

¿REVISIÓN O RENEGOCIACIÓN DEL CAPÍTULO AGROPECUARIO DEL TLCAN? BASES LEGALES Y OPCIONES¹

Manuel Ángel Gómez Cruz²
Rita Schwentesius Rindermann³
José Luis Calva Téllez⁴

Capítulo del Libro: Schwentesius, Rita, et al. 2004. *¿El Campo, aguanta más?* 2da Edición. CIESTAAM y La Jornada, México, 265pp.

Introducción

A fines de 2002, el movimiento *El campo no aguanta más*, el Congreso Agrario Permanente (CAP), el Barzón, muchas otras organizaciones y agrupaciones vinculadas con el campo, académicos e intelectuales han insistido y justificado la urgente necesidad de la *revisión del capítulo agropecuario del TLCAN (Capítulo VII)* y en consecuencia definir una nueva política agrícola de la que forman parte la modificación y actualización del citado capítulo del Tratado.

Dicha propuesta se basa en muchas evidencias empíricas, a saber: el papel estratégico de la agricultura como fuente generadora de empleo y productora de alimentos, su importancia para la protección del medio ambiente, sus implicaciones sociales y culturales en la sociedad mexicana, además de que no existen fondos de compensación para paliar los efectos del TLCAN, y nunca el presupuesto asignado será suficiente para hacer competitivo al sector frente a la agricultura del país más poderoso del mundo.

¹ Los autores agradecen a Jorge Witker, Laura Hernández y Ruperto Patiño, abogados de la UNAM, los comentarios y recomendaciones a ese escrito.

² Coordinador del PIAI-CIESTAAM, Teléfono/ Fax: 01(595)952-1506; ciestaam@avantel.net

³ Directora del CIESTAAM, Miembro del Comité Técnico del PIAI, Tel./ Fax: 01(595)952-1613; rsr@avantel.net

⁴ Investigador externo del CIESTAAM; jcalva@servidor.unam.mx

El movimiento campesino empezó en el otoño de 2002 con la demanda de una Moratoria al TLCAN,⁵ es decir, con un reclamo que fue más bien de carácter político, sin tener ninguna base real para su aplicación, porque México es tan dependiente de las importaciones de alimentos y materias primas agrícolas que una moratoria, o sea el cierre total al comercio, causaría un colapso del sistema agroalimentario del país. Durante los meses de enero y febrero de 2003 la discusión se centró en la polémica pregunta: “¿Revisión o Renegociación?”.⁶ Esta pregunta, desde luego escondía otra, de mayor alcance: ¿Revisión por y para qué?

Finalmente, el 28 de abril se firmó el *Acuerdo Nacional para el Campo y el Desarrollo de la Sociedad Rural* (ANC).⁷ El hecho de que la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) no haya firmado⁸ dicho Acuerdo tiene que ver, entre otras razones, con la renuncia de muchas organizaciones campesinas a las demandas originales, como por ejemplo la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN. Pero, cabe aclarar que para los miembros de la UNORCA también hubiera sido más importante lograr *la revalorización del campo mexicano con campesinos*, que una renegociación del TLCAN en sí. No se logró ni lo uno, ni lo otro.

La elaboración de este artículo fue motivada por la pregunta que varias organizaciones campesinas nos hicieron al inicio del movimiento: ¿existen bases legales para revisar y renegociar el TLCAN? Cabe aclarar que para los socios comerciales de México no hay razón para tal pregunta. En Estados Unidos la Ley de Implementación del TLCAN obliga al secretario de agricultura a informar al Congreso cada dos años de 1997 a 2011 sobre los impactos del Tratado en los productores agropecuarios y las comu-

⁵ Quintana, Víctor, “Diez razones para una moratoria al TLCAN”, en: *La Jornada*, enero 5 de 2003, http://www.moir.org.co/Internacionales/AmericaLatina/diez_razones_moratoria_tlcan.htm

⁶ Galarza, Gerardo, “Renegociar el TLC, no; Revisión, sí.”, en: *El Universal*, sábado 25 de enero de 2003, p. A6.

⁷ Acuerdo Nacional para el Campo, <http://www.sagarpa.gob.mx/acuerdo/acuerdo.doc>

⁸ ver en este libro Gómez Flores, A., UNORCA por qué no firmamos el “Acuerdo Nacional para el Campo”.

nidades rurales. El informe tiene que examinar el impacto del TLCAN en el comercio agropecuario sobre, el empleo agropecuario y las industrias relacionadas, así como la inversión en la agricultura y las comunidades rurales.⁹ Adicionalmente, los secretarios de agricultura de EE.UU. y Canadá se reúnen cada año para analizar el comercio entre ambos países, aunque ya están en una situación de libre comercio desde 1994.

Además, jurídicamente, cualquier tratado o convenio internacional es revisable si los gobiernos suscriptores así lo deciden. Nada impide que las partes involucradas en la firma de un Tratado se sienten en la mesa de negociaciones para revisar cualquier tema que les esté causando daño. Todos los tratados internacionales, especialmente los comerciales, se suscriben al amparo del principio general que se enuncia como “reciprocidad y mutuas ventajas”. Un Tratado no debe convertirse en un instrumento que dañe a una de las partes y beneficie a la otra, pues de ser así, dicho Tratado está condenado a la denuncia por la parte que lo sufre.

Bases legales

Una revisión y posterior renegociación del TLCAN son la base para cumplir con lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable¹⁰ que en su Capítulo XVII, *de la Seguridad y Soberanía Alimentaria*, define como básicos y estratégicos a los productos siguientes: maíz, frijol, caña de azúcar, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos, aves y pescados.

Una revisión y posterior renegociación del TLCAN son posibles considerando el Artículo 89 Constitucional, Fracción 10 (desigualdad jurídica), y en virtud de las facultades que la nación le otorga al poder ejecutivo en el Artículo 131 Constitucional, que a la letra dice: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio

⁹ USDA/ERS, North American Free Trade Agreement (NAFTA): congressionally mandated NAFTA report, <http://www.ers.usda.gov/Briefing/NAFTA/mandated.htm>

¹⁰ Diario Oficial, viernes 7 de diciembre de 2001, Segunda Sección, p. 77 http://www.segob.gob.mx/dof/2001/diciembre/dof_07-12-2001.pdf

Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.” Es decir, el precepto constitucional indica que el Congreso ha dotado al Ejecutivo de una facultad para comportarse como legislador al establecer y modificar las disposiciones que permiten regular el comercio exterior y garantizar las salvaguardas de la Nación, en general.

“Es importante tener en consideración que, como Ley suprema del país, la Constitución aplica en forma general y que ninguna otra Ley ni Tratado internacional puede estar por encima de esta legislación.”¹¹

México no debe renunciar a su soberanía nacional, y puede por ello aprovechar todas las disposiciones previstas en su Constitución Política. El propio TLCAN reconoce este derecho en el Artículo 803.1, que dice: “Cada una de las Partes se asegurará de la aplicación uniforme, imparcial y razonable de sus leyes, reglamentaciones, resoluciones y determinaciones que rijan todos los procedimientos para la adopción de medidas de emergencia.”¹²

Otras bases legales para la revisión y renegociación del TLCAN se encuentran en los Artículos 801 y 2202 del TLCAN. El Artículo 80 se refiere a las medidas de emergencia (salvaguardas) a las que los gobiernos suscriptores pueden acudir para evitar que se cause daño a la producción nacional de productos o mercancías idénticos o similares a las que se están importando. En este caso, el gobierno mexicano puede, de oficio, es decir, sin que medie necesariamente petición de parte, determinar que las importaciones de determinados productos o mercancías se han incrementado en tal medida que han causado o amenazan causar un serio daño a la producción nacional, y con base en dicha determinación establecer medidas arancelarias que impidan que la

¹¹ Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28, http://www.segob.gob.mx/dof/2003/enero/dof_22-01-2003.pdf

¹² http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP08.asp

importación de los productos en cuestión se continúe realizando, para evitar que se siga dañando a los productores nacionales.

Las medidas de salvaguarda o de emergencia son recursos a los que frecuentemente acuden los gobiernos de todo el mundo para defender a sus productores. En México, el gobierno no ha querido utilizar estos mecanismos, salvo en el caso del pollo (ver más adelante).

El **Artículo 2202. Enmiendas**, dice:

“1. Las Partes podrán convenir cualquier modificación o adición a este Tratado.

2. Las modificaciones y adiciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos correspondientes de cada Parte, constituirán parte integral de este Tratado.”¹³

La propuesta de revisar y renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN no solamente se justifica por los daños que ya ha causado la operación del Tratado, sino también por la amenaza de mayores daños que se presentarán a partir de 2003.

Es claro que una revisión y la suspensión parcial del TLCAN en protección de los productos más sensibles afectaría a algunos intereses particulares, en especial a los importadores e intermediarios de los productos agropecuarios, pero no perjudicarían a los consumidores, porque no existe ese gran beneficio del TLCAN para el consumidor que se ha propagado desde las esferas oficiales.¹⁴ Por otro lado, no habría afectación para los exportadores mexicanos, siempre y cuando se aprovechen los *márgenes de maniobra* que permite el propio TLCAN, además de las que permite la OMC para *países en desarrollo*.

Finalmente, **fue el gobierno mexicano** quien, sin consultar en forma democrática a la sociedad, instrumentó la política de liberalización de la economía y firmó el TLCAN, por lo tanto

¹³ http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP22.asp

¹⁴ Se incrementan más los precios de los alimentos a partir del aceleramiento de las importaciones en el periodo 1994-2002 que los precios pagados a los productores agropecuarios de México.

él tiene que responsabilizarse de los daños causados y tiene que instrumentar políticas que beneficien a la sociedad en su conjunto, no puede desligarse de las consecuencias de su política y, sobre todo, siempre debe tener clara su responsabilidad por el bienestar de la población. Así pues, no importa ahora quién sea el Presidente o qué partido esté en el poder, el compromiso con el país es el mismo

Opciones que se derivan de una revisión (evaluación) del TLCAN

Por lo menos son ocho las opciones que surgen con la discusión, evaluación y revisión del Capítulo VII –*Sector Agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias*– del TLCAN, que desde luego, tienen alcances diferentes para solucionar los problemas del campo y que a saber son:

1. **Renegociación del Capítulo VII**, cuyo objetivo incluye la búsqueda de equidad y beneficios para los tres países. La renegociación debe basarse en el principio de la seguridad alimentaria y en el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura,¹⁵ o sea, respetar el hecho que la agricultura no solamente produce bienes en sentido estrecho, sino también genera servicios para la sociedad, cuyo valor no es remunerado a través de los precios de los alimentos y materias primas. Y, dado que la agricultura juega papeles diferentes en los tres países socios, cada uno de éstos debe tener el derecho de proteger a tipos de productores y productos diferentes. En el caso de México es indispensable insistir en los fondos de compensación, en el desarrollo de zonas marginadas, en la

¹⁵ La Unión Europea ha hecho importantes aportaciones para la negociación del capítulo agropecuario en la nueva Ronda de la OMC: “En una perspectiva mundial, el papel de la agricultura no es solamente la producción de bienes agrícolas al precio más bajo posible. Todos nosotros esperamos de la agricultura que asegure bienes inocuos y de alta calidad, proteja el medio ambiente, cuide recursos limitados, preserve el paisaje rural y contribuya al desarrollo de áreas rurales, incluyendo la generación de oportunidades de empleo”. (European Commission, “Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture” in: Info-Paper, October 1999, p. 1, http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/document/ip2_en.pdf).

integración al desarrollo nacional del 25% de la población¹⁶ que actualmente habita en el campo y donde el 69.3% del total, según datos oficiales, vive en la pobreza. En fin, la opción de renegociación puede retomar la experiencia de la Unión Europea.

Es urgente que el gobierno mexicano aproveche su liderazgo (?) en las negociaciones internacionales y logre la equidad jurídica con Estados Unidos. Antes que nada debe insistir en que Estados Unidos firme el documento de la Convención de Viena, sobre el *Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales* de 1986, que prevé en la Parte V la posibilidad de la “Nulidad, terminación y suspensión de los Tratados”.¹⁷

2. **Moratoria:** Una moratoria del capítulo agropecuario significa regresar al nivel de protección existente el día inmediato anterior a la entrada en vigor del TLCAN. En esta opción debe considerarse que un “antes del TLCAN”, cuando se manejaban permisos previos a la importación, ya no existe en México, dado que el TLCAN forma parte de profundas reformas estructurales de la economía mexicana que en el caso de la agricultura llevó a la desaparición de CONASUPO, como instancia reguladora de importaciones.¹⁸ Asimismo debe considerarse que como resultado de las negociaciones se acordó una tarificación en lugar de los permisos previos, de tal suerte que el texto del TLCAN habla de “Tasa base”, o sea un arancel que jamás se aplicó, pero que en el caso de una moratoria se pudiera aplicar.

Esta opción (moratoria), por la vía del hecho y en forma unilateral, ha sido utilizada por los EE.UU. en el TLCAN –en lo

¹⁶ Cabe aclarar que por cuestiones estadísticas, en México solamente son considerados como rurales asentamientos humanos con menos de 25,000 habitantes. Pero bien se sabe que muchas comunidades con población mayor tienen carácter rural, por ejemplo, Ciudad Netzahualcóyotl, o sea la población mexicana con características rurales es mucho mayor de lo que reportan las estadísticas oficiales, y más aún, en este momento, difícilmente se encuentra a un mexicano sin raíces rurales.

¹⁷ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

¹⁸ Ver también la argumentación de la Unión Nacional de Avicultores, Diario oficial, miércoles 22 de enero de 2003, p. 30, Artículos 150 y 160.

referente a la circulación de vehículos de carga y de pasajeros e inversión en el rubro del transporte–.

Cuadro 1.
México. Importación como porcentaje de la producción (2000/2001)
y aranceles base negociados en el TLCAN

	Importación como % de la producción, promedio 2000/2001	Aranceles base (%)
Maíz	30.53	215% o US\$206/t
Arroz	227.07	10% para arroz con cáscara y 20% para arroz blanco
Trigo	91.02	15%
Algodón semilla	203.65	0%
Soya	3,775.26	10% del 1° de agosto al 31 de ene- ro
Sorgo	83.32	15% del 16 de mayo al 15 de diciembre
Cebada	14.66	128% o US\$155/t
Carne bovina	23.75	0%
Carne porcina	34.77	20%
Carne de pollo	10.69	260% o US\$1,680/t
Leche	20.90	139% o US\$1,160/t

Fuente: Cálculo propio con base en: México, Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno, Anexa*, 1° de septiembre de 2002, pp. 312, 313, 320 y 321; y SECOFI, 1994, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones Arancelarias y Plazos de Desgravación*, Ed. Porrúa, México.

La ley estadounidense para la normatividad de autobuses de 1982 establece una moratoria para operar automotores extranjeros en los Estados Unidos. Dicha medida se prolongó hasta 1993 y continúa con los siguientes hechos:

1992-1993: Se negocia la apertura del transporte y las inversiones en el marco del TLCAN.

1994, 1° de enero: EE.UU. niega el ingreso al transporte mexicano.

1998: México solicita la integración de un panel binacional de arbitraje.

2001: El 6 de febrero, el panel establecido indica que EE.UU. debe abrir sus fronteras al transporte mexicano. En junio, el presidente Bush ordena el levantamiento de la moratoria. En respuesta a ello, el legislativo de ese país establece la morato-

ria y pone mayores exigencias a los transportistas mexicanos que las que rigen para los de Canadá. En julio, el presidente Fox es informado por James Hoffa, dirigente de los transportistas estadounidenses, de que el transporte mexicano no ingresará a su país. El 1º de agosto, el senado de EE.UU. aprueba la encomienda que bloquea la libre circulación de los camiones mexicanos en EE.UU.

2003: EE.UU. continua rechazando la entrada de camiones mexicanos a su territorio y exige una serie de condiciones que difícilmente podrán ser cubiertas.¹⁹ 16 de enero: Una vez más la corte de San Francisco frena la entrada de camiones mexicanos por cuestiones de medio ambiente.²⁰

Todo ello, a pesar de que en el TLCAN, en su Artículo 102, *Objetivos*, se afirma:

“1. Los objetivos del presente Tratado, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:

- (a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar el tránsito transfronterizo de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- (b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- (c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;”²¹

En fin, la experiencia del transporte en el TLCAN deja tres lecciones:

¹⁹ Marín López, Efrén, 2002, *La solución política: ¿Opción a la insuficiencia de los capítulos 19 y 20 del TLCAN?*, Tesis Doctoral, UAM, Xochimilco, México, D.F., pp. 90-105.

²⁰ Logistics Support International, LLC, “Court orders review of Mexico truck rule”, 16.01.2003, <http://www.interestalert.com/brand/siteia.shtml?Story=storage/qm/01160002aa02556.upi&Type=News&Sys=quotemedia&Fid=NAFTA001&Filter=NAFT&saheid=55443322>

²¹ <http://www.economia-snci.gob.mx/tratados/tlcan/frame3.htm>

- a) Estados Unidos está acudiendo en forma unilateral al recurso de la **moratoria**,
 - b) Aunque la Secretaría de Comunicaciones y Transporte estimó la pérdida económica por los retrasos en la frontera entre México y EE.UU., causados por la necesidad del cambio de unidades de transporte, para el año 1999, en US\$77.4 millones,²² el gobierno mexicano ni siquiera ha planteado la posibilidad de aplicar alguna de las medidas compensatorias que se contemplan en el TLCAN.
 - c) México se enfrenta a una estructura y a un ejercicio de poder diferentes, lo que sugiere que el poder legislativo mexicano, en la situación actual, debería considerar con seriedad la posibilidad de recoger la facultad otorgada al Ejecutivo a través del Artículo 131 Constitucional.
3. **Tratados paralelos/Acuerdos complementarios**. Con el objetivo de agregar temas al Tratado lo cual se contempla y lo precisa en el mismo, Estados Unidos ha utilizado este recurso ampliamente, siendo aceptados por México los siguientes casos:
- a) Proyectos fronterizos
 - b) Salvaguardas
 - c) Acuerdos sobre cooperación laboral
 - d) Acuerdos sobre cooperación ambiental.

México aceptó dichos acuerdos paralelos al TLCAN considerando:

- a) Respeto a la soberanía
- b) Que no se reabra el TLCAN
- c) Que no se generen mecanismos de protección encubiertas.²³

²² Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 2000, Impacto del incremento del tráfico de carga generado por el comercio exterior sobre la infraestructura de la frontera norte, Informe final, p. 76.

²³ Véase a Garciadiego, Javier (Coord.), 1994, *El TLC día a día*. Ed. Porrúa, México, 1994, p. 951, citado por Cruz Miramontes, Rodolfo, *El TLC, 2002, Controversias, soluciones y otros temas conexos*, Ed. Porrúa, México, p 47.

4. ***Cartas Paralelas***. Son acciones y acuerdos que pretenden modificar el texto del TLCAN en partes específicas y que son firmadas únicamente por las Secretarías de Comercio de los países involucrados y son acatadas por los gobiernos como obligaciones integrantes del TLCAN.
Estados Unidos también ya utilizó esta opción que ha sido respetada por México. Los ejemplos más conocidos son las cartas paralelas del azúcar y de los cítricos (jugo de naranja) que incluso se firmaron antes de entrar en vigor el TLCAN y sin contar con ninguna experiencia sobre su funcionamiento en los casos mencionados.
5. ***Acuerdos entre los productores***. Para regular los precios en el mercado los productores de jitomate y de manzana de México y de Estados Unidos se han puesto de acuerdo sobre un precio mínimo por debajo de cual no se debe vender el producto. Aunque estos acuerdos significan una franca violación del espíritu del libre comercio y del TLCAN han sido apoyados y fomentados por ambos gobiernos.
6. ***Instrumentación de políticas públicas***. Con esta opción no se modifica el Tratado firmado y en vigor, sino se compensa a través medidas de apoyo unilaterales a los productores, regiones y productos más afectados a partir de un Programa Nacional.
7. ***Denuncias por dumping y subvención u otro tipo de afectación (daño o amenaza de daño) de un sector***. Esta opción ha sido hasta la fecha la estrategia más instrumentada por las organizaciones de grandes productores de México; sin embargo, es tortuosa y consume mucho tiempo y recursos financieros. Hasta la fecha, solamente algunos grupos de grandes productores han logrado resultados (incluso cuestionables) con este instrumento.
El caso más reciente es la salvaguarda provisional lograda para la importación de pierna y muslo de pollo.²⁴ Su base legal son los Artículos 801 y 803 del TLCAN. Pero el hecho de que se logró en tan poco tiempo (inicio de la investigación

²⁴ Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28, http://www.segob.gob.mx/dof/2003/enero/dof_22-01-2003.pdf

fue el 10 de septiembre de 2002 y la resolución se publicó el 22 de enero de 2003, o sea cuatro meses en vez de cuatro años como en el caso de cerdos en pie)²⁵ y de que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés) lo está viendo en forma positiva²⁶ deja entrever que el resultado depende de correlaciones políticas más que de problemas reales. En el caso de los avicultores fueron solamente ¡5! empresas, entre ellas Bachoco, (que cotiza en la Bolsa de Nueva York), que generan más de 50% de la producción nacional de pierna y muslo de pollo²⁷ las que presentaron la demanda por **posible amenaza de daño** a partir de 2003. Ante ello la sociedad civil de México se hace la pregunta siguientes: ¿Cómo lo lograron?, y la respuesta es que Eduardo Bours (gobernador del estado de Sonora) es el socio principal de Bachoco.

8. **Controles más estrictos en frontera**, para evitar el contrabando, asegurar el control de calidad y desarrollar un sistema de información.

²⁵ *Ibidem*, p. 7.

²⁶ USDA, News Release, U.S. works to secure poultry exports to Mexico, <http://www.usda.gov/news/releases/2003/01/0023.htm>, consultado 24.01.2003.

²⁷ Diario Oficial, Secretaría de Economía, Decreto por el cual se impone una medida provisional de salvaguarda. Miércoles 22 de enero de 2003, p. 28, http://www.agroenlinea.com/agro/portlets/diariooficial/diariooficialbody.jsp?ID_DIARIO=108, p. 13, Art. 46

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.