana trabaja la tierra y, con mucho, la mayoría de los agricultores y jornaleros se dedica al cultivo de maíz. Sin embargo, la producción media de este grano básico por acre representa un tercio de la cosecha en Estados Unidos y, con frecuencia, México debe importar alimentos básicos como maíz, sorgo y trigo para satisfacer la demanda interna.

México aún no logra la autosuficiencia en la producción ganadera y láctea. Estados Unidos y Canadá, en cambio, son productores competitivos de alimentos básicos. No obstante, el sector agropecuario genera sólo 3% del PIB en Estados Unidos, 3.5% en Canadá y asciende a 9% en México. Por tanto, este país corre un riesgo mayor que sus dos socios norteamericanos al exponer a los débiles productores de maíz a la competencia externa en el TLC.[53]

La decisión mexicana de eliminar el sistema de licencias de importación se debe a varios factores. La adhesión de México al GATT entrañó un cambio importante de política y la tendencia de apertura hacia el exterior en aras de incrementar la competitividad del país. Este proceso incluyó la restructuración de la política agraria, independientemente del TLC. Por otra parte, México depende mucho del comercio agropecuario con Estados Unidos que absorbe de 90 a 95 por ciento de las exportaciones agropecuarias mexicanas y suministra de 70 a 75 por ciento de las importaciones sectoriales.

Si bien la dependencia del intercambio general de Canadá frente a Estados Unidos se compara con la de México, es mucho menor en el comercio *agropecuario*. En 1990 37% de las exportaciones agropecuarias canadienses se envió a Estados Unidos, en tanto que 59.5% de las importaciones sectoriales provino de ese país. El superávit de México con Estados Unidos en el comercio de frutas y vegetales aumentó de 215 millones de dólares en 1980 a 742 millones de dólares en 1986, pero se consideró necesario contar con un acceso más seguro al mercado estadounidense en ese rubro. Sin embargo, los negociadores estadounidenses indicaron que no eliminarían las barreras para la importación de frutas y vegetales si se mantenía la protección mexicana para el cultivo de maíz. Por tanto, México aceptó fijar aranceles sin hacer ninguna excepción, y ello afectó a los productores estadounidenses proteccionistas de productos hortícolas y azúcar.

También Estados Unidos tenía razones poderosas para respaldar el libre comercio de productos agropecuarios con México. Basta señalar que este país constituye un mercado creciente para las exportaciones agropecuarias estadounidenses, así como que la mayoría de los estudios que realizó Estados Unidos indican que su sector agropecuario se beneficiaría con la aprobación del TLC.[54]

50. Richard R. Barichello y Tim Josling, "A North American Free Trade Area and Agriculture: Issues and Impacts", *mimeo.*, septiembre de 1992, pp. 26-38.

51. Michael Wilson, "Notas sobre la conclusión del TLC", 12 de agosto de 1992.

52. Para mayores detalles sobre el análisis de las relaciones de Estados Unidos y México con respecto al acceso al mercado agropecuario, véase Theodore H. Cohn, "The Intersection of Domestic and Foreign Policy in the NAFTA Agricultural Negotiations", *mimeo.*

53. Oficina de Presupuesto del Congreso, *op. cit.*, pp. 2-4.

54. Véase Tim Josling, "NAFTA and Agriculture: A Review of the Economic Impacts", en Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (eds.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, The Brookings Institution, Washington, 1992, pp. 144-175; Oficina de Economía del Departamento de Agricultura, *Preliminary Analysis of the Effects of the North American Free Trade Agreement on U.S. Agricultural Commodities*, septiembre de 1992, y Comisión de Comercio Exterior de Estados Unidos, *Potential Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free Trade Agreement*, Publicación 2596 del USITC, enero de 1993.

Sin duda es interesante que Estados Unidos aceptara exentar a México de las barreras para la importación previstas en la sección 22, aun sin cambios comparables en las políticas de acceso al mercado por países como Canadá, Japón y Corea del Sur (incluso los dos últimos países prohíben las importaciones de arroz). El gobierno estadounidense no se preocupó mucho por renunciar a la exención que en 1955 obtuvo en el GATT, ya que sólo lo haría frente a México.

Por lo demás, los funcionarios estadounidenses consideraron al TLC como un elemento positivo para la Ronda de Uruguay del GATT, en la que Estados Unidos pugnaba por la conversión de las cuotas cuantitativas en aranceles. Kika de la Garza, presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes, declaró que "si se tira al TLC por la borda, será un indicio para el resto del mundo, para quienes trabajan en el GATT, de que si no nos importan nuestros vecinos del norte y el sur, mucho menos nos interesa el resto del mundo".[55] A diferencia de Estados Unidos, Canadá se opuso al cambio de cuotas por aranceles en las negociaciones del GATT y, por tanto, temía que si renunciaba a las cuotas para la regulación de la oferta en el ALC y el TLC sentaría un precedente indeseable en las negociaciones multilaterales.

En resumen, si bien el TLC establece la desgravación gradual de los productos agropecuarios y la eliminación de todas las barreras no arancelarias entre México y Estados Unidos en un período de 15 años, Canadá seguirá aplicando la excepción del artículo XI del GATT para los productos lácteos, avícolas y de huevo que controla según la oferta. Con respecto a la posición de Estados Unidos sobre los subsidios en las exportaciones, los arreglos bilaterales y trilaterales no "tuvieron el efecto suficiente" para que Canadá modificara sus políticas regulatorias de la oferta. Sólo el acuerdo multilateral de la Ronda de Uruguay tendría la presión necesaria, así como los beneficios compensatorios, para inducir al gobierno canadiense a aceptar el cambio de cuotas en tarifas.

Los países en contra de esta conversión fueron cada vez menos en el GATT. En la reunión de ministros que se realizó en Bruselas en diciembre de 1990, cerca de 13 países apoyaron la excepción del artículo XI del GATT. La CE también lo hizo, pero en agosto de 1991 acordó con Estados Unidos incluir el cambio de cuotas por tarifas arancelarias en un convenio sobre el sector agropecuario. Justo antes de que el entonces presidente del GATT, Arthur Dunkel, presentara a consideración el proyecto de convenio de la Ronda de Uruguay, Canadá encabezó a un grupo de seis países partidarios de reforzar el artículo XI: Canadá, Japón, Corea del Sur, Israel, Noruega y Suiza. Pero como los dos últimos países consideran la posibilidad de pertenecer a la CE, mientras que Israel tiene vínculos estrechos con ella, en estricto sólo tres de esas naciones aparecieron como firmes opositores al cambio de cuotas por aranceles: Canadá, Japón y Corea del Sur.[56]

Sin embargo, persistió el conflicto entre Estados Unidos y la CE en torno de la política comunitaria sobre el acceso al mercado agropecuario. Las reglas para el cambio de cuotas por aranceles del proyecto Dunkel tuvieron una redacción ambigua, al grado de que Estados Unidos acusó a la CE de distorsionar el espíritu de las disposiciones al interpretarlas en la forma más restringida posible. En consecuencia, Estados Unidos consideró que la oferta de acceso al mercado de la CE en el GATT *disminuiría* el nivel de acceso de las exportaciones agropecuarias estadounidenses al mercado comunitario. Estados Unidos insistió en que la CE debía brindar un mejor acceso a los envíos agropecuarios o peligraría el convenio Blair House sobre los subsidios en la exportación.

Conclusiones

Entre los objetivos claves de las negociaciones agropecuarias del TLC figuraron "mejorar y asegurar el acceso al mercado", así como "reducir los subsidios que distorsionan el comercio, tanto interno como de exportación".[57] La prosperidad económica de las provincias occidentales de Canadá depende mucho de las exportaciones de granos y oleaginosas, por lo cual representantes canadienses buscaron limitar los susbsidios en las exportaciones de Estados Unidos y la CE en las negociaciones del GATT, el ALC y el TLC. Al mismo tiempo, Canadá ha cumplido el compromiso de mantener las cuotas de importación de productos controlados según la oferta, a pesar de las presiones estadounidenses en favor de la conversión de cuotas en tarifas arancelarias.

Aunque dentro y fuera de Canadá las políticas regulatorias de la oferta han recibido fuertes críticas, los representantes de Estados Unidos y México sabían que la presión interna dificultaba en extremo que el gobierno canadiense cambiara dichas políticas en las negociaciones del TLC. Los tres países tienen áreas sensibles que consideran no negociables. Para México un sector crucial es el energético, en tanto que Estados Unidos no aceptaría ceder su prerrogativa de aplicar subsidios a los envíos agropecuarios hacia el mercado mexicano.

Por ello, Robert Putnam señala con ironía que "entre más resiste un país las presiones internas, más débil es su posición negociadora internacional. Los diplomáticos que representan a una dictadura sólida, por ejemplo, tienen menos credibilidad que los representantes de una democracia al proclamar que las presiones internas impiden un trato desventajoso. Esta es una faceta más de la desconcertante ambigüedad del concepto 'fuerza de Estado'."[58]

55. *Inside U.S. Trade*, 20 de agosto de 1993, p. 5.

56. Mario Gifford, *op.cit.*
57. *Ibid.*
58. Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The

Tanto en el caso de los subsidios a las exportaciones estadounidenses cuanto en el de las políticas canadienses de regulación de la oferta, las negociaciones trilaterales del TLC no tuvieron "alcance suficiente" para que cualquiera de los países aceptara los cambios que solicitaron sus dos socios comerciales. Por otro lado, como los artículos XI y XVI del GATT sancionan la aplicación de cuotas de importación de productos agropecuarios y la de subsidios en las exportaciones en ciertas circunstancias, es factible que la resolución de las diferencias norteamericanas sobre estos asuntos sólo se pueda derivar del convenio de la Ronda de Uruguay del GATT. Las negociaciones en materia agropecuaria del TLC no sólo se delimitaron de acuerdo con las prerrogativas internas, sino también con los asuntos mundiales aún no resueltos.

En un esfuerzo por atender tanto a los partidarios nacionales como a los opositores internos y en el exterior de las políticas regulatorias de la oferta, Canadá adoptó una estrategia de doble vía. Los funcionarios canadienses defendieron con firmeza la regulación de la oferta en las negociaciones comerciales regionales e internacionales, pero también se tomaron medidas para que el sistema regulatorio responda más al mercado. Asimismo, aunque los representantes canadienses defendieron al CCT en las negociaciones del ALC, el TLC y el GATT, varios grupos de productores agropecuarios señalaron que algunas políticas gubernamentales en realidad debilitaron la autoridad del CCT; dos ejemplos claros fueron las decisiones oficiales de quitar a este organismo la comercialización de las exportaciones de avena y terminar con su monopolio de las exportaciones de cebada.

No obstante, es posible que aumenten las presiones contra Canadá para que modifique las políticas de regulación de la oferta, ya que por primera vez el GATT busca a fondo liberar el comercio agropecuario. Mientras que los productores de lácteos y avicultores de la parte central de Canadá consideraron como una amenaza el convenio de cambio de cuotas por tarifas de la Ronda de Uruguay, los productores de granos de la región oeste se preocupaban por la persistencia de los subsidios a las exportaciones de Estados Unidos y la CE. Quizá cada vez sea más difícil para Canadá pugnar por la liberación del comercio agropecuario en ciertas áreas y por el proteccionismo en otras.

Las políticas canadienses de comercio agropecuario han sido contradictorias, pero otros países industrializados también adoptaron políticas inconsistentes en ese renglón. Incluso Estados Unidos, impulsor de la liberación del comercio sectorial en la Ronda de Uruguay, se mostró ambivalente. La dispensa agrícola para Estados Unidos de las obligaciones del artículo XI del GATT ya duró 38 años y, aunque la gran potencia americana ofreció renunciar a ella si se lograba un convenio en la Ronda de Uruguay, en todo ese tiempo pudo haberse convertido en hábito.

Además Estados Unidos ha usado los subsidios en las exportaciones agropecuarias desde los años cincuenta, con suspensiones temporales durante los setenta y principios de los ochenta, y varios congresistas permanecen fieles al PFEE. Otro ejemplo de proteccionismo estadounidense es la imposición de derechos compensatorios, casi siempre para productos agropecuarios. Si bien las leyes comerciales correctivas de Estados Unidos han sido "justas y objetivas" desde el punto de vista de este país, tanto Canadá como México consideran que los procedimientos son muy vulnerables frente a la política y se inclinan en favor del demandante. Para resolver este asunto, en 1989 Canadá fue el primer país que presentó una propuesta amplia para fijar nuevas normas sobre los derechos compensatorios y subsidios en el GATT; además, Canadá y México lograron establecer un mecanismo eficaz de resolución de disputas en las negociaciones del TLC.[59]

Por razones económicas, políticas y sociales, el sector agropecuario "no se considera como una actividad económica igual a las demás". Aunque los economistas clásicos aconsejarían que el comercio agropecuario "se libere y deje de subsidiar tanto como fuera posible", los gobiernos probablemente brindarían un trato excepcional a sus actividades agropecuarias.[60] No es realista esperar cambios rápidos en este sector en países como Canadá que adoptaron políticas proteccionistas de largo plazo, entre ellas las de regulación de la oferta.

En la Ronda de Uruguay, sin embargo, el intercambio agropecuario se vinculó más estrechamente que nunca con el comercio general y, por lo tanto, la liberación de aquél se torna aún más necesaria. El TLC demostró ser un acuerdo decisivo para el sector agropecuario, pues México exentó de las licencias de importación a Estados Unidos, mientras que este país dispensó a México de las cuotas de importación previstas en la sección 22. Por tanto, Canadá se aisló, hasta cierto punto, al negarse a considerar el cambio de cuotas por tarifas arancelarias en las negociaciones del TLC y el GATT. Como país con fuerte dependencia del comercio exterior, Canadá tendrá que sacrificar algunas de sus políticas agropecuarias tradicionales en aras de disfrutar los beneficios de la liberación en marcha del comercio.

Logic of Two-Level Games", *International Organization*, núm. 42, segundo trimestre de 1988, p. 449.

59. Para mayores detalles sobre los derechos compensatorios y las medidas *antidumping* en el comercio agrícola entre Estados Unidos y Canadá, véase Theodore H. Cohn, *Emerging Issues in Canada-U.S. Agricultural Trade Under the GATT and the FTA*, serie Canadian-American Public Policy, núm. 10, Universidad de Maine, Orono, junio de 1992.

60. Barry Wilson y Peter Finkle, "Is Agriculture Different? Another Round in the Battle Between Theory and Practice", en Grace Skogstand y Andrew Fenton Cooper (eds.), *Agricultural Trade: Domestic Pressures and International Tensions*, Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1990, pp. 14 y 20.