

México y Estados Unidos: un pacto agrícola desigual

Magda Fritscher Mundt

Introducción

Hoy día, ante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, el tema agrícola se presenta como uno de los más difíciles y controvertidos. Distintas posiciones e intereses se enfrentan: desde aquellos que propugnan por una total liberalización del sector, a semejanza de otras ramas, hasta los que defienden la idea de que la agricultura debe gozar de un carácter de excepcionalidad y permanecer al margen del pacto. En medio se encuentran quienes mantienen que el agro mexicano no puede abrirse indiscriminadamente al exterior y que por lo menos debe tener iguales prerrogativas en protección y subsidios a las que disfrutaban los países desarrollados. Otros, finalmente, consideran que productos como el maíz y el frijol, tanto por su carácter estratégico como por su fuerte desventaja en productividad, deben mantener un estatuto de salvaguardia por plazo indefinido frente a los competidores norteamericanos. Cabe mencionar que la casi totalidad de los productores agrícolas, incluyendo campesinos, pequeños propietarios y empresarios, han manifestado su acuerdo con los dos últimos puntos de vista. La defensa de posiciones liberales y cercanas al concepto de las ventajas comparativas es privativa de un pequeño núcleo de funcionarios vinculado más directamente con el grupo negociador. En el interior mismo del aparato estatal las posiciones son heterogéneas, multiplicándose así las expectativas, pronósticos e incertidumbres en torno al futuro del sector rural mexicano. Finalmente, hay que agregar

que del lado norteamericano las presiones en el sentido de la liberalización del comercio agrícola son cada vez más frecuentes y explícitas.

Actualmente, la agricultura es uno de los sectores más vulnerables de la economía mexicana. A la insuficiencia en la dotación de recursos naturales se suman las carencias tecnológicas y financieras, propias de los años críticos de la pasada década, además de las exigencias de una demanda alimentaria en continuo desarrollo, consecuentes con el elevado ritmo de crecimiento demográfico de México. Es así como la brecha entre importaciones y producción interna se ha ido profundizando en el transcurso de los años ochenta, calculándose que para fines de siglo el volumen importado deberá duplicarse y alcanzar una cifra superior a los 16 millones de toneladas. Ello colocaría a México como el segundo importador de alimentos norteamericanos, abajo tan sólo de Japón.¹

Es necesario poner énfasis en que las políticas implementadas por el gobierno mexicano en los últimos dos o tres años, tendientes a reestructurar el agro, así como a detener las presiones inflacionarias, lanzaron al sector a una crisis sin precedentes. La apertura de fronteras, que resultó del proceso de desregulación y saneamiento financiero de los años previos, enfrentó a productores mexicanos y norteamericanos en condiciones de absoluta desventaja para los primeros. Los agricultores dedicados a granos como el sorgo, la soya, el arroz y el trigo fueron severamente golpeados, extendiéndose la crisis de las áreas empobrecidas a los productores ricos de zonas de riego y buen temporal. Las prerrogativas que se establecieron en torno al maíz y el frijol en el momento de la desregulación se presentan como excepcionales y su futuro es incierto, tomando en cuenta las prioridades liberalizantes de la actual administración. Esta situación compromete el destino de la gran masa social del sector rural mexicano, compuesta en primera instancia por los productores temporaleros del maíz, que en la actualidad son más de 2 millones de personas. La liberalización del sector maicero en un corto, mediano o largo plazo, llevaría a estos productores a un proceso de pérdida de su condición mercantil y a una emigración desenfre-

¹ En 1988, México ocupaba el cuarto lugar como comprador de productos agrícolas de Estados Unidos, abajo de Japón, de la URSS y Corea. Con respecto a estos dos últimos países, la diferencia en términos de valor importado era sumamente baja. *Statistical Abstract of the United States, 1990*, US Department of Commerce, Bureau of the Census, 110 th Edition, Washington D.C., 1990.

nada, ya que en este caso no se presentan alternativas viables en el ámbito de la sustitución de cultivos. Cabe agregar que en México el maíz posee rendimientos equivalentes a la mitad del promedio mundial, mientras que Estados Unidos es el país con mayores índices de productividad: la relación es de 1.6 toneladas frente a 7.5 toneladas por hectárea, respectivamente.²

Esta situación de desventaja productiva se presenta con respecto a todo el sector granero, y en donde no ocurre, como en el caso del trigo, los costos de producción mexicanos son más elevados que los del vecino país, ya que el cultivo de este cereal se asienta sobre áreas de riego. México tiene ventajas comparativas únicamente en ciertos productos del rubro hortalizas, frutas, flores y en el café.

En contraste con el dilema productivo de México, la agricultura norteamericana es pujante y excedentaria, sobre todo en cereales y oleaginosas. Su capacidad productiva es tal que una vez colmadas las necesidades alimentarias de su extensa población, aún dispone de una sobreoferta equivalente a 100 millones de toneladas, aproximadamente un tercio de su producto agrícola. Si bien desde 1970 se ha cimentado un vasto mercado mundial en torno a su producción, hoy día éste experimenta dificultades crecientes. La reciente y sorpresiva proyección de Europa como ofertante de trigo, y en menor escala de maíz, en el mercado internacional ensombrece el estatuto monopólico norteamericano, a la vez que las dificultades financieras surgidas a raíz de la deuda restringen el consumo alimentario de los países dependientes. De otra parte, el colapso económico de la URSS, uno de los países más fuertes mundialmente en cuanto a adquisición de grano, constituye una severa amenaza para los exportadores norteamericanos.

Ante estas circunstancias, la mirada estadounidense se dirige insistentemente a México, país que ante sus carencias y necesidades se distingue por su vasto potencial importador. El discurso oficial norteamericano se hace cada vez más explícito en este sentido, dejando ver que nuestro país ocupará una posición prioritaria, bastante cercana a Japón, en la compra de granos al vecino país. En una reunión del Congreso norteamericano, Carla Hills, representante norteamericana ante el TLC, y el ministro de Agricultura de Estados Unidos, Edward Madigan, hablaban de la no muy remota posibilidad de que, hacia fines de siglo, el intercambio agrícola entre ambos países pudiera duplicarse, pasando de 5 mil a 10 mil millones

² FAO, *Anuario de Producción*, Roma, 1989.

de dólares, gracias en gran medida a la profundización de la brecha alimentaria en México.³

Por otro lado, en aquellos renglones en donde México tiene ventajas comparativas, como en frutas y hortalizas, los aranceles norteamericanos son elevados y, dadas las características históricas de su proteccionismo, es poco probable que se reduzcan. De hecho la liberalización mexicana en granos que precedió a las actuales negociaciones, más que de un pacto, surgió de un acto espontáneo y unilateral, sin exigencias de reciprocidad de la contraparte norteamericana. Todo ello intensifica la vulnerabilidad de nuestro país dentro del próximo tratado, particularmente en lo que se relaciona con el destino de nuestra agricultura. Es difícil exigir ahora un trato recíproco, cuando la desprotección del sector ya ocurrió, y lo más grave, sin costo alguno para el vecino país.

Este ensayo intentará detectar las motivaciones que explican el imponderable avance en una situación de interdependencia desventajosa para México en el rubro alimentario. Para ello analizaremos detenidamente los factores que sustentan a este fenómeno, tanto en México como Estados Unidos, propios de una asimetría que deriva tanto de situaciones estructurales diferentes, como de distintas concepciones estratégicas respecto del lugar que debe ocupar el sector agrícola en el desarrollo de cada país.

Especialización y ventajas comparativas

Una creciente interdependencia caracteriza las relaciones entre México y Estados Unidos en el ámbito agrícola. Notables asimetrías en la dotación de recursos naturales y las respectivas capacidades productivas han permitido una especialización en las actividades agropecuarias, a la vez que un enlace comercial cada vez más amplio. Mientras que la falta de vocación cerealera de nuestro país es un hecho reconocido, Estados Unidos es un productor excedentario de granos. Por otra parte, México es un abastecedor importante de frutas y hortalizas, al igual que de café, al mercado internacional, situación que responde a la inviabilidad productiva de estos rubros en climas fríos, como son los del hemisferio norte.

Con respecto a la producción de granos, México ha sido históricamente deficitario. La falta de tierras adecuadas —planas y

³ *El Financiero*, 25 de abril, 1991.

fértiles— ha obstaculizado el desarrollo de estos cultivos, empujándolos, sobre todo al maíz, hacia zonas de temporal de escasa humedad. No obstante, entre 1940 y mediados de 1960, se hicieron memorables esfuerzos en el afán por conquistar la autosuficiencia alimentaria. La construcción de una importante red hidráulica, la revolución verde en el trigo y el maíz, así como el diseño de una política agrícola comprometida con el objetivo del autoabasto, fueron parte de una estrategia productiva que no sólo satisfizo las necesidades internas, sino que produjo excedentes exportables. Años más tarde, sin embargo, hacia mediados de los setenta, esta política favorable a la agricultura fue severamente cuestionada, bajo el alegato de que el país no podía sufragar los altos costos requeridos por una estrategia de autosuficiencia. En aquella época los productos agrícolas norteamericanos inundaban los mercados mundiales con precios deprimidos, en razón de una tendencia hacia la sobreoferta que se afirmaba ya entonces como estructural. Fue cuando el concepto de interdependencia alimentaria se impuso en el discurso oficial mexicano, dando inicio a una ineluctable trayectoria hacia el desabasto en este terreno. A partir de los primeros años de la década de los setenta, México reinició su práctica importadora, la cual hoy se intensifica, pese a los intentos esporádicos por revertir esta situación. México es en la actualidad el mayor importador neto de alimentos de América Latina y se perfila, como ya se señaló, en un futuro no muy lejano como el segundo importador de alimentos de Estados Unidos.

La inexistencia de fronteras naturales, las dificultades climáticas, las carencias financieras y tecnológicas, aunadas a un explosivo proceso de urbanización y a la falta de voluntad política por revertir esa situación, auguran para México un crecimiento aún mayor de su brecha alimentaria.

Para Estados Unidos, en cambio, se afirma cada vez más una situación opuesta, en donde el creciente acopio de excedentes se ha convertido en un verdadero dilema. País dotado de excelentes tierras y climas propicios para la producción de granos, junto con un fuerte arsenal tecnológico, posee una clara vocación exportadora al generar una oferta que supera en un 30% las necesidades de abasto interno. En este sentido, sus gobernantes siguen atentamente el problema agrícola del México contemporáneo, vislumbrando en el corto plazo un fuerte incremento en sus necesidades importadoras.

Este perfil unilateral de dependencia respecto de los granos se relativiza con una dinámica opuesta en el rubro de hortalizas y

frutas, en el cual Estados Unidos es deficitario. Los productores de Florida y California no logran colmar la demanda interna de estos productos, por lo que deben recurrir a la agricultura mexicana. La imponderabilidad del factor climático es el factor responsable de las carencias del vecino país: las bajas temperaturas, impropias para las hortalizas y frutas, hacen que estos cultivos se ubiquen sólo en las regiones sureñas, en donde el clima es más benigno y las heladas menos devastadoras. Esta limitación natural explica por qué, ante una formidable expansión en la demanda de estos productos, la producción interna no puede ampliarse. A principios de los setenta, Cuba era un importante abastecedor de legumbres a Estados Unidos; el bloqueo económico, sin embargo, produjo un vacío que poco a poco fue compensado con la oferta mexicana. Hoy en día México contribuye con un 50% de la provisión de estos bienes durante el invierno, compitiendo en menor escala con los productores norteamericanos en estaciones como la primavera y el otoño. Además del clima, México posee también ventajas comparativas en estos cultivos en razón del bajo costo del factor trabajo. Este recurso incomensurablemente barato en México, equivalente a un 10% del valor de la fuerza de trabajo norteamericana,⁴ favorece en forma especial a los agricultores mexicanos, teniendo en cuenta que estos productos requieren de mano de obra intensiva. Ante este desequilibrio en costos, el gobierno norteamericano, aunque necesitado de la provisión mexicana, impone elevados aranceles y fuertes restricciones comerciales, como una medida para proteger a sus propios productores. Varios conflictos se han generado en torno a esta conducción de la política comercial norteamericana, que pone de manifiesto la unilateralidad de su postura en momentos en que México abre irrestrictamente sus fronteras. En la actualidad los aranceles norteamericanos son del orden del 20 al 30% en frutas y hortalizas, mientras que para la mayoría de los granos importados por nuestro país los impuestos se sitúan entre el 5 y el 10 por ciento.⁵

A pesar de estos obstáculos, la producción mexicana en este rubro ha crecido fuertemente, configurando en 1990 una participación excepcional en el valor de las exportaciones agropecuarias. Ello parece indicar, por una parte, un fuerte avance en algunos productos de exportación, como el café, y por otra, un significati-

⁴ Gómez Cruz, M.A. y Caraveo López, F.J., "La agromaquila agrícola: nueva forma de penetración de las transnacionales", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, México, diciembre, 1990.

⁵ *El Financiero*, 23 de febrero, 1990.

vo proceso de sustitución de cultivos en áreas de riego en donde la soya, el sorgo, el trigo y el arroz, amenazados por la apertura de fronteras, ceden su lugar a este tipo de productos.⁶ Su expansión, sin embargo, no es irrestricta y encuentra grandes limitantes en el fuerte proteccionismo norteamericano, como ya se advirtió anteriormente.

Asimismo, cabe mencionar, en el terreno de la interdependencia comercial, los productos de clima tropical que Estados Unidos no puede producir, entre los que destaca el café, hasta años recientes uno de los principales productos de exportación de México, después del petróleo y el turismo. Este producto, si bien cuenta con ventajas comparativas incuestionables, sufre en el transcurso de los años ochenta una fuerte tendencia hacia la desvalorización (del orden de un 50%), lo que significa una severa merma en los recursos de los productores. Se prevé además, en un futuro no muy lejano, mayores restricciones en la demanda debido a las campañas publicitarias, que desde la perspectiva de la salud, desaconsejan su consumo. Por otro lado, las innovaciones en el campo de la biotecnología permiten entrever la posibilidad de cultivar el café en tierras y climas diferentes a los naturalmente propicios a su desarrollo,⁷ lo cual permitiría que países como Estados Unidos produjeran internamente el grano.

De lo expuesto se observa una progresiva pérdida de posiciones México en lo que se refiere a sus relaciones comerciales con Estados Unidos en el ámbito de la producción agrícola. El notorio desplazamiento a este país de las funciones cerealeras no ha sido compensado por un avance exportador que permitiera cubrir el costo de las importaciones y aun generar excedentes como en las pasadas décadas. Así por ejemplo, entre 1976 y 1989, el valor exportado por México permaneció inalterado, mientras que las importaciones ascendieron 3.7 veces.⁸ Los signos deficitarios que ostenta la balanza comercial agropecuaria por periodos cada vez más prolongados constituyen la expresión más acabada de este fenómeno. Los años 1980, 1981, 1983, 1984, 1985, 1989 y 1990 reportaron saldos

⁶ Gómez Cruz, M.A., *op. cit.*, y Mares, David R., "El comercio de legumbres de invierno entre México y Estados Unidos: clima, economía y política", en Johnston y otros, *Las relaciones México y Estados Unidos, la agricultura y el desarrollo rural*, Serie Lecturas 63, FCE, México, 1988.

⁷ SARH-ONU-CEPAL, *Exportaciones agropecuarias, mercado mundial y desarrollo interno*, Informe 1990, México, 1990.

⁸ Sosa H., J. Luis, "Dependencia alimentaria en México", *El Cotidiano*, núm. 34 (cuadro 1, gráfica 1), UAM-Azacapotzalco, marzo, abril, 1990.

negativos, destacándose este último por una brusca elevación en las compras externas de granos. En efecto, al ascender éstas a más de 10 millones de toneladas, nos encontramos frente a la cifra más elevada en la historia de las importaciones agrícolas del país.

Otra expresión de la pérdida de equilibrio en la política comercial de ambos países es la actual asimetría en las políticas arancelarias. Mientras Estados Unidos mantiene una férrea política de protección hacia sus productores y no pretende alterarla, México ha abierto en forma indiscriminada sus fronteras, en un acto que ha sido considerado como único en el mundo en materia de apertura comercial. Ante la inminencia de la firma del Tratado de Libre Comercio, las autoridades del ramo agrícola y el mismo presidente Bush han declarado en distintas ocasiones que no darán marcha atrás en su política de altos aranceles y barreras no arancelarias, poniendo de nueva cuenta en evidencia la unilateralidad de la postura mexicana.⁹

Finalmente, cabe destacar otro aspecto de la actual desventaja mexicana dentro de los pactos comerciales con Estados Unidos y que se refiere al carácter de los productos intercambiados. Mientras México exporta productos relativamente prescindibles, o de lujo, como lo son frutas, verduras y productos tropicales, los bienes que importa son esenciales dentro de la canasta alimentaria del pueblo mexicano. Ello acrecienta la situación de vulnerabilidad detentada por México en sus intercambios con el vecino país, a la vez que refuerza la posición estadounidense.

Los contrastes que señalamos en este apartado obedecen a distintas causas de orden estructural y político. Es indudable, sin embargo, que prioritariamente derivan de un proceso de marginalización de la agricultura mexicana dentro de las estrategias macroeconómicas del país, lo cual ha intensificado la dependencia alimentaria de Estados Unidos hasta el punto de que sea éste el que defina muchas de las reglas del comercio agropecuario entre ambos países.

Recursos naturales y productividad: asimetrías y contrastes

La agricultura, aun hoy día, es una actividad fuertemente dependiente de factores naturales, de manera tal que su potencialidad

⁹ *El Financiero*, 1 de mayo, 1991.

deriva en gran medida de la disponibilidad de tierras adecuadas y climas benignos. Así, las sucesivas innovaciones tecnológicas en los aspectos mecánico y químico-biológico quedan supeditadas, en su aplicación, al factor natural: para el uso de maquinaria se requieren superficies planas y de gran extensión; para que las semillas híbridas se desarrollen, se exige una fuerte cantidad de humedad. La biotecnología promete alterar relativamente esta situación, generando plantas con mayor capacidad de resistencia a la sequía, la salinidad y las plagas; su uso, sin embargo, es todavía muy restringido.

Desde esta perspectiva, México carece de tierras con gran potencialidad agrícola. Dos grandes cordilleras cruzan la mayor parte de su territorio, limitando las tierras de cultivo a los valles situados entre las montañas. Un 64% del área nacional posee un declive superior al requerido para el ejercicio de la actividad agrícola. Irónicamente es la parte montañosa del territorio nacional la que detenta una mayor índice de humedad. Las partes planas y por lo tanto más aptas para la agricultura, en cambio, son zonas en donde impera el clima seco. Así, un 50% de las tierras cultivables se encuentra en zonas áridas y recibe tan sólo el 10% de la precipitación pluvial.¹⁰ De ahí que las zonas naturalmente húmedas constituyen únicamente el 6% del territorio nacional; el 94% restante es árido y semiárido.¹¹ Esta dramática realidad condiciona en gran medida el avance tecnológico en el campo mexicano, dada su dependencia de factores naturales. Esta es una de las razones de por qué sólo un 7.1% de las 2.816.000 unidades de producción están actualmente tecnificadas.¹²

Así, el desarrollo agrícola mexicano depende estrechamente de la capacidad del país para ampliar su superficie de riego, convirtiendo las tierras improductivas en fértiles, y posibilitando por esta vía no sólo la expansión horizontal de la actividad, sino su tecnificación.

En la actualidad aproximadamente 5.5 millones de hectáreas, una tercera parte de las tierras que se cultivan, son de riego, las cuales ante una demanda alimentaria en ascenso y una oferta rezagada,

¹⁰ Magaña, Luis Alberto, BANAMEX, ponencia *Productividad, condición indispensable para la agricultura*, presentada en el Foro sobre Agricultura y Libre Comercio celebrado en Culiacán, abril, 1991.

¹¹ Aceves Navarro, E., "Uso y manejo del agua en la agricultura mexicana", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 7, México, julio, 1988.

¹² Lugo Ch., Héctor y otros, *Modernización del sector agropecuario mexicano*, Instituto de Proposiciones Estratégicas A.C., México, julio, 1990.

resultan insuficientes, más cuando parte de ellas se encuentra inutilizada por la falta de obras de conservación. Estudios recientes estiman que existen en el país suficientes reservas para cuadruplicar la superficie bajo irrigación. El costo de esta incorporación es, sin embargo, sumamente elevado: según estudios de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, la incorporación al riego de un total de 340 mil hectáreas anuales —necesarias para que en un plazo de 10 años se cierre la brecha entre la superficie disponible y la que requiere el país— supondría un gasto anual de 1 000 millones de dólares.¹³ Frente a los reducidos presupuestos de que dispone en últimas fechas el sector agropecuario, éste es un compromiso difícil de asumir. Considérese que el presupuesto asignado a la SARH durante 1989 fue inferior a la suma que mencionamos: 756 millones de dólares.¹⁴

Algunas corrientes consideran que hay otras alternativas a la opción del incremento de la producción alimentaria por la vía del riego. A principios de la década pasada se sostenía la posibilidad de elevar el potencial productivo del país a través de una reconversión de tierras ganaderas al uso agrícola. Asimismo se vislumbraba que era factible localizar zonas agrícolas de temporal con suelos y climas propicios al cambio tecnológico, de manera que los rendimientos pudieran elevarse considerablemente. Hoy día, adquiere mayor peso esta segunda alternativa. En los últimos años, estudios de la SARH y del Colegio de Posgraduados han revelado que es posible incrementar en 50% los rendimientos del maíz en distintas zonas del país, gracias al avance en las técnicas de la producción de semillas híbridas.¹⁵

Este incremento productivo es ampliamente deseable, pero su eficacia queda sujeta a la disposición del gobierno mexicano de proteger el maíz por tiempo indefinido. Frente a la actual embestida neoliberal, el aumento productivo deseado es insuficiente, teniendo en cuenta los rendimientos y los costos de producción internacionales. En la actualidad el rendimiento del maíz norteamericano por hectárea es cuatro veces superior al mexicano; con respecto al

¹³ Auping Bird, Juan, *La modernización del campo mexicano. El panorama actual y alternativas de solución*, Fundación Mexicana por el Desarrollo Rural A.C., México, mayo, 1990.

¹⁴ Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras* (cuadros 13 y 14), México, 1990.

¹⁵ Matus G., Jaime y Puente G., Arturo, "Las políticas comercial y tecnológica en la producción de maíz en México", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, México, diciembre, 1990.

costo, una tonelada de maíz en México vale 119% más que la norteamericana.¹⁶

De esta exposición se desprende que en México una política consecuente con el autoabasto alimentario implica una enorme transferencia de recursos al sector agropecuario, considerando que no sólo se requieren estímulos al productor, sino que es necesario antes crear las condiciones para que la tierra produzca. Más que en otros países, la falta de buenas tierras y de una infraestructura hidroagrícola es una severa limitación para México.

En el otro extremo se encuentra la agricultura norteamericana, con una sobredotación de recursos naturales propicios. Con un área agrícola global de 427 millones de hectáreas, de las cuales aproximadamente 191 millones se encuentran cultivadas, es el país que ostenta la mayor capacidad agrícola del orbe. Su territorio bajo cultivo es 7.6 veces mayor que el mexicano; el área disponible por trabajador rural asciende a 104 hectáreas y por habitante rural a 25.06, cuando en México ésta es de 4.3 y 1.1. hectáreas, respectivamente.¹⁷

Sus tierras son naturalmente húmedas y sólo en una pequeña proporción requieren de irrigación artificial: compuestas por vastas llanuras, son altamente propicias al cultivo mecanizado de cereales y oleaginosas. Hacia fines de la década pasada, el vecino país produjo 330 millones de toneladas de granos, 13.2 veces más que México, para una población apenas tres veces mayor que la nuestra. Esta enorme capacidad productiva se expresa, como ya se mencionó, en una sobreproducción de aproximadamente 100 millones de toneladas, mismas que deben vertirse al exterior. Así, Estados Unidos es, desde los años cincuenta, el mayor exportador de granos básicos, con una participación en la oferta mundial del 64% en maíz, 32.5% en trigo, 74% en soya y 33% en sorgo.¹⁸

De su capacidad exportadora depende el destino de una parte importante de sus agricultores, razón por la cual el gobierno norteamericano ha puesto, desde la posguerra, un énfasis especial en la apertura de mercados para sus productos. Gracias al éxito alcanzado en esta embestida comercializadora, el fenómeno de la dependencia alimentaria se encuentra hoy extendido en todo el orbe, involucrando en forma especial a países como la URSS, Japón, Corea, China, Irán, Irak, Brasil, México y varios otros europeos.

¹⁶ Magaña, L.A., *op. cit.*

¹⁷ Datos extraídos de: a) Johnston, B.F. y otros, *op. cit.* b) NAFINSA, *op. cit.*

¹⁸ Cifras del año 1987. FAO, *Anuario de Comercio*, Roma, 1989.

Más que en el trigo, cuyo monopolio es hoy disputado por la Comunidad Económica Europea, la fuerza norteamericana radica en la producción de los productos forrajeros, particularmente el maíz, que en 1987 alcanzó la cifra de 180 millones de toneladas. Con los rendimientos mundiales más elevados, es el producto de mayor avance tecnológico en el agro norteamericano, situación que llevó a una importante reducción de su precio en los años ochenta. Este hecho es particularmente relevante en el análisis de las relaciones entre ambos países, pues es sobre todo en el maíz donde se concentra para México el nudo problemático más impactante, dadas las enormes carencias que circunscriben su producción y lo elevado de su demanda.

El lugar de la agricultura en el proyecto nacional: un balance comparativo

No es sólo la disponibilidad de recursos naturales el factor que condiciona un comportamiento agrícola diverso y trayectorias contrastantes. También las políticas que orientan las decisiones sobre el destino del sector han tenido una importancia fundamental. En este sentido, las diferencias son claras: mientras para Estados Unidos la agricultura es considerada una rama de importancia estratégica, de donde deriva su apuntalamiento por el gobierno, en México, por el contrario, constituye un sector de importancia marginal. Hoy día el concepto de autosuficiencia alimentaria ha desaparecido en nuestro país para dar lugar a una amplia aceptación de las ventajas comparativas, pese a los riesgos que tal postura conlleva.

Ello ocurre cuando aproximadamente el 30% de su población depende de los recursos agropecuarios para su sobrevivencia.

Según observamos anteriormente, este proceso de marginalización es reciente: durante los años 1945-1965 la agricultura mexicana tuvo un papel importante dentro del modelo de desarrollo vigente, contrastando con los demás países latinoamericanos que canalizaban totalmente sus esfuerzos al desarrollo industrial. Recursos de gran envergadura fueron destinados al agro, bajo la forma de inversión hidroagrícola, subsidios y créditos, de tal forma que se registraron entre 1947 y 1965 tasas de crecimiento del producto agrícola superiores al 6% anual. Fue cuando el agro produjo excedentes en granos básicos, además de otros productos exportables, con cuyas divisas pudieron sufragarse los costos de las importacio-

nes industriales. Al finalizar la séptima década, como ya señalamos, esta concepción de desarrollo agrícola fue hecha a un lado bruscamente, considerando que el precio era demasiado alto para el país. A partir de entonces se inaugura en México una larga etapa (1965 a 1982) durante la cual políticas para el sector fueron totalmente erráticas, oscilando entre el principio de la autosuficiencia y el de las ventajas comparativas, según las circunstancias del mercado internacional y la disponibilidad financiera del país. Así, a las políticas discriminatorias de los últimos años del desarrollo estabilizador, le siguieron estrategias que buscaban recuperar la condición agrícola favorable de años anteriores. Fue cuando, en respuesta a la crisis de granos de los años 1972-1973, hizo su reaparición la idea de la autosuficiencia, mezclada en este momento con los propósitos distribucionistas del régimen echeverrista. Con la convicción de que de ellos dependía la dinamización agrícola del país, voluminosos recursos fluyeron a los sectores temporaleros del campo mexicano. No obstante, esta medida fue insuficiente para reconvertir este amplio sector y darle viabilidad productiva. La falta de lluvias puso de manifiesto la imponderabilidad del factor natural y los riesgos a que están sujetas las empobrecidas regiones campesinas.

Años más tarde, con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la noción de autosuficiencia volvió a surgir, rescatando planteamientos del echeverrismo, y agregando otros de orden más pragmático. Según este proyecto, los recursos debían canalizarse a zonas de temporal con potencial productivo comprobado que pudieran responder adecuadamente al fuerte estímulo tecnológico. Una de las ideas fundamentales del SAM era que los subsidios resultaban necesarios en el momento de arranque del cambio tecnológico; luego, los excedentes generados permitirían al productor contar con un ciclo de capitalización propio. El SAM tuvo éxitos inmediatos e impactantes, pero una duración por demás exigua, de apenas dos años. Se trataba de un proyecto caro, alimentado por los generosos réditos petroleros que fluyeron en estos años al país. Con la crisis de 1982 y el brusco retiro de fondos del campo, el proyecto se derrumbó, y con él, la mayor parte de los planes de redinamización agrícola.

Las políticas de ajuste que tuvieron lugar en el transcurso de los años ochenta afectaron severamente a la agricultura, despojándola, más que a otras ramas, de recursos y apoyos. Ello se reflejó en una brusca caída del gasto público, del crédito, de los subsidios, así

como de los programas de desarrollo rural. Entre 1981 y 1986 la inversión pública en el agro decreció en 61.5%: como consecuencia, hacia 1988, el sector rural recibiría tan sólo el 6.01% del gasto total, cuando en 1980 su participación había correspondido al 19%.¹⁹ Con respecto al crédito, su disminución entre 1981 y 1986 fue equivalente a un 40%; entre 1980 y 1987 el porcentaje total destinado al sector se redujo del 14.5 a menos del 4%.²⁰ Las obras de riego vieron cancelado su crecimiento; el parque de tractores sufrió una severa contracción en su desarrollo, a la vez que el uso de insumos químico-biológicos disminuyó sustancialmente. Las tasas de subsidio al producto agropecuario se redujeron de un 22.3% a un 6.2% entre 1981 y 1987,²¹ a la vez que los subsidios al productor disminuyeron de un 14.9% en 1983 al 8.2% en 1987.²² Esta situación provocó un decremento de los rendimientos de los granos básicos y produjo tasas de crecimiento negativas del producto durante los años 1983, 1986, 1988 y 1989.²³

Hacia fines de la década, el movimiento de reestructuración del agro enfrentaría nuevos retos: la homologación de precios con el exterior y la desprotección arancelaria. Los aranceles a los productos agropecuarios bajaron vertiginosamente a partir de 1989, consolidándose en torno al 3.5% del valor del producto en los primeros meses de 1990; en algunos casos como el del sorgo, la protección se anuló totalmente. Ello ocurrió cuando el promedio ponderado del arancel a las importaciones nacionales era del 9.5% y el grado de protección a cereales y otros bienes alimentarios en países como Estados Unidos y Canadá alcanzaba un 40%.²⁴ El movimiento desregulatorio en México fue insólito y único en el mundo: en tan sólo un año abrió sus fronteras a gran parte de los productos agrícolas norteamericanos, sin que los productores nacionales contaran con las condiciones apropiadas para enfrentar los nuevos desafíos. Así, los productores de sorgo, soya, trigo, arroz, papa, al igual que los que se dedican a productos cuyo costo es más alto que

¹⁹ Knochenhauer, G., "La modernización del agro en México", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, México, septiembre, 1990.

²⁰ Lugo Ch., Héctor, *op. cit.*, gráfica 3.9.

²¹ SARH, Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación, *Sector agropecuario y el reto de la economía*, documento de trabajo, México, febrero, 1990.

²² Salinas de Gortari, Raúl, "El campo mexicano ante el reto de la modernización", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, cuadro 5, México, septiembre, 1990.

²³ CEPAL, *Anuario estadístico y América Latina y el Caribe*, edición 1990, Santiago de Chile, 1991.

²⁴ Magaña, L. Alberto, *op. cit.*

en los Estados Unidos, fueron afectados. Actualmente, México ha perdido competitividad en todos los granos: sólo posee ventajas comparativas en frutas, verduras y productos tropicales.

La protección fue conservada únicamente en los casos del maíz y del frijol, provocando entre los productores mexicanos un movimiento desesperado hacia la sustitución de cultivos, en especial hacia el primero. Incluso los grandes productores de riego, en un intento por recuperar la rentabilidad perdida, tienden a la producción de este cereal. Sin embargo, en los momentos actuales todavía no se despejan las dudas en torno al futuro de estos productos. La concepción gubernamental parece anclada en las teorías de las ventajas comparativas, lo que deja pocas opciones para una condición de permanente salvaguardia. Además, las presiones norteamericanas se hacen cada vez más intensas, teniendo en cuenta la necesidad de ampliar mercados en un corto plazo para este producto.

Cabe agregar que los productos norteamericanos que actualmente invaden a México están subsidiados, lo que configura un espectro de explícita competencia desleal. Los productores mexicanos no sólo carecen de los recursos naturales, técnicos y financieros equivalentes para competir, sino que tampoco disfrutan de las altas subvenciones percibidas por los agricultores norteamericanos. Así, en el arroz la desprotección relativa de México frente a Estados Unidos es del orden del 36%; en el trigo, entre 30 y 35%; en el sorgo, 40% y en la soya 7.5%.²⁵ Todo ello genera un escenario poco propicio para los productores agrícolas mexicanos, más cuando las opciones de rentabilidad se reducen notablemente a una pequeña gama de productos: el maíz, aún protegido, o aquellos que gozan de ventajas comparativas.

En contraste con el fenómeno de marginalización del sector rural observado en el caso mexicano, para Estados Unidos la agricultura es un sector estratégico al cual hay que proteger y controlar.

País excepcionalmente favorecido por recursos naturales propicios a la actividad, los ha sabido desarrollar adecuadamente. En una dinámica opuesta a la de los países europeos que en el contexto del siglo XIX consideraron necesario separar las actividades agrícolas de las industriales para desarrollarse, delegándolas a los países periféricos, Estados Unidos buscó un crecimiento basado en la com-

²⁵ SARH, *Programa de Ajuste del Sector Agropecuario. Resumen Ejecutivo*, octubre, 1990.

patibilidad de ambas. De ahí que la agricultura norteamericana, apoyada en su industria, haya sido la cuna de las revoluciones agrícolas desde el siglo pasado hasta la fecha, con innovaciones en el campo de la mecánica, la biología, la química y actualmente la biotecnología. En toda su trayectoria el sector agrícola contó con la intervención y el apoyo estatal, aun en momentos en que el país se convertía en el paladín del librecambio y las ventajas comparativas. Esta situación se intensificó con posterioridad a la crisis de 1929, que tuvo efectos devastadores sobre las condiciones de vida de la población rural. A partir de entonces el Estado norteamericano convirtió a la agricultura en uno de los sectores de mayor injerencia estatal, buscando en todo momento mecanismos que aseguraran la rentabilidad de los agricultores, tanto en años de escasez, como en circunstancias de sobreproducción.

Uno de los programas de mayor impacto en este sentido ha sido el de los precios de garantía, cuyo objeto es compensar al productor de eventuales pérdidas en coyunturas desfavorables, restituyéndole el diferencial entre el precio de referencia —fijado con anterioridad con base en los requisitos de rentabilidad del producto— y el precio comercial. Este instrumental de apoyo al agricultor, elaborado desde hace varias décadas, adquiere hoy día singular relevancia, constituyendo el núcleo central de las elevadas sumas que actualmente fluyen al agro norteamericano bajo la forma de subsidios. En 1988, por ejemplo, el gobierno norteamericano canalizó 37 mil millones de dólares por este concepto a los productores agrícolas. Otros apoyos se vierten a través de programas especiales de crédito y seguro, pagos de desastre, programas de reducción del área cultivada, subsidios a exportadores, etc. A estos programas se suma una rígida estructura proteccionista, que defiende a los productores internos de los riesgos de la competencia externa, imponiendo aranceles elevados u otro tipo de barreras a productos cuyo costo es más reducido. Es el caso específico de las frutas y hortalizas exportadas por México, cuyo arancel promedio se sitúa entre el 20 y 30% del valor del producto. Además, las barreras no arancelarias, fitosanitarias y otras, constituyen un instrumento cada vez más utilizado por los norteamericanos en su batalla proteccionista.

La agricultura norteamericana, con sus subsidios y aranceles, es el sector más protegido de la economía del vecino país, lo que indica, a semejanza del actual fenómeno europeo, la importancia estratégica que reviste. Este factor, junto con la privilegiada condición natural de que disfruta, ha permitido su enorme proyección a

nivel internacional. Hoy día su aporte en granos a la oferta mundial permite al país obtener divisas que aligeran la pesada carga de una balanza manufacturera fuertemente deficitaria.²⁶

Su importancia, sin embargo, no parece agotarse en el factor contable y económico, sino que lo trasciende para adquirir otro tipo de connotaciones. El hecho de poseer el monopolio de bienes con un alto grado de necesidad, en un mundo en donde muchos países carecen de ellos, le da a Estados Unidos la facultad de utilizar políticamente en su favor este privilegio. El gran número de embargos alimentarios a países dependientes de importaciones, perpetrados por el gobierno norteamericano en momentos de conflicto político, ejemplifica este fenómeno de instrumentalización política de los alimentos. Basta mencionar la suspensión de envíos alimentarios a Chile en 1973 o a la Unión Soviética en 1979, a raíz de la invasión a Afganistán. Incluso actualmente los préstamos para la compra de alimentos a los soviéticos están condicionados por Estados Unidos a la liberalización de las leyes sobre emigración. En los años setenta, México tampoco fue inmune a las presiones del gobierno Carter: si deseaba obtener granos norteamericanos, debía incrementar sus envíos petroleros.

La agricultura, convertida así en arsenal de dominación externa, es de especial importancia para la política exterior norteamericana. De ahí también el gran énfasis en conquistar para sí el mercado agroalimentario mundial.

Desde la posguerra, con los programas de ayuda alimentaria y otros estímulos, como los créditos preferentes para la importación de alimentos, este país empezó a construir un vasto imperio alimentario, cuyo ámbito se extendía desde América Latina hasta los países asiáticos. Europa, destrozada por la guerra, era entonces un cliente prioritario.

En los años setenta, este panorama mejoró aún más con la sorpresiva inserción de la URSS como adquisidor de granos, así como de los países petroleros carentes de tierra y recursos naturales. Fue la época de oro para la agricultura norteamericana: con la demanda en ascenso, los precios agropecuarios se elevaron repentinamente, permitiendo al Tesoro un considerable ahorro en subsidios. La prosperidad envolvió a los agricultores, encareció la tierra, estimuló la tecnificación e hizo crecer la producción.

²⁶ Schulz, Edward, "Cuestiones estratégicas de la agricultura internacional", *Perspectivas económicas*, núm. 53, Washington, 1986.

Durante la década pasada, este escenario cambió bruscamente. Nuevos competidores surgieron, relativizando el estatuto monopólico norteamericano en el mercado de granos, a la vez que vastas regiones, en razón de la crisis financiera, fueron forzadas a estrechar su consumo alimentario y disminuir sus importaciones. Por último, la URSS, el mayor comprador mundial de alimentos, se enfrenta hoy día a un formidable colapso económico y político, poniendo en juego el destino de una parte importante de la producción norteamericana destinada a la exportación.

De entre los factores más notables del cambio señalado destaca la profunda transformación de la agricultura europea, que de deficitaria empieza a generar excedentes exportables, convirtiéndose inesperadamente en el mayor competidor de USA en el mercado del trigo. Por detrás de esta transformación, se encuentra la férrea política proteccionista de la Comunidad Económica Europea, que desde los años sesenta aporta jugosos subsidios a sus productores, en el afán por liberarse de la dependencia norteamericana en alimentos. El gasto en subsidios agrícolas es tan alto que consume las dos terceras partes del presupuesto global disponible para el conjunto de programas de la CEE.²⁷ Esta situación ha obligado a Estados Unidos a incrementar fuertemente sus subvenciones con el fin de enfrentar a Europa en esta verdadera batalla comercial. De esta forma, entre 1977 y 1986, el costo de los programas federales de apoyo a la agricultura se elevó de 7 mil millones de dólares a 32 mil millones, equivaliendo los subsidios en este último año a más del 30% del producto agrícola norteamericano.²⁸ Si con esta medida no se logra que la CEE cambie en un corto plazo sus políticas, Estados Unidos deberá incrementar aún más sus subsidios para obtener este fin. Las enormes erogaciones que este país está dispuesto a sufragar ponen de relieve su intención de proteger a la agricultura, así sea a un mayor costo económico. Más que su rentabilidad para el sistema, está en juego la seguridad de sus agricultores y la defensa de los linderos del vasto imperio agroalimentario consolidado en los años setenta.

Lo anteriormente expuesto indica que en términos de estrategia y política agrícola, México y Estados Unidos mantienen posiciones encontradas. Mientras el primero, ante la crisis, renuncia a su lucha

²⁷ Pipitone, U., "El nudo agrícola de la Comunidad Europea", *La Jornada*, 13 de noviembre, 1990.

²⁸ *The United States Budget in Brief, Fiscal Year, 1990*, Executive Office of the President, Washington, 1990.

por la seguridad alimentaria, el segundo dedica todo su esfuerzo por mantener posiciones adquiridas con anterioridad y reforzar el sector, aun a costa de enormes erogaciones financieras. Ello nos habla del peso estratégico que ocupa la agricultura dentro del proyecto norteamericano de desarrollo y a la vez de la condición marginal que se impone cada vez con más fuerza en el caso mexicano.

Consideraciones finales

El objetivo de este trabajo fue dar cuenta de dos trayectorias agrícolas contrastantes, la de México y Estados Unidos, así como de su creciente interpenetración. De una parte, México, carente de recursos naturales, tecnológicos y financieros, opta por delegar al vecino país la función del abasto en granos, ya que la posibilidad de autosuficiencia va ligada necesariamente a grandes erogaciones, por lo cual resulta más fácil para el gobierno mexicano importar que producir internamente. De otra parte, Estados Unidos, cada vez más urgido de mercados, frente al fenómeno de la sobreoferta de granos, que durante los años ochenta ha asolado al mundo capitalista, mira con beneplácito las vicisitudes por las que atraviesa el sector agrícola de nuestro país, en el entendimiento de que el ritmo de apertura a las importaciones alimentarias crecerá aceleradamente. México se convertirá en uno de los principales compradores de granos norteamericanos de aquí a fines del siglo, substituyendo mercados perdidos para el maíz y el trigo, como los europeos y posiblemente el soviético. Este argumento ha sido expuesto en varias ocasiones por funcionarios norteamericanos en el intento por convencer a la sociedad norteamericana, en particular su sector empresarial, de los beneficios de un Tratado de Libre Comercio con nuestro país.

México, ante las actuales negociaciones, se enfrenta con serios problemas en el tratamiento de la cuestión agrícola. La desregulación y apertura de fronteras, llevada a cabo en los últimos años, hundió a los agricultores mexicanos en una crisis sin precedentes. De extenderse la liberalización, tarde o temprano, al sector maicero, sus efectos serían aún más devastadores, pues afectarían a más de dos millones de productores. La mayor parte de los agricultores mexicanos dedicados a la producción de maíz, frijol, trigo, sorgo, soya y arroz desaparecería, dada la imposibilidad de competir ventajosamente con los productores norteamericanos.

México, se ha dicho, no posee ventajas comparativas en estos rubros. Sus rendimientos por hectárea son más reducidos y sus costos más elevados. Pero la incapacidad competitiva también se debe a que los productos agrícolas importados están ampliamente subsidiados. Así, la apertura indiscriminada puesta en práctica por el gobierno mexicano avala prácticas de competencia desleal, agudizando aún más el fenómeno de desprotección de los productores mexicanos.

La liberalización agrícola de México no tiene precedentes: ocurrió en el plazo de tan sólo un año sin concretar opciones y alternativas para los agricultores afectados. Ello se produjo en un mundo que actualmente desconoce los principios de apertura comercial del GATT sobre materia agrícola. El fracaso de la Ronda Uruguay en diciembre pasado apunta hacia esta postura de resistencia. Europa, Japón y otros países asiáticos se rebelan en contra de la aplicación indiscriminada de la teoría de las ventajas comparativas, bajo el alegato de que su población agrícola sería severamente afectada. Además, es conocido el hecho de que la seguridad alimentaria forma parte de los principios fundantes de sus respectivos proyectos nacionales, por lo que no pretenden enajenarla. El poco éxito en el seno del GATT en este rubro, augura para el mundo un futuro —en el corto y mediano plazo— en donde la protección agrícola continuará existiendo, pese a las distorsiones que provoque en el comercio mundial.

Se puede alegar que México, al igual que otras naciones del mundo periférico, carece de los recursos necesarios para extender a sus productores los subsidios requeridos para garantizar su sobrevivencia en un mundo comercial abierto. Sin embargo, ningún otro país en desarrollo ha expuesto su agricultura a la competencia externa como lo ha hecho México. Si bien la propuesta neoliberal tiende a universalizarse, las agriculturas se rigen todavía por un estatuto regulado y protegido, incluso en la parte menos desarrollada del orbe.