



Universidad Michoacana de  
San Nicolás de Hidalgo

Instituto de Investigaciones  
Económicas y Empresariales

**Maestría en Ciencias en Comercio Exterior**

**“La liberalización comercial del maíz  
y sus márgenes legales de renegociación en  
el Tratado de Libre Comercio de América  
del Norte”**

Tesis que para obtener el título de Maestra en Ciencias  
en Comercio Exterior presenta

**MAGDALENA RODRÍGUEZ RIVERA**

Directores de Tesis:

**DR. JORGE WITKER VELÁSQUEZ  
M. C. JOSÉ ODÓN GARCÍA GARCÍA**



Morelia, Michoacán, febrero de 2006.

# Índice

Contenido	Página
Índice .....	5
Relación de cuadros, gráficas e ilustraciones .....	6
Glosario .....	9
Resumen .....	10
Abstract .....	11
Introducción .....	12

<b>CAPITULO I</b>	<b>EL ESTADO, LA POLITICA COMERCIAL PARA BIENES AGRÍCOLAS Y LAS REFERENCIAS JURÍDICAS.....</b>	20
1.1. Argumentos políticos a favor de la intervención gubernamental en el nuevo modelo de libre comercio.....		27
1.2. La política comercial en un libre comercio mundial.....		31
1.2.1. Consideraciones de política comercial estratégica .....		31
1.2.1.1. Selección de sectores económicos a proteger y desarrollar .....		32
1.2.2. Instrumentos de la política comercial.....		35
1.3. México y su adopción de políticas de libre comercio.....		39
1.3.1. México al adoptar políticas de libre comercio entra a un marco de derecho económico internacional.....		41
1.3.2. Las negociaciones en maíz entre México y Estados Unidos bajo el TLCAN van más allá del marco del derecho interno e internacional.....		44
1.3.2.1. La Constitución Política Mexicana en materia de comercio exterior.....		45
1.3.2.2. Ley de Comercio Exterior.....		45
1.3.2.3. Ley Aduanera.....		46
1.3.2.4. Acuerdo Nacional para el Campo.....		46
1.4. Las regulaciones comerciales agrícolas en el marco multilateral GATT- OMC .....		46
1.4.1. Durante la Ronda Uruguay paralelamente se estaba negociando el TLCAN.....		47

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
1.5. El GATT-OMC y sus reglas generales sobre restricciones cuantitativas.....	49
1.5.1. El GATT-OMC contiene disposiciones especiales para los países en desarrollo....	51
1.5.2. Productos especiales para los países en desarrollo bajo la ronda de Doha.....	52
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA AGRICULTURA EN MÉXICO Y LA IMPORTANCIA DEL CULTIVO DE MAÍZ BLANCO</b>	
2.1. La agricultura en México y sus cambios en la política agroalimentaria previas al TLCAN.....	54
1.1. La implementación de políticas agrícolas neoliberales en México.....	58
2.2. Qué hace rescatable la producción de maíz en México ante la estadounidense conforme evaluación de la comisión para la cooperación ambiental.....	66
2.3. La inclusión del maíz al libre comercio bajo el TLCAN.....	68
2.4. La dependencia que mantiene la población mexicana con el maíz blanco.....	77
2.4.1. Perfil productivo de maíz blanco en México.....	80
2.4.1.1. Producción Nacional.....	81
2.4.1.2. Producción Estatal.....	81
2.4.2. Nivel de consumo de maíz en México.....	86
2.4.2.1. Consumo de la población mexicana.....	86
2.4.2.2. Principales destinos de consumo.....	89
2.5. El maíz mexicano en el contexto mundial.....	90
<b>CAPITULO III</b>	
<b>NEGOCIACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN MAIZ BAJO EL TLCAN</b>	
3.1. Acto especial del Ejecutivo Federal para la incorporación del TLCAN al sistema jurídico mexicano.....	94
3.1.1. El TLCAN y su interpretación conforme la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.....	95
3.1.1.1. Preámbulo del TLCAN.....	96
3.1.1.2. Objetivos del TLCAN.....	97
3.2. Negociaciones Bilaterales bajo el TLCAN entre México y Estados Unidos en el sector agropecuario.....	98

3.3. Medidas arancelarias para el maíz blanco y amarillo bajo el TLCAN.....	105
3.4. Medidas no Arancelarias en restricciones cuantitativas bajo el TLCAN.....	108
3.4.1. Restricciones a la importación y a la exportación bajo el TLCAN.....	108
3.4.1.1. Aplicación de las restricciones cuantitativas a la importación bajo el TLCAN....	109
3.4.1.2. El TLCAN considera otras medidas restrictivas o salvaguardas que mantienen vigencia y obligatoriedad entre ambos países (México, Estados Unidos).....	110
3.4.1.3. Diferencias entre lo dispuesto en el GATT y TLCAN sobre los procesos de apertura en materia agrícola.....	111
3.5. La situación del maíz en México a once años del TLCAN.....	112
3.6. Las asimetrías entre Estados Unidos y México en el cultivo de maíz. ....	118
3.7. Disciplinas de subsidios internos a la producción y consumo.....	123
3.7.1. Características de los subsidios.....	124
3.7.2. Apoyos internos y subsidios a la exportación en el TLCAN.....	125
3.7.3. Clasificación de las medidas de apoyo interno.....	126

**CAPITULO IV**

**LOS COMPROMISOS QUE MANTIENE EL TLCAN CON EL GATT AHORA OMC EN RESTRICCIÓN AL ACCESO DE BIENES AGRICOLAS**

4.1. El GATT-OMC como el organismo regulador de los tratados comerciales.....	130
4.2. Las Disposiciones del GATT en restricciones a la importación de productos agrícolas y el TLCAN.....	132
4.2.1. Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas.....	134
4.2.2. El GATT establece restricciones a la importación en caso de ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico.....	134
4.2.3. El GATT dispone aplicar restricciones para proteger la balanza de pagos.....	135
4.2.4. Los derechos del artículo XI, 2 c) del GATT sobre restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero.....	135
4.2.5. Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados y sus restricciones para su importación.....	135

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
4.2.6. Negociaciones arancelarias bajo el GATT artículo XXVIII.....	136
4.2.7. Comercio y desarrollo, artículo XXXVI del GATT.....	137
4.2.8. Los principios del GATT en medidas no arancelarias.....	138
4.3. El surgimiento del Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de la OMC.....	139
4.3.1. Causas que originaron el Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de la OMC.....	141
4.3.2. Acuerdo sobre la agricultura en restricciones a la importación de productos agrícolas.....	144
4.3.3. En la Reunión Ministerial de Doha se estableció un mandato para negociaciones amplias en la OMC en materia agrícola.....	148
4.3.3.1. Trato especial y diferenciado a los países en desarrollo bajo la OMC.....	150
4.4. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.....	152
4.5. La seguridad alimentaria y autosuficiencia alimentaria.....	155
4.5.1. Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria nacional.....	158
4.5.2. Aumento en el nivel de la pobreza alimentaria en el medio rural en México.....	159

**CAPITULO V**

**ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO INTERNO  
APLICABLE EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR**

5.1. Referencia al precepto constitucional en materia de Derecho Internacional Público.....	161
5.2. Medidas de regulación y restricción arancelaria y no arancelaria a la importación bajo la Ley de Comercio Exterior y su reglamento.....	166
5.2.1. La medida de arancel que se adoptó en maíz bajo el TLCAN conforme a la Ley de Comercio Exterior.....	167
5.2.2. Medidas de restricción no arancelarias para regular importaciones conforme a la Ley de Comercio Exterior.....	168
5.2.3. Facultades del Ejecutivo Federal, Secretaría de Comercio y comisiones auxiliares en medidas arancelarias y no arancelarias bajo la LCE.....	169
5.3. Ley aduanera.....	172

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
5.4. Acuerdo Nacional para el Campo.....	172
5.4.1. Compromiso del Ejecutivo Federal dentro del Acuerdo Nacional para el Campo a productores de maíz.....	172
5.5. Reglamento sobre prácticas desleales de comercio internacional.....	174
 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS SOBRE LA PROTECCIÓN DEL MERCADO INTERNO DE MAIZ BLANCO DENTRO DE LOS MÁRGENES DEL TLCAN	 175
 1. Conclusiones y propuestas sobre los márgenes legales dentro del TLCAN para la renegociación del maíz .....	 175
2. Consideraciones sobre el proceso de renegociación del maíz blanco bajo el TLCAN.....	181
3. Conclusiones conforme a la legislación interna.....	185
4. La dependencia que tiene la población mexicana del cultivo de maíz blanco .....	186
Bibliografía .....	187

## Relación de cuadros, gráficas e ilustraciones

Número	Título	Página
Gráfica 1	Caída del precio del maíz-grano en México a partir del TLCAN	66
Gráfica 2	Dependencia alimentaria en granos básicos con Estados Unidos	67
Tabla 1	Artículo I. Producción Nacional de maíz blanco (1990-2003)	74
Tabla 2 y 2 bis.	Artículo II. Volumen, producción estatal de maíz blanco de riego-temporal	77-78
Tabla 3	Artículo III. Producción y consumo de maíz por Estado (miles de toneladas)	79
Tabla 4	Fuentes calóricas en la alimentación del mexicano, % de ingesta diaria	80
Gráfica 3	El maíz en el consumo de productos básicos del Mexicano	81
Gráfica 4	Producción, superficie, rendimiento de maíz amarillo y blanco a nivel mundial	85
Sección 3.01 5	Tabla 1) Régimen de desgravación arancelaria en maíz bajo el TLCAN	Sección 3.02 99
Sección 3.03 5	Gráfica 1) Importaciones de maíz blanco de Estados Unidos 1994-2004	Sección 3.04 106
Sección 3.05 6	Gráfica 1) Importaciones de maíz blanco de Estados Unidos 1994-2004	Sección 3.06 108
Sección 3.07 7	Gráfica 1) Exportaciones de maíz blanco y maíz amarillo de EEUU a México 2004	Sección 3.08 109

## Glosario

Arancel-cuota<sup>1</sup>.- Significa el mecanismo por el que se establece la aplicación de cierta tasa arancelaria a las importaciones de un producto en particular hasta determinada cantidad (cantidad dentro de la cuota), y una tasa diferente a las importaciones de ese producto que excedan tal cantidad.

Aranceles aduaneros.- Incluye cualquier impuesto o arancel a la importación y cualquier cargo de cualquier tipo aplicado en relación a la importación de bienes, incluida cualquier forma de sobretasa o cargo adicional a las importaciones, excepto cualquier cargo equivalente a un impuesto interno y cuotas antidumping.

Medidas no Arancelarias.- Conjunto de disposiciones legales y prácticas administrativas encaminadas a vigilar y controlar el flujo de las mercancía en la entrada o salida del territorio nacional.

Desgravación Arancelaria.- La condición en la que queda sujeto un bien o producto bajo un tratado de libre comercio entre los países a fin de que el arancel base fijado a un producto se vaya eliminando en etapas anuales iguales hasta quedar libre de arancel.

Fracción arancelaria.- Significa la suma de varias claves en número que permiten identificar un producto a través de una numeración al nivel de ocho o diez dígitos conforme a la lista de desgravación arancelaria de una de las partes.

Amenaza de daño serio.- Significa un daño serio a todas luces inminente, con base en los hechos y no meramente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas; deterioro general significativo de la posición de una industria nacional.

---

<sup>1</sup> El significado de los términos contenidos en este glosario fueron obtenidos del texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I y II, Ediciones Gernika, S.A., primera edición, México, 1994., se señala cita en aquellos que fueron obtenidos de otra fuente.

Incremento súbito.- Significa un aumento importante de las importaciones por encima de la tendencia durante un período base representativo reciente.

Industria nacional.- Conjunto de empresas de carácter nacional que se encuentran en determinada rama económica.

Subsidios.- Es una asistencia financiera gubernamental a un productor nacional.

Dependencia alimentaria.- se define que los países que tienen dependencia alimentaria como aquellos donde la importación de alimentos absorbe una cuarta parte o más de los ingresos por exportaciones totales<sup>2</sup>

Libre de impuestos.- significa exención de aranceles aduaneros o una medida que exime los aranceles aduaneros que le serían aplicables a cualquier bien importado de cualquier país, incluyendo el territorio de otra Parte.

Producción.- Es una actividad humana que significa el cultivo, la extracción, la cosecha, la pesca, la caza, la manufactura, el procesamiento o el ensamblado de un bien.

Productor.- Es una persona que cultiva, extrae, cosecha, pesca, caza, manufactura, procesa o ensambla un bien.

Seguridad Alimentaria Nacional.- Es cuando se considera necesario mantener una oferta adecuada de alimentos que garantice a la población del país una nutrición suficiente.

Autoridad investigadora competente.- De cada parte para la aplicación de medidas no arancelarias, según lo dispuesto en el Anexo 805, (a) en el caso de Canadá, el Canadian International Trade Tribunal, o su sucesor; (b) en el caso de México, la Secretaría de Economía, y (c) en el caso de Estados Unidos, la U.S. International Trade Commission, o su sucesora.

Circunstancias graves.- significa en que un retraso pueda causar daños de difícil reparación.

Comisión.- significa la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de cada Parte a nivel de Secretaría de Estado, o por las personas a quienes éstos designen.

Secretariado.- oficina permanente o sección que cada una de las Partes designará, éste brindará apoyo administrativo a los paneles creados de conformidad con el capítulo XX, y de acuerdo con las reglas de procedimiento.

Medida.- incluye cualquier ley, reglamento, procedimiento, requisito o práctica.

---

<sup>2</sup> definición de dependencia alimentaria dada por la FAO, consulta en la página de Internet: [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx).

Principios generales de derecho.- incluyen principios tales como legitimación del interés jurídico, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, cuestiones sin validez legal y agotamiento de los recursos administrativos.

## Resumen

En el presente trabajo de tesis se analizan los márgenes legales que guarda el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para llevar a cabo una renegociación del acuerdo maicero entre México y Estados Unidos; desde la legitimidad jurídica que mantiene México como país en desarrollo a efecto de obtener el trato especial y diferenciado que le es otorgado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT siglas en inglés), y los derechos que se desprenden del TLCAN para los efectos de restringir las importaciones de productos agrícolas.

En una primera parte, se trata de fundamentar porque el maíz debe considerarse como un asunto prioritario para el Estado, para lo cual debe mantener programas de política agrícola a fin de mantener e incrementar su autosuficiencia alimentaria del maíz blanco; ya que ese grano constituye el eje central en la alimentación del pueblo mexicano, además de ser el cultivo básico en la agricultura campesina, ya que el sector rural en México ocupa el 30% de la población económicamente activa, y la actividad maicera ocupa las dos terceras partes de esa población. Lo cual significa el medio de vida no solamente de los productores sino de sus familias, que considerando el tamaño y promedio de los hogares rurales, son hasta unas 18 millones<sup>3</sup> de personas que dependen de la producción de maíz para ganarse la vida en México, y precisamente eso es lo que lo hace ser un país en desarrollo y que aun se agravará esa condición de país en vías de desarrollo, enviando a esa población activa a un desempleo seguro.

---

<sup>3</sup> Cifra dada por un estudio realizado por la Comisión para la cooperación Ambiental, “Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN” 1999, p.71

## Abstract

This thesis will analyze the existing legal frameworks within which it is possible to realize a renegotiation of the corn trade agreement that currently exists between Mexico and the United States. The legal arguments are based both on existing Mexican law and the mechanisms available through the North American Free Trade Agreement (NAFTA). The need to renegotiate such an agreement is given legal legitimacy due to the fact that Mexico, as a developing country, is subject to special and differential treatment as granted both in the General Agreement and Tariffs and Trade (GATT) and in the right to restrict agricultural imports established in NAFTA.

This analysis will clearly highlight why corn should be considered a priority for the Mexican State, and consequently, why the government should establish an agricultural policy directed toward maintaining and encouraging greater self-sufficiency in the production of white corn. This is because white corn is the most fundamental element of the Mexican diet, the most basic crop produced in rural agricultural communities, and corn production represents two-thirds of all agricultural employment in Mexico and 25% of total employment in the country. More than 3 million producers earn their living by growing corn, and if one includes the average rural family as also being dependent on this income, there are more than 18 million<sup>4</sup> people who depend on corn production for their livelihood. If the renegotiation of the corn agreement between Mexico and the United States, along with the parallel development of a state policy designed to protect and strengthen the domestic production of white corn are not implemented, Mexico will continue to be an “under-developed” country while millions of people will become unemployed.

---

<sup>4</sup> Statistic given in the study done by the Commission on Environmental Cooperation, “Environmental Impact Study of NAFTA,” 1999, p. 71.

## Introducción

Las tendencias actuales de libre mercado y globalización, si bien es cierto han llevado al mundo entero a experimentar grandes transformaciones en las economías de los países, no obstante la responsabilidad está en cada país como entes autónomos y soberanos en determinar sus políticas sobre a qué sectores o subsectores de su economía entran o no al libre comercio. Además, de recurrir a recursos legales de regulación comercial internacional para proteger la producción nacional que mantiene tanto fuentes de empleo, seguridad social y desarrollo en la economía del país.

Cada país tiene condiciones económicas y estructuras de desarrollo internas diferentes, por lo cual es menester observarlas para determinar sus propias políticas de libre mercado, sin que se tenga que responder a las pretensiones de terceros países. Eso evita dañar o destruir sectores o subsectores económicos que son base o pilares de la economía de una nación que responden a las particulares características del nivel de desarrollo.

En esa tesitura, el planteamiento del problema en el presente trabajo de tesis es la inclusión del maíz a la liberación comercial bajo el TLCAN, que dentro de los acuerdos que suscribe el gobierno mexicano en ese Tratado el acuerdo maicero o componente agrícola es un caso ejemplar ya que se negoció en forma bilateral, es decir se establecieron compromisos separados entre México y Canadá, y entre México y Estados Unidos. Por lo que exclusivamente se tratará en el presente trabajo el acuerdo maicero entre México y Estados Unidos<sup>5</sup> que contempla la importación libre de maíz para el año 2008; por lo que ese acuerdo compromete a México a dismantelar la producción de ese grano a nivel nacional, al quedar la frontera libre para su introducción; situación que lleva al campo mexicano a vivir una serie de penurias como es el desemplear a toda la población económicamente activa en el cultivo de

---

<sup>5</sup> El presente trabajo de tesis trata específicamente la negociación del acuerdo entre México y Estados Unidos en el maíz, plasmado en el Capítulo VII del Tratado en el anexo 703. 2, sección A y anexos referidos en el mismo. Ver capítulo tres de este trabajo.

maíz; perder el medio de vida de esa población y desarticular el campo mexicano dejando de lado el desarrollo rural.

En tanto el objetivo de este estudio es analizar la regulación arancelaria y restricciones cuantitativas para productos agrícolas bajo el GATT-OMC, del TLCAN, y del derecho interno en materia de comercio exterior, así como las teorías de política comercial y política agrícola nacional, a fin de conocer las alternativas legales para restringir la importación del maíz blanco bajo el TLCAN, que permita proteger la producción maicera nacional y conservar los empleos en el campo. El argumento central de la tesis es que el gobierno mexicano debe mantener la dirección en fomentar la producción y regular el mercado de importaciones de productos agroalimentarios; por lo que ligamos esa premisa con la inclusión del maíz al libre comercio y sus altas cantidades importadas para poder explicar que la condición que el Estado mexicano ha mantenido de limitar su acción en sectores prioritarios como el agroalimentario, rebasan lo que manejan las políticas de libre comercio conforme el acceso al mercado de productos agroalimentarios que mantienen restricciones de importación en el marco de los acuerdos de libre comercio multilaterales.

En esa consideración, este estudio en consecuencia nos llevó a plantearnos la pregunta de cuáles son los márgenes legales de renegociación dentro del marco del TLCAN, a fin de proteger la producción maicera nacional y mantener los empleos en esa actividad, que es prioritaria para el pueblo mexicano, analizando los derechos que se desprenden del TLCAN en vinculación con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT siglas en inglés), sobre restricciones para la importación de ciertos productos alimentarios denominados sensibles, para estar en condiciones de conocer las alternativas legales que mantiene el gobierno mexicano para llevar a cabo renegociación u encontrar otra solución bajo el TLCAN para contrarrestar la problemática que está próxima a profundizarse con la liberación del maíz para el 2008.

Se aborda este tema tan controvertido porque consideramos que no podemos tomar una actitud derrotista ante un acuerdo comercial que a veces consideramos que es inamovible, pues no es así, es como todo acuerdo donde las partes no están sujetas a cumplir lo imposible y empleo ese término porque así se debe tornar para México, porque con las políticas de subsidios manejadas por Estados Unidos, como se verá en capítulos posteriores, la producción maicera en México se encuentra en total desventaja y se pone en riesgo total a ese grano que

es eje central en la alimentación del pueblo mexicano y significa el medio de vida de miles de productores de un país en desarrollo como el nuestro; porque ciertamente, el cultivo de maíz en México mantiene el mayor número de población económicamente activa en el sector rural que ocupa el 30%<sup>6</sup> y la actividad maicera las dos terceras partes de esa población. Lo cual representa el medio de vida no sólo de los productores sino de sus familias, que considerando el tamaño y promedio de los hogares rurales, son hasta unas 18 millones<sup>7</sup> de personas que dependen de la producción de maíz para ganarse la vida en México; eso precisamente, es lo que aún lo hace ser un país en desarrollo.

Para lo cual, empleamos como hipótesis el que el estudio de las regulaciones en acceso a productos agrícolas en el marco del GATT-OMC, Derecho Internacional, TLCAN y Derecho Interno, determinará el derecho que le asiste al gobierno mexicano para que mantenga medidas de protección arancelaria o de restricción cuantitativa para el maíz blanco, por el carácter multifuncional que ese grano tiene para México como país en desarrollo, que no sólo es un bien económico para el mercado, sino además proporciona para la población mexicana bienes públicos de carácter social, como el medio de vida para la población dedicada al cultivo de maíz, además de garantizar una segura alimentación al pueblo mexicano.

Porque en caso de crisis económica tanto del país proveedor como del nuestro o en caso de rebelión entre los pueblos, se interrumpen los flujos comerciales entre los países con lo cual el pueblo mexicano podría sufrir graves hambrunas.

Ante esa situación de inequidad y desventaja para México bajo el TLCAN, surge el interés de realizar el presente trabajo enfocado a considerar que una de las herramientas indispensables a usar en las negociaciones comerciales internacionales: es el Derecho Internacional y las regulaciones comerciales internacionales que mantengan compatibilidad con el Derecho Interno, así como principios de beneficio y equidad que debe encerrar toda negociación.

Se utilizará como herramientas para analizar los márgenes legales del TLCAN para la renegociación del maíz, las técnicas de investigación documental y de campo, las primeras

---

<sup>6</sup> OCDE, Estudios Económicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México, 1995, p. 103.

<sup>7</sup> Cifra dada por un estudio realizado por la Comisión para la cooperación Ambiental, “Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN” 1999, p.71

constan en el análisis de todo lo escrito, al efecto se revisarán los textos del TLCAN, GATT, y Legislación Interna en materia de comercio exterior, para definir qué medidas restrictivas de importación (arancelarias, restricciones cuantitativas o de salvaguardia), deberán mantenerse para el maíz blanco bajo el TLCAN en su capítulo VII y anexos, y se hará una descripción y correlación de las disposiciones que señalen dichos Acuerdos y normas de derecho nacional e internacional; así como la bibliografía relacionada sobre el tema en estudio. Respecto a la de campo se delimita el territorio nacional para el análisis de su producción maicera y se realizarán entrevistas con personas conocedoras del tema.

En ese contexto, la idea central de esta tesis es en definir aquellos márgenes legales que nos lleven a proponer alternativas de renegociación del acuerdo maicero bajo el TLCAN, con la premisa de que es un producto especial y sensible para México que guarda aún una condición de país en desarrollo; por tanto, no debe sufrir ese grano en estudio una liberalización total bajo el TLCAN y de ningún otro tratado comercial. Para ello, como se citó se toman como áreas de interés analítico el GATT-OMC, TLCAN, Legislación interna, las importaciones registradas en el período 1994-2004, la producción maicera nacional durante 1991-2003, y la relación que mantiene la población mexicana con el maíz, con el fin de proteger la producción del grano eje central de la alimentación en México, lo que lo lleva a ser un elemento de interés social. En esa línea de estudio a seguir se hará el desarrollo de los siguientes cinco capítulos:

El primer capítulo trata sobre el contexto de la investigación respecto al Estado y la política comercial para bienes agrícolas con el objetivo de demostrar la importancia que mantiene el Estado en la dirección de sectores estratégicos de la economía nacional como es el agroalimentario, así como en la regulación sobre medidas arancelarias y restricciones cuantitativas en el acceso al mercado de productos agrícolas iguales o similares sobre los que mantiene producción.

El segundo capítulo se ocupa de la agricultura en México y el desmantelamiento del apoyo al cultivo de maíz, sobre el que se pretende demostrar la dependencia de la población mexicana con el maíz blanco, dando a conocer el perfil productivo durante 1991-2003; el consumo nacional y por habitante; la problemática actual bajo el TLCAN; la política agrícola aplicada en México durante el periodo 1980-2004, así como el maíz en el contexto mundial.

En el tercer capítulo se hace un estudio del apartado VII del TLCAN sobre materia agropecuaria y sus anexos, se analiza el tratamiento arancelario y no arancelario en materia de restricciones cuantitativas para el caso del maíz grano proveniente de Estados Unidos, y medios legales de defensa dentro de los márgenes de ese Tratado para que el maíz estadounidense mantenga restricciones para su importación a México.

En el cuarto capítulo se realiza un estudio sobre las medidas arancelarias y restricciones cuantitativas para productos agrícolas bajo el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y la Organización Mundial de Comercio (GATT ahora OMC), así como del Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de ese organismo internacional.

El Quinto capítulo estudia el Derecho interno en materia de comercio exterior, donde se analizan disposiciones jurídicas en materia arancelaria y de restricciones a importaciones bajo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Comercio Exterior, Ley Aduanera, así como del Acuerdo Nacional para el Campo Mexicano, a efecto de proteger la producción del maíz nacional y los empleos que esta ocupa.

Por último se presentan algunas conclusiones o propuestas de acuerdo al análisis de resultados obtenidos que nos revelan las alternativas jurídicas que México mantiene a fin de proteger el mercado interno del maíz blanco y con ello la mano de obra empleada en esa actividad, así como seguridad alimentaria, política y social.

## **Dedicatoria**

Mi especial cariño y respeto a mis padres Alfonso Rodríguez Ambriz y Magdalena Rivera Reynoso, a quienes les dedico mis logros académicos en especial este trabajo de tesis.

A todos mis hermanos y hermanas, quienes han sido el mejor tesoro que me ha brindado la vida, manifestándoles mi amor y respeto por siempre, y dedico también este trabajo de tesis.

## Agradecimientos

Agradezco a la planta de profesores del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales De la UMSNH, el haber contribuido en mi formación en la maestría que ahora culmino en Ciencias en Comercio Exterior, en especial a su director el Dr. José César Lenin Navarro Chávez.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) el haber permitido que culminara satisfactoriamente la maestría, al contribuir con los recursos económicos; por lo que mi compromiso es emplear mis conocimientos en el beneficio del derecho de la sociedad mexicana ante el libre comercio.

Especial Agradecimiento a todos los que contribuyeron a que este trabajo de tesis fuera posible a mis tutores el Dr. Jorge Witker Velásquez y al M.C. José Odón García García; así como a el Dr. Víctor Acevedo Valerio, y al M.C. Zoe Infante Jiménez, que formaron parte mesa de sinodales inicial para las revisiones periódicas.

Con un gran aprecio reconozco la contribución que tuvo en este trabajo de tesis el Diputado Federal Víctor Suárez Carrera, a quien le expreso mi admiración y respeto.

Asimismo, agradezco a Arnoldo Aburto Duarte su especial apoyo y comprensión, así como a todos mis compañeros de maestría su buen trato y amistad, que como primera generación les felicito por haber alcanzado la meta de concluir la maestría.

## CAPÍTULO I

# EL ESTADO Y LA POLÍTICA COMERCIAL PARA BIENES AGRÍCOLAS Y LAS REFERENCIAS JURÍDICAS

La problemática del maíz en México va ligada al desmantelamiento de la política de apoyo a la producción de ese grano por parte del Estado, por lo que esa vinculación nos llevará a explicar la importancia que mantiene el Estado en la dirección de políticas de fomento en productos agroalimentarios; toda vez que México ha abandonado la meta de la autosuficiencia alimentaria e incluso en productos básicos, profundizándose desde la entrada en vigor del TLCAN, pues fue el instrumento comercial donde por primera vez se compromete a la liberalización comercial de granos básicos como el maíz blanco, negociado mediante una desgravación arancelaria anual durante un periodo de 15 años para quedar libre de todo arancel para el año 2008<sup>8</sup>; autorizándose una cuota de importación libre de arancel cada año, durante dicho periodo y sobre la cantidad que rebasara la cuota fijada a importar se activaría una tasa de arancel denominado arancel-cupo. Bajo esas negociaciones se han venido registrando altas cantidades de maíz importando, rebasando la cuota autorizada y a doce años de TLCAN no se ha activado la tasa de arancel-cuota preestablecido; lo que se analiza en capítulos posteriores.

---

<sup>8</sup> Anexo 302.2 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I y II, Ediciones Gernika, S.A., primera edición, México, 1994, p.43.

Para poder explicar la importancia que ha mantenido el Estado en la dirección del sector agrícola, retomamos registros históricos sobre la esa importancia que ha cobrado la presencia del Estado ante circunstancias prioritarias de fortalecimiento en ramas específicas de la producción (agroalimentaria) y ante situaciones de crisis; que aún con el nuevo modelo de libre comercio mantiene presencia el Estado, como lo vemos en los países desarrollados que son ejemplo a seguir, además, por así requerirse para poder mantener el crecimiento de una economía más sólida; pues a nivel mundial el “Estado ha adquirido relevancia desde la situación creada por la primera guerra mundial (1914), que dio lugar a que se dictaran medidas legales de urgencia para que el Estado ejerciera el control sobre actividades económicas, que iban dirigidas tanto al esfuerzo bélico como otras de finalidad social, que aliviaran la situación de la población, y evitaran acaparamientos y especulación”<sup>9</sup>.

La crisis de 1930-33 y los fenómenos políticos en Italia y Alemania dieron también un giro a la situación, volviéndose a un mayor intervencionismo y dirección estatal, no para hacer frente a los problemas de escasez o de perturbación de la guerra, sino para resolver los problemas de producción y mercado. Este proceso histórico, de cambios económicos y de explosiva dinámica social, dio origen en la mayoría de los países, a una importante legislación mediante la cual el Estado organiza y orienta la producción, crea planes, regula y controla el comercio interno y externo, fomenta las inversiones, controla el crédito, dictando diversas medidas de estímulo para las actividades específicas o a las que se realicen en determinadas zonas que se desea proteger<sup>10</sup>.

Todos los países que ahora tienen una economía fortalecida han resuelto sus problemas de producción y de mercado en donde el Estado organiza y orienta la producción, por lo cual para México es extremadamente riesgoso abandonar el campo porque irá viviendo aceleradamente penurias como el desempleo rural, mayor pobreza y migración a las ciudades y a los Estados Unidos y esta problemática la relacionamos con el maíz porque el campo mexicano se conforma mayormente por productores maiceros<sup>11</sup>. Se ha estado llevando una implementación del TLCAN para el caso del maíz grano de manera poco responsable, ya que se ha dado preferencia a los industriales como maseca y no al fortalecimiento y modernización

---

<sup>9</sup> Witker Velázquez, Jorge, *Derecho Económico*, colección texto jurídicos universitarios HARLA, UNAM, México, 1985, p. 14.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Ver parte inicial del capítulo dos del presente trabajo de tesis.

tecnológica de la producción maicera; por lo que los agricultores en maíz están resintiendo una caída del precio del 43%<sup>12</sup>, causado por las altas importaciones de maíz amarillo estadounidense; que aun y que no es propio para consumo humano, por ser más barato, lo prefiere el consumidor; lo cual generará mayores niveles de desnutrición a familias con ingresos menores. Además con ello, es menester que se regule también el destino que se les da a las importaciones de maíz amarillo para impedir que vaya a la industria alimenticia.

No obstante, que el Estado mantenía mayor presencia en el “sistema de economía mixta, conocido [...] jurídicamente, como Estado social de derecho o capitalismo reglamentado; donde las principales características son: Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico; creación de un sector público estratégico; existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras; áreas económicas planificadas o publicitadas; áreas económicas concurrenciales y privatizadas; aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado; liberación parcial del comercio exterior; protección estatal de sectores atrasados; servicios públicos en salud, seguridad social, etc; libertad individual empresarial. Que surge en la década de los treinta como respuesta al colapso de las economías puras de mercados, sustentados en las teorías de John Maynard Keynes y en la experiencia del “Nuevo Trato” (New deal) del presidente Roosevelt de Estados Unidos de América (1934), periodo en que se inicia una nueva política que originó una importante legislación económica al adoptar dicho presidente una serie de medidas de ayuda y estímulo a la producción mediante mecanismos de acción estatal”<sup>13</sup>. Aún con el nuevo sistema de libre mercado ese país mantiene esa ayuda y estímulo a la producción agrícola.

El Dr. Witker nos menciona que la forma de **intervención directiva del Estado** en la política económica es a través de los instrumentos directos (política monetaria, fiscal, comercio exterior, empresas públicas) e indirectas (políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa, científica y tecnológica, etc.)<sup>14</sup>.

Al igual que para definir el **grado de participación del Estado** dice que se trata de ubicar las áreas estratégicas, prioritarias o liberadas que existen en todo sistema económico. En las áreas prioritarias generalmente se aceptan la concurrencia de particulares bajo vigilancia del Estado (*agroindustria, alimentos, salud*).

---

<sup>12</sup> Gráfica 1, p.66 del presente trabajo.

<sup>13</sup> Witker Velázquez, Jorge, Op. cit, pp. 27-28.

<sup>14</sup> Ídem.

En esa tesitura, en materia de comercio exterior el mismo autor considera que para los países en vías de desarrollo, las normas de derecho económico en general representan la *salvaguarda de los intereses nacionales* y proteger a empresarios y consumidores nacionales. Mismas, que son facultades legales planificadoras de los Estados en las intervenciones administrativas en los mercados, son herramientas que aplicadas conforme a las políticas adoptadas a nivel nacional, dan al derecho económico la posibilidad de canalizar los cambios sociales por la vía de un régimen de derecho

Bajo ese criterio, este trabajo busca también ligar el derecho que mantiene México a través de las normas de derecho económico internacional a fin de proteger la actividad agrícola en cultivo de maíz; precisamente a efecto de salvaguardar los intereses nacionales; pues a raíz de que se encuentra comprometido el maíz nacional bajo el TLCAN, trastoca intereses nacionales y compromisos de derecho interno; porque si bien es cierto “*la constitución de 1917 actualizada, lejos de postular una suerte de sistema de economía liberal, refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e iniciativa del desarrollo económico y social*”<sup>15</sup>.

Héctor Cuadra confirma que el Derecho Económico y rectoría del Estado en México, adquiere relevancia constitucional a partir de la Carta de Querétaro en 1917, estableciéndose la propiedad como función social, pilar esencial del sistema de economía mixta que ha construido en su evolución social y política. Desde el importante artículo 27 constitucional que entrega a la nación el origen de toda propiedad; la rectoría del Estado había sido factor determinante de su desarrollo democrático, armonizado con las libertades individuales, especialmente el artículo 5º que reconoce la libertad de trabajo, principio de la libre concurrencia, base de una economía privada o de mercado<sup>16</sup>.

Sin embargo, como resultado de los compromisos suscritos por México en la Ronda Uruguay del GATT en 1986 ahora OMC a partir de 1995, se fueron eliminando los mecanismos de intervención gubernamental en subsidios, la regulación de mercados, y la liberación de precios; supuestamente bajo el principio de que el mercado libre es un instrumento efectivo para impulsar el desarrollo agropecuario por lo que se están alineando

---

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Cuadra, Héctor, *Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917*, Obra colectiva. Lecturas Universitarias N° 28. UNAM. México 1978, p. 97.

nuestras políticas agropecuarias con las de Estados Unidos y Europa<sup>17</sup>. Que dista de ser cierto ya que son los países que más subsidios inyectan a la producción agropecuaria, y que es lo que precisamente promueven los países desarrollados para que lo efectúen los países en desarrollo porque bajo el GATT, se mantienen una serie de restricciones para la liberalización de productos agrícolas, las que resolveremos más adelante con la pregunta que nos planteamos sobre ¿Cuáles son los márgenes legales de renegociación que guarda el maíz blanco dentro del TLCAN y el GATT?

En nuestro país hubo algunas reformas en materia de Derecho Económico en relación al sector agrícola, donde el Estado abandona su carácter de regulador. Éstas acontecieron un poco antes de aprobar el TLCAN; como fue el caso de la reforma que se hizo en “1992, a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, del artículo 27 Constitucional, a partir de la premisa de que el reparto de tierras, había llegado a su fin al no existir más terrenos para satisfacer la demanda campesina”<sup>18</sup>. Fue fruto del nuevo paradigma de mercado libre promovido por los países desarrollados y de los compromisos que hizo el expresidente Salinas en materia agrícola bajo el TLCAN; reforma que consistió en sustituir el régimen de propiedad ejidal por el de propiedad privada, facultando a sociedades mercantiles la acumulación de tierras.

Sin embargo, tal reforma por sí sola, no es lo que trastoca los intereses nacionales, sino la inclusión del maíz para su liberalización comercial con Estados Unidos que es el primer productor en granos, porque esta situación obliga a México a dejar en manos de ese país el alimento básico de la población mexicana; deja a miles de familias sin el medio de vida que el cultivo de maíz ahora les representa y trunca un desarrollo en el sector rural. Esto porque es la actividad que más empleos mantiene en ese sector<sup>19</sup>; con ello sí se trastocaron los intereses nacionales.

Es prioritario que el Estado mantenga una política de Estado continua para un desarrollo rural, porque de lo contrario el saldo va siendo entre mayor cantidad de maíz estadounidense se importa, mayor es el número de indocumentados mexicanos que cruzan la frontera a Estados Unidos para participar como dijo nuestro actual Presidente Fox en

---

<sup>17</sup> Reyes Osorio, Sergio, 2005, *El Sector Agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, Productividad y Operación, S. A. H. Cámara de Diputados, México, p. 60.

<sup>18</sup> García, Corpus Manuel, (2005), “*Principales puntos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal Agraria*”, Revista del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Rumbo Rural, año 1/01/enero-abril 2005, p. 8.

<sup>19</sup> Ver Capítulo dos de este trabajo de tesis.

“actividades que ni los negros quieren hacer”, mientras paulatinamente se desarticula el campo mexicano, que es base para una seguridad social, política, económica y alimentaria.

Si bien es cierto, las condiciones actuales del sector agrícola mexicano ante el libre comercio y especialmente con el estadounidense mantiene muchas desventajas, tanto de presupuesto gubernamental como tecnológico; en tanto es imposible ser competitivos en tales condiciones, y mientras tanto no haya equidad del gobierno estadounidense al no asumir la obligación de disminuir los subsidios aplicados a los productos agroalimentarios no se puede exigir que México asuma su desgravación arancelaria, ya que sólo ello compensaría el desequilibrio de precios.

En el Derecho Económico Internacional se ha desarrollado un cuerpo normativo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en el campo financiero, monetario y comercial internacional, el que es aplicado por creciente número de Estados. Sin embargo, a finales del siglo XX, la fuerza económica de los Estados, y en cierta forma su soberanía, se fue trasladando a nuevos actores económicos como las corporaciones multinacionales y la banca privada transnacional<sup>20</sup>.

En el actual sistema de economía libre o de mercado o mayormente conocido como economía de mercado capitalista, como lo señala Witker, que tuvo su surgimiento en el siglo XVIII consolidándose universalmente en el siglo XIX y principios del XX al calor de la revolución industrial que tiene como centro neoeconómico a Inglaterra. Los factores que determinan su gestación son: 1) consolidación de los mercados nacionales; 2) apertura de los mercados internacionales; 3) invenciones tecnológicas productivas; 4) consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción; 5) división social del trabajo; 6) desarrollo de las ideas liberales (libertad, igualdad, y fraternidad); 7) desarrollo de instrumentos financieros, monetarios y bancarios y de sociedades mercantiles; 8) presencia de un Estado abstencionista con limitadas tareas (custodia de fronteras, seguridad interna y regulador externo de los individuos; 9) la economía es una actividad natural autorregulada por el mercado que fija a través de los precios, las retribuciones al capital y al trabajo; 10) la libertad económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países (división internacional del trabajo).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> López Bassols, Hermilo, 2001, *Derecho Internacional Público Contemporáneo*, Ed. Porrúa, p.19.

<sup>21</sup> *Ibíd*em, p. 9.

No obstante, con ese sistema económico que inicia en el siglo XVIII, surge también en Inglaterra la cultura proletaria y con ello ya la praxis burguesa y la praxis proletaria comienzan a convertirse en las principales fuerzas que actuaban sobre la acción social.<sup>22</sup>

Como afirma Arthur Lewis, los defectos del sistema de libre competencia fueron los siguientes: 1) el mecanismo del mercado no humaniza la relación de los salarios; 2) la inestabilidad cíclica es imprevisible; 3) los cambios exteriores (comercio exterior) no pueden quedar integrados a la libertad económica irrestricta; 4) el desempleo define la demanda interna y por ende decae la actividad industrial; 5) los precios no redistribuyen equitativamente el capital y a los salarios<sup>23</sup>.

Los cambios que se han derivado de ese modelo económico en México en materia agrícola han sido, la consolidación de la propiedad privada y el que se haya dejado de lado la intervención del Estado como promotor y regulador en la producción agrícola, cambios que fueron detonantes de otros más que se mencionan en capítulos más adelante; pues de acuerdo al nuevo sistema económico se deja que operen las fuerzas del libre mercado de manera global. No obstante, en materia agrícola se requiere que el Estado mantenga su carácter de regulador y fomentador en la producción de productos agroalimentarios como lo hacen los países desarrollados; incluso para los países en desarrollo los productos agrícolas son objeto de restricciones al libre comercio<sup>24</sup>.

Sobre lo que se están efectuando las fuerzas del libre comercio, es en la exclusión de los gobiernos de los países en desarrollo de los sectores económicos, y son sustituidos por las grandes transnacionales extranjeras que se dividen los mercados de los países cautivos (en desarrollo), lo cual contraviene con derechos sociales y de garantías individuales consagradas en la Constitución mexicana y los reglamentos derivados de la misma.<sup>25</sup> Por lo que pretendemos dar respuesta al siguiente cuestionamiento ¿Bajo el derecho interno y las reglas de comercio internacional le asiste derecho a México a no liberalizar totalmente el maíz blanco bajo el TLCAN?

---

<sup>22</sup> Wallerstein, Immanuel, *El moderno sistema mundial II, el mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea 1600-1750*, 3ª edición, Ed. Siglo veintiuno editores, p. 405.

<sup>23</sup> Lewis, Arthur, *Las etapas del crecimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Cit. por Witker, Jorge, *Derecho Económico*, p. 29.

<sup>24</sup> Ver capítulo cuarto, restricciones arancelarias y cuantitativas en la importación de productos agrícolas bajo el GATT

<sup>25</sup> Para mayor descripción ver el capítulo quinto sobre el derecho interno en materia de comercio exterior.

La intervención del gobierno con fines de desarrollo económico y social queda eliminada con la llamada “desregulación” que implica la injerencia mínima en la actividad económica. Por lo tanto, quienes detentarán el poder son los grupos de particulares monopolistas manejados y manipulados por los organismos financieros internacionales (...).<sup>26</sup> Con ello, impera la necesidad de que el gobierno mexicano reconozca su calidad de país en desarrollo bajo un trato especial y diferenciado, y recurra a proteger la producción de maíz nacional con las medidas en restricción a la importación de productos agrícolas que le concede el GATT-OMC, a fin de que no sufra una liberalización total bajo el TLCAN.

### **1.1. Argumentos Políticos a favor de la intervención gubernamental en el nuevo modelo de libre comercio.**

Sobre la intervención gubernamental en el comercio internacional existen dos tipos de argumentos a su favor: *político y económico*. Los argumentos políticos a favor de la intervención se refieren a la protección de los intereses de ciertos grupos dentro de una nación (los productores por lo general), con frecuencia a costa de otros grupos (normalmente, los consumidores). Los argumentos económicos a favor de la intervención se relacionan con el *fomento de la prosperidad total de una nación* (en beneficio de todos, tanto de los productores como de los consumidores).

Los argumentos políticos a favor de la intervención gubernamental cubren una gama de cuestiones que incluyen la protección de los empleos, la protección de industrias consideradas importantes para la seguridad nacional, la represalia en contra de una competencia extranjera injusta, la protección al consumidor en relación con ciertos productos “peligrosos”, motivadas por la seguridad y la salud. En relación a la seguridad nacional los países aseveran que es necesario proteger ciertas industrias debido a que éstas son importantes para mantener la “seguridad nacional”, que claramente sugieren una justificación para la intervención gubernamental en el comercio internacional.

En entrevista que se realizó con el Diputado Federal Víctor Suárez Carrera, mencionó que se adquirió el compromiso con el gobierno de Fox para establecer un mecanismo

---

<sup>26</sup> Ortíz, Arturo, 1995, “Comercio Exterior” Revista, *Momento Económico*, No. 77, Enero-Febrero, Instituto de Investigaciones Económicas, México, p. 5

permanente de administración de importaciones de maíz y de frijol bajo el TLCAN, esto por que son cultivos estratégicos toda vez que ocupan la mayor parte de la población económicamente activa en el sector rural, así como de superficie cultivada. Es consistente también con los acuerdos tomados en la Ronda de Doha de establecer listas de productos sensibles, y medidas de salvaguardia para que no se dé una desgravación arancelaria a esos productos denominados especiales y sensibles para los países en desarrollo que merecen un trato especial y diferenciado por mantener gran población rural en la producción de productos agroalimentarios<sup>27</sup>

Asimismo se entrevistó al Dr. Fernando de Mateo Venturini, representante de México ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Ginebra, Suiza, en donde se le hizo la pregunta ¿si el Maíz podría entrar en la lista de productos sensibles que México estableciera, para negociar dentro de la Ronda de Doha en la sexta Reunión Ministerial de la OMC en Hong Kong?, él manifestó “aún no se tienen definidos los productos a considerarse como sensibles para México”, sobre lo que se le hizo otra pregunta: ¿Usted considera que al maíz se le debe de otorgar la categoría de producto especial o sensible para México? sobre lo cual contestó que si podría considerarse así, y en el contexto de la entrevista dijo “nosotros queremos exportar, exportar todo lo que podamos porque genera una cantidad de empleo enorme en la industria agroalimentaria y al mismo tiempo queremos seguir protegiendo a nuestros productores, aquí solamente hay que considerar cuál es el peso del valor de las exportaciones agrícolas y el valor de la producción agrícola total, y sí hay que defender los dos lados, nada más hay que ver en donde se está generando más empleo y cuál es la vinculación del desempleo en el campo con la absorción de otros sectores de la economía, manufactura o servicios”<sup>28</sup>.

Sin embargo, en políticas nacionales los gobiernos no siempre buscan el interés nacional al intervenir en la economía; muchas veces se ven influidos por importantes grupos de interés. Un ejemplo de ello es el respaldo que la Unión Europea otorgó a la Política

Agrícola Común (PAC), generado por el poder político de los granjeros franceses y alemanes, y bien claro es, que en el cultivo de maíz en México no hay grupos de interés con

---

<sup>27</sup> Entrevista que se realizó personalmente con el Diputado Víctor Suárez Carrera, en la Cámara de Diputados, con fecha 19 de septiembre de 2005

<sup>28</sup> Entrevista con el Dr. Fernando de Mateo Venturini, representante de México ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Ginebra, Suiza, el día 19 de octubre de 2005.

poder político sino miles de campesinos pobres, que pareciera que es el motivo por el cual el gobierno mexicano compromete el maíz en el TLCAN, que lo lleva a dismantelar el aparato estatal de regulación, comercialización y abasto del maíz del cual dependen miles de productores y sus familias.

Por otro lado, con el desarrollo de la nueva teoría del comercio surge la política comercial estratégica los argumentos económicos a favor de la intervención gubernamental, con ello, aparecen las primeras elaboraciones teóricas fundadas en la existencia de *fallos de mercado* que crean una presunción general a favor de la *protección*, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, del lado de J. Brander, B. Spencer, P. Krugman y A. Dixit, entre otros, que sostienen la teoría de que solamente debe rechazarse la intervención política en un mercado si los demás mercados funcionan correctamente[ competencia desleal estadounidense]<sup>29</sup>. Si esto no es así, una intervención estatal, que parecería distorsionar los incentivos en un mercado, puede aumentar realmente el bienestar compensando los fallos del mercado en otra parte.

Los argumentos del fallo del mercado a favor de la protección parecen socavar gran parte de la justificación del libre comercio. Después de todo, ¿quién querría sostener que las economías en las que vivimos están exentas de fallos del mercado? En las naciones pobres, en particular las imperfecciones del mercado parecen ser legión. Por ejemplo el desempleo y las masivas diferencias entre tasas salariales rurales y urbanas que están presentes en muchos países menos desarrollados. La evidencia de que los mercados funcionan deficientemente es menos notoria en los países avanzados<sup>30</sup>.

El argumento de que el fallo del mercado nacional reclama cambios de la política nacional y no de la política comercial, puede ser hecho mediante el análisis coste-beneficio, modificado por alguna medida del beneficio marginal social. Se muestra que un arancel puede aumentar el bienestar, a pesar de las distorsiones en la producción y en el consumo que causa, porque permite una producción adicional que proporciona unos beneficios sociales. Sin embargo, si se consiguiera el mismo incremento de la producción mediante un subsidio a la producción en vez de un arancel, el precio no aumentaría para los consumidores, y la pérdida

---

<sup>29</sup> Estados Unidos es el país que mayores subsidios le inyecta a la actividad agrícola, ver en el capítulo tres en el tema de asimetrías entre México y Estados Unidos.

<sup>30</sup> Krugman R, Paul y Obstfeld, Maurice, *Economía Internacional*, Teoría y Política, 4ª Edición, Ed. McGrawHill/interamericana de España, 1999, p. 183

por parte del consumo se evitaría<sup>31</sup>. Considero que para apoyar una rama específica de la producción se puede usar tanto el arancel que restringe importaciones y el subsidio que fomenta la producción de productos (maíz) que son de garantía alimentaria, de paz y bienestar social en el país.

En los Estados Unidos, por ejemplo, se ha establecido una cuota de importación de automóviles apoyándose en que es necesario conservar los empleos de los trabajadores del ramo. Porque de lo contrario el otorgar subsidio a las empresas que emplean trabajadores del sector automovilístico para preservar los niveles normales de empleo sin protección se requeriría el pago de cuantiosos subsidios que aumentarían el déficit del presupuesto del Estado, o requeriría un aumento de impuestos. Tomando el efecto de precios más elevados de los automóviles en vez de desembolsos del Estado (Krugman y Obsfeld, 1999: 184).

Actualmente, pareciera que en los países menos desarrollados pregonan no proteger su mercado, en cambio los países desarrollados donde los mercados funcionan menos deficientes protegen cautelosamente sus mercados en productos agrícolas al igual que en otros sectores como lo hace la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos.

Gran parte de estas teorías gira en torno a los pros y contras de este tipo de políticas. La respuesta a la cuestión -cómo debe ser la política comercial- es más compleja. Por una parte el libre cambio podría seguir siendo la acción óptima del gobierno ya que, como veremos, las ganancias del comercio aumentan al introducir los rendimientos crecientes de escala y la diferenciación del producto. Pero por otro lado surge, debido a la imperfección de los mercados, un incentivo para los gobiernos para llevar a cabo una política comercial estratégica que beneficie a la nación que la practique al permitir “crear” una ventaja comparativa allí donde en principio no la había.

Consideramos que si para el gobierno mexicano el libre cambio es la acción óptima en el comercio, debe también paralelamente implementar otra acción óptima de política comercial estratégica que beneficie a la nación, en virtud de proteger los empleos de las mayorías nacionales, como lo son, los que ocupa el cultivo de maíz blanco, “sobre el que

---

<sup>31</sup> Ídem.

dependen alrededor de 18 millones de personas para ganarse la vida, esto es considerando el tamaño y promedio de lo hogares rurales”<sup>32</sup>.

La actividad productiva del maíz no significa lo mismo para México que para Estados Unidos; en las economías modernas no son muchos los agricultores –en Estados Unidos la agricultura emplea sólo alrededor del 2 por ciento de la población activa. Sin embargo, los agricultores estadounidenses constituyen un grupo bien organizado y políticamente efectivo, que ha sido capaz de obtener en muchos casos tasas muy altas de protección efectiva<sup>33</sup>. Lo que no existe con los agricultores de México, razón por la cual el gobierno mexicano en su función pública debe entrar a suplir esa deficiencia del campo mexicano y tomar el papel de los agricultores en proteger sus intereses.

La política comercial, es la línea de conducta que adopta un país con el fin de fomentar su intercambio comercial con los otros países en las condiciones más ventajosas, capaces de abrir nuevos mercados a su producción doméstica y mantener una situación predominante en los mercados exteriores. Naturalmente, la política comercial de las naciones atrasadas es pasiva, pues cuando más se limita a defender en lo posible sus intereses. Es necesario decir que precisamente por el atraso en el que se encuentra un país, es la razón o motivo suficiente para que el Estado mantenga una adecuada política comercial.

## **1.2. La Política Comercial en un libre comercio mundial**

La política comercial se define como el manejo del conjunto de instrumentos al alcance del Estado para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo; comprende, entre otros, la política arancelaria, que es un mecanismo protector y de captación de recursos para el erario nacional bajo la forma de

---

<sup>32</sup> Estudio de la Comisión para la Cooperación Ambiental, *Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN: Marco analítico (fase II) y estudios temáticos*, Richardson, Sarah, jefe del programa, TLC/Medio Ambiente, Canadá, 1999, p.71.

<sup>33</sup> Véase KRUGMAN R, Paul y Obstfeld, *Economía Internacional*, p.188.

impuestos indirectos, que gravan las operaciones del comercio exterior, añadiendo un componente artificial al precio del artículo y volviéndolo, por tanto, menos competitivo.<sup>34</sup>

La intervención en el comercio internacional por los gobiernos, consiste principalmente para proteger a los productores y los empleados nacionales de la competencia extranjera y en incrementar el mercado extranjero para los productos nacionales. Sin embargo, las cuestiones sociales también empiezan a hacer su aparición en la estrategia comercial de otros países. En Estados Unidos, por ejemplo, existe un movimiento para prohibir las importaciones de países que no observan las mismas regulaciones –relativas a la mano de obra, la salud y medio ambiente, etcétera<sup>35</sup>.

### *1.2.1. Consideraciones de Política Comercial Estratégica*

El argumento de la política comercial estratégica tiene dos componentes principales. En primer lugar, un gobierno puede ayudar a elevar los ingresos nacionales, y no extranjeros; un gobierno debe utilizar subsidios para respaldar a las empresas prometedoras en industrias emergentes. Los defensores de este argumento señalan que las subvenciones de Investigación y Desarrollo ayudan a preparar el terreno de la competencia en el mercado.

Una visión menos radical dentro de la perspectiva neoclásica acepta, al menos en principio, que la intervención en el mercado a través de políticas gubernamentales puede ser justificada por la existencia de *fallas* y distorsiones en las condiciones de competencia, esto es, por un exceso de subsidios en otros mercados, los cuales pueden afectar el desarrollo y crecimiento del mercado doméstico; solo así sin exceder la ayuda se puede consolidar el mercado, pero sin crear los llamados buscadores de rentas (*rent seekers*). Sino que sea al reforzamiento de la competencia a la que se ven enfrentadas las firmas y al consecuente estímulo para la mejora en competitividad de la producción doméstica y *específicamente en lo que respecta a un ambiente de protección a la competencia externa* (Análisis conjunto de Krueger, 1978; Michael, 1978).

---

<sup>34</sup> Abdala Mirwarld, Mario, “Retos y oportunidades para la empresa”, Comercio Internacional, serie: Documentos técnicos, núm. 1, México, BANCOEX, 1997, pp. 5 y 6. Cit. por Witker Jorge y Hernández Laura, en Régimen jurídico del comercio exterior en México, p. 18.

<sup>35</sup> Hill W, L. Charles, *Negocios Internacionales*, 3ª Edición, “Economía Política del Comercio Internacional”, Ed. McGraw-Hill, 2000, p. 171

#### 1.2.1.1. Selección de sectores económicos a proteger y desarrollar

Ahora bien, se considera que en presencia de situaciones de mercado asimétricas entre sectores por la presencia de diferencias en las condiciones de demanda en el mercado internacional, en tecnologías de producción, en grados de protección a la competencia externa, entre otros factores, surge el cuestionamiento de cómo escoger los sectores a promocionar-proteger. Como lo señala Grossman: Contrarias a lo esperado, no son las industrias que ofrecen los mayores retornos las que deben protegerse. Más bien el criterio de selección es cuánto un extra-beneficio (social).

La expansión de los sectores no agrícolas requiere grandes cantidades de capital. Debido a que la agricultura tiene a su disposición inicialmente la mayor parte de la población, ingreso y capital, el capital adicional debe provenir en gran parte del sector agrícola. Así pues, la agricultura debe proporcionar aumentos importantes en la producción agrícola, pero debe también contribuir significativamente a satisfacer las necesidades de capital de otros sectores de la economía. La naturaleza de esta carga ejerce una influencia importante en la selección de los medios para desarrollar la agricultura, al igual que el otro papel de la agricultura que es proporcionar directamente el bienestar<sup>36</sup>.

Continúa mencionando Mellor, que por lo anterior podría concluir que la tarea de desarrollo de la agricultura consistiría esencialmente en movilizar e incrementar la eficiencia de la gran cantidad de recursos agrícolas ya disponibles. Sin embargo, para desarrollar otros aspectos de la economía no sólo deben introducirse eficaces procesos de producción sino que también es preciso que la mayor parte de los propios recursos básicos sean creados o transferidos a esos sectores.

En el otro extremo se encuentra la visión de naturaleza *estratégica* que pregona un tipo de intervención *selectiva* para crear condiciones propicias en el aprovechamiento de los beneficios susceptibles de alcanzar con el desarrollo de actividades con ventajas competitivas dinámicas. No obstante, estos beneficios potenciales pueden ser contrarrestados o aun

---

<sup>36</sup> Mellor W, John, *Economía del Desarrollo agrícola*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpresión, 1975.

superados por los costos sociales susceptibles de reproducirse a consecuencia de las *fallas del mercado* y distorsiones derivadas de las políticas gubernamentales.

El objeto de estudio ahora se convierte en una propuesta racional, desde la estrategia de intervención gubernamental a restringir las importaciones del maíz mediante un arancel o restricciones cuantitativas en las relaciones comerciales con Estados Unidos, para buscar la maximización en relación al “bienestar nacional” sujetándose a las acciones institucionales y económicas que puedan surgir para ello.

En contraste con la visión liberal ortodoxa de que los mercados tienden intrínsecamente hacia un equilibrio automático, Keynes discutió que ese equilibrio de la producción y del consumo a menudo es un punto donde está relativamente alto el nivel de desempleo, observó que el ajuste económico tendió a dar lugar a cortes de desempleo más bien que de salario porque los sindicatos resistieron el movimiento de los salarios a la baja. Este aumento de desempleo alternadamente condujo a la disminución de la demanda y a una reducción en la producción y al nivel de la inversión. En la opinión de Keynes, Los gobiernos eran los únicos que podían remediar esta situación<sup>37</sup>.

De acuerdo a la perspectiva Neokeynesiana, esta asume como principales características que debe de tener un mercado para que éste sea candidato a ser protegido como política comercial de un Estado, las siguientes:

1. Los conceptos de ventaja comparativa y competitiva.
2. El mercado tiene muchas fallas en la asignación eficiente de los beneficios económicos, por lo que se vuelve necesaria la intervención del Estado para corregir esas fallas.
3. Consideran que el mecanismo de precios es clave para identificar los niveles de productividad y competitividad de los actores que participan en la economía, pero también reflejan los beneficios económicos que se obtienen políticamente a pesar de no ser eficientes (tomadores de renta, rent seekers).
4. El equilibrio se obtiene a partir de cierto nivel de desempleo, por lo que es necesaria la intervención del Estado para resolver en el corto plazo esta situación.
5. Han aceptado la conducta racional de los actores económicos, pero consideran que los mercados sufren de altos niveles de concentración, como los oligopolios y el monopolio.

---

<sup>37</sup> Cohn H, Theodore, *Global Political Economy*, Theory and Practice, An imprint of Addison Wesley Longman, Inc, 2000, p.85.

6. El gobierno aporta ciertos beneficios que la sociedad le exige en cualquier situación crítica.
7. Consideran que los apoyos gubernamentales tienden a hacer más justo el reparto de la riqueza económica a partir de un “Estado benefactor”.
8. Consideran que en el comercio prevalece la concentración y se actúa coercitivamente en el afán de contraponer los intereses domésticos de cada país, sobre todo en el caso de los monopolios y monopsonios económicos, por lo que se recomiendan políticas comerciales de apoyos a los sectores más desprotegidos.
9. Asumen que la demanda determina la oferta, por lo que ésta última sufre sus alteraciones de acuerdo a la primera. Sin embargo, también asumen una lenta adaptación de las instituciones y la tecnología en los procesos productivos.
10. Aceptan la conducta maximizadora, pero consideran que el único capaz de influir en las relaciones económicas individuales de una manera positiva es el Estado.

### *1.2.2. Instrumentos de la política comercial*

El gobierno utiliza para intervenir en el comercio internacional una serie de instrumentos políticos, por diversos motivos tanto políticos como económicos para justificar la intervención. Examinaremos los siete instrumentos más importantes de la política comercial: aranceles, subsidios, cuotas a la importación, restricciones voluntarias a la exportación, requisitos de contenido nacional, políticas antidumping y políticas administrativas.

- 1) *Aranceles.*- Un arancel es un impuesto de importación. La forma más antigua de política comercial, los aranceles se dividen en dos categorías. Los *aranceles específicos* se imponen como un cargo fijo por cada unidad de bien importado (por ejemplo, 3 dólares por barril de petróleo). Los *aranceles ad valorem* se imponen como una tarifa proporcional al valor de un bien importado. Un ejemplo de arancel ad valorem es el arancel del 25 por ciento que el gobierno mexicano impone sobre el valor de una aspiradora estadounidense.

Un arancel eleva el costo de los productos importados, en relación con el costo de los productos nacionales. Por lo tanto, el arancel del 25 por ciento sobre la aspiradora importada a México incrementó el precio con relación de las aspiradoras mexicanas. Este arancel ha proporcionado algo de protección a la participación de los fabricantes de aspiradoras mexicanas en el mercado. Si bien el objetivo principal de la mayoría de los aranceles consiste en proteger tanto a productores y empleados nacionales de la competencia extranjera, también elevan los ingresos del gobierno.

En cuanto a los aranceles, es importante comprender quién sufre y quién gana. El gobierno gana, porque el arancel eleva sus ingresos. Los productores nacionales ganan, porque el arancel los protege de los competidores extranjeros, al incrementar el costo de los bienes extranjeros importados. Los consumidores pierden, porque deben pagar más por ciertas importaciones. Que las ganancias del gobierno y los productores nacionales excedan las pérdidas de los consumidores depende de diversos factores, como la cantidad del arancel, la importancia del bien importado para los consumidores nacionales, el número de empleos que se salvan a partir de la protección de la industria y así sucesivamente.

Se puede argumentar que los aranceles son, proproductores y anticonsumidores, porque si bien protegen a los productores de la competencia extranjera, esta limitación de abastecimiento también eleva los precios nacionales. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta aquellos productos en los que se tiene un autoabastecimiento pero ante un libre mercado se enfrentan ante una falta de competitividad con los mercados externos, al sufrir una caída del precio como aconteció con el maíz blanco en México, que aun y que es autosuficiente en consumo humano, lo correcto aquí sería diferenciar el maíz nacional y el estadounidense.

- 2) *Subsidios*.- Un subsidio es una asistencia financiera gubernamental a un productor nacional. Los subsidios toman muchas formas, que incluyen donaciones en efectivo, préstamos de bajo interés, concesiones fiscales y la participación de capital gubernamental en firmas nacionales. Al reducir los costos, los subsidios ayudan a los productores nacionales en dos formas: los ayudan a competir frente a las importaciones extranjeras baratas y los ayudan a ganar mercados de exportación.

En la práctica, muchos subsidios no son tan exitosos en el incremento de la competitividad internacional de los productores nacionales, pues tienden a proteger la ineficacia, en lugar de promover la eficiencia.

Estados Unidos considera al sector agrícola como un sector estratégico para un desarrollo sustentable en su economía y como factor de seguridad y autonomía, por tal motivo mantiene apoyos directos con una política de precios y pagos directos bastante uniforme en el agro<sup>38</sup>, en contraste de México que unilateralmente ha abierto sus fronteras a ese sector.

- 3) *Cuotas a la importación y 4) restricciones voluntarias a la exportación.*- Una cuota de importación es una restricción directa sobre la cantidad que de un bien puede importar un país. La restricción normalmente se hace cumplir mediante la expedición de licencias de importación para un grupo de individuos o firmas. Por ejemplo, México tiene una cuota de importación para el maíz con ciertas compañías o empresas mercantiles que tienen el derecho de importar un número máximo de toneladas de maíz. En algunos casos, el derecho de vender se otorga directamente a los gobiernos de los países exportadores. Éste no es el caso de los Estados Unidos para el maíz.

Una variante de las cuotas de importación son *las restricciones voluntarias de exportación (RVE)*. Una *restricción voluntaria de exportación* es una cuota que el país exportador impone, generalmente como producto de la solicitud que de ella hace el gobierno del país importador. Uno de los ejemplos más conocido fue la limitación en la exportación de autos a Estados Unidos que los productores japoneses de automóviles pusieron en vigor en 1981. Como reacción a la presión directa por parte del gobierno estadounidense, esta RVE limitaba las importaciones japonesas a 1.68 millones de vehículos al año. El acuerdo fue revisado en 1984 para permitir a los productores japoneses exportar 1.85 millones de vehículos al año. En 1985, se permitió la suspensión del acuerdo, pero el gobierno Japonés señaló su intención de seguir, por el momento, restringiendo la cifra (1.85 millones de vehículos) de exportaciones anuales a Estados Unidos.

---

<sup>38</sup> Infante Jiménez, Zoe, “Política Agrícola en México 1980-2001”, *Globalidad, Desarrollo y Región*, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la UMSH, Octubre 2003, p.81.

Los productores extranjeros aceptan las RVE, ya que de no hacerlo, podrían desencadenarse aranceles o cuotas de importación punitivas que causarían un daño mucho mayor. Estar de acuerdo con una RVE se considera una manera de salir librado lo mejor posible de una mala situación, al mitigar las presiones proteccionistas en un país.

Como con los aranceles y subsidios, tanto las cuotas de importación como las RVE benefician a los productores nacionales, al limitar la competencia propia de las importaciones, pero por otro lado no benefician a los consumidores.

- 5) *Requisitos de contenido nacional.*- Un requisito de contenido nacional establece que cierta fracción específica de un bien se produzca dentro del país. El requisito puede manifestarse en términos físicos (por ejemplo, el 75 por ciento de las partes componentes de un producto determinado debe producirse localmente) o en función del valor (ejemplo, el 75 por ciento del valor de un producto determinado debe producirse localmente). Las regulaciones de contenido nacional han sido ampliamente utilizadas por países en vías de desarrollo. Esto es mayormente para la producción manufacturera, como un dispositivo para cambiar su práctica de manufactura del simple ensamble de productos, cuyas partes son fabricadas en otro lugar, a la manufactura local de los componentes. Estas regulaciones de contenido nacional proveen protección de la misma manera en que una cuota de importación, limita la competencia extranjera. Los efectos económicos adicionales también son los mismos; los productores nacionales se benefician, pero las restricciones a la importación elevan los precios y recae sobre los consumidores del producto final, al tener que pagar más por ellos.
- 6) *Políticas antidumping.*- En el contexto del comercio internacional, el dumping se define como la venta de bienes en un mercado extranjero a un menor costo que el de la producción local, o bien, como la venta de bienes en un mercado extranjero a precios por debajo del valor “justo” del mercado. Existe una diferencia entre estas dos definiciones, ya que el valor “justo” de un bien en el mercado normalmente se considera mayor que los costos relativos a la producción de ese bien (la primera definición incluye un margen “justo” de ganancia). Las prácticas dumping se consideran como un método mediante el cual las firmas liberan su producción excesiva

en los mercados extranjeros. De manera alternativa, ciertas prácticas dumping pueden ser resultado de un comportamiento rapaz, cuando los productores utilizan ganancias sustanciales de sus mercados nacionales para subsidiar los precios en el mercado extranjero, con la finalidad de eliminar a ciertos competidores de su propio mercado<sup>39</sup>. Una vez que esto se alcanza, de acuerdo con el argumento, la firma usurpadora puede elevar los precios y obtener ganancias sustanciales.

Las políticas antidumping son regulaciones diseñadas para castigar a las firmas extranjeras que se dedican a inundar el mercado con productos a bajo precio (dumping) y proteger, por lo tanto, a los productores nacionales de una competencia extranjera desventajosa. Aunque las políticas antidumping varían en cierta medida, de acuerdo con cada país, la mayoría es similar a la política utilizada en Estados Unidos.

Para el caso de México se presenta la queja ante la Secretaría de Economía y se lleva el mismo procedimiento a cargo de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

- 7) *Políticas administrativas.*- Adicionalmente a los instrumentos formales de la política comercial, los gobiernos a veces utilizan una gama de políticas informales o administrativas para restringir las importaciones y promover las exportaciones. *Las políticas administrativas de comercio* son regulaciones burocráticas diseñadas para restringir los niveles de importación. Algunos podrían aseverar que los japoneses son los maestros de este tipo de barreras comerciales. En la actualidad, el arancel formal y las barreras no arancelarias de Japón se encuentran entre las restricciones más bajas del mundo. Sin embargo, los críticos afirman que las barreras administrativas informales, en relación con las importaciones, exceden cualquier compensación. Estas prácticas se llevan a cabo por los inspectores en la aduana a través de verificaciones lentas, abrir paquetería, señalar la entrada de un producto por una pequeña aduana con poco personal y ubicación remota, etcétera<sup>40</sup>.

### 1.3. México y su adopción de políticas de libre comercio

---

<sup>39</sup> No sólo para eliminar a sus competidores de su propio mercado sino incluso del extranjero y lograr monopolios como lo hace Estados Unidos, actualmente con productos agroalimentarios.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 19

Ante la crisis económica de 1982, Miguel de la Madrid, el Fondo Monetario Internacional y el gobierno de Estados Unidos inician en México la instauración de un modelo neoliberal dando lugar a las “libres fuerzas del mercado” y a la acción de los particulares en la búsqueda de su interés personal, móvil central de toda actividad económica, en donde el aspecto social y humano pasa a segundo término y la ganancia especulativa de corto plazo se convierte en el objetivo central de los apoyos del Estado. “Lo que marcó el fin del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y del paradigma keynesiano que atribuía al Estado el papel clave en el desarrollo de la economía”<sup>41</sup>. También se inauguró el triunfo de las fuerzas internas y externas que buscaban encauzar la evolución económica del país hacia un proyecto de libre mercado.

México solicita la adhesión al GATT en la terminación de la Ronda de Tokio en 1979. Pero no es sino hasta el día 17 de julio de 1986 que mediante el Protocolo de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, queda oficialmente adherido, con en el gobierno de Miguel de la Madrid<sup>42</sup>. Con ello, se inicia oficialmente la aceptación a una apertura comercial, bajo ese acuerdo multilateral, a partir de ese hecho México abre sus fronteras al comercio como se dijera en una frase coloquial a diestra y siniestra, pues a partir de esto es el país que más tratados comerciales celebrados tiene.

Sin embargo, el TLCAN es en mi opinión el que ha cobrado mayor importancia para México, bajo el cual se compromete la agricultura mexicana, y ciertamente mantiene ventajas comerciales México en algunos productos agrícolas, sin embargo en los productos que afectan a las mayorías mantiene grandes desventajas, tal es el caso del maíz blanco.

México se ha visto forzado en asumir cierta compatibilidad entre los dos compromisos, el de las reformas internas y el de la liberalización externa, predominando la última, cabe mencionar que para negociar el campo bajo el TLCAN, de manera pronta “*a iniciativa del Ejecutivo Federal en 1992, fue reformado el artículo 27 Constitucional*”<sup>43</sup>. No obstante, que bajo el Protocolo de adhesión al GATT se le otorgó al campo el carácter de prioritario a fin de

---

<sup>41</sup> Green, Duncan, *The Silent Revolution, The rise of market economies in Latin America*, Londres, Cassel/Latin American Bureau, 1995, pp. 20

<sup>42</sup> Diario Oficial de la Federación, publicación de fecha 26 de noviembre de 1986, p. 5.

<sup>43</sup> García, Corpus Manuel, (2005), “*Principales puntos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal Agraria*”, Revista del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Rumbo Rural, año 1/01/enero-abril 2005. p. 8.

proteger la actividad y producción de ese sector ante las negociaciones comerciales internacionales<sup>44</sup>.

En las relaciones comerciales internacionales, las medidas arancelarias y no arancelarias son los instrumentos únicos que se pueden usar para impedir la importación de cualquier producto al país, de ahí la importancia que cobra, que nuestro país mantenga las restricciones a que tiene derecho bajo el TLCAN y el GATT, para ciertos productos que le sean estratégicos para su desarrollo y seguridad nacional; que en el campo le demandan esa protección ciertos productos básicos que son elemento de desarrollo, medio de vida y seguridad alimentaria entre ellos y principal es el maíz blanco.

### *1.3.1. México al adoptar políticas de libre comercio entra a un marco de Derecho Económico Internacional*

Considerando al Derecho Económico Internacional como el conjunto de normas que regulan las operaciones y relaciones económicas internacionales, y que sus fuentes de derecho son tanto normas de Derecho Internacional -público y privado- convencionales y consuetudinarias<sup>45</sup>. Normas jurídicas específicas como instrumentos que cumplan contenidos y finalidades económicas y sociales<sup>46</sup>.

Tomando en cuenta que “los sujetos del comercio internacional son los estados (nación), empresas nacionales, multinacionales y transnacionales así como la fusión de empresas en holdings, joint venture y franquicia”<sup>47</sup>; nuestro país entra a una regulación de carácter internacional.

---

<sup>44</sup> Ver capítulo cuarto sobre el protocolo de adhesión al GATT

<sup>45</sup> El Derecho Económico Internacional se basa en buena medida en los tratados internacionales, sean bilaterales o multilaterales.

<sup>46</sup> Witker, Jorge, *Derecho Económico*, p. 6.

<sup>47</sup> Witker, Jorge y Hernández Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, Núm. 27, UNAM, México, 2000, pp. 26-29.

En esa tesitura, con el nuevo modelo de libre comercio se opera mediante Integraciones Económicas de los Estados; para ello existen diferentes niveles de integración económica, en función al grado de integración que se da en función de los elementos liberalizados: bienes, servicios, capitales y personas. Siendo la integración regional una de las tendencias de la economía mundial. Dicha integración apunta a la conformación de bloques económicos y comerciales, que permiten con mayor libertad la circulación de bienes y servicios<sup>48</sup>. Niveles que van desde zona o área de libre comercio a unión económica y política absoluta.

Ortiz Loretta, menciona cinco niveles y el Dr. Witker enumera otro más “tráfico fronterizo” en donde la vinculación entre las partes (países del acuerdo) se limita a las ventajas recíprocas que pueden concederse para fomentar el intercambio comercial entre ellas. Se trata de facilitar el movimiento fronterizo de mercancías.<sup>49</sup> Sin embargo, como lo reconoce Witker, que muchos autores consideran al área de libre comercio como la primera forma de integración, por ello, la colocamos como el primer nivel:

- 1) **ÁREA DE LIBRE COMERCIO:** esencialmente son contratos que garantizan a los países Miembros importantes derechos en relación con el comercio y que, al mismo tiempo, obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de unos límites convenidos en beneficio de todos. Esos acuerdos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional.

Aunque son negociados y firmados por los gobiernos, los acuerdos tienen por objeto ayudar a los productores de bienes y de servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades.

- 1) El objetivo es mejorar el bienestar de la población de los países Miembros. Todas las barreras para el comercio de bienes y servicios entre los países miembros se eliminan.
- 2) Cada país podrá determinar sus políticas comerciales con los países que no pertenezcan al área de libre comercio. Es decir en estos casos no hay política comercial externa común.

---

<sup>48</sup> Ídem. p. 31.

<sup>49</sup> Ídem.

El TLCAN, objeto del presente estudio, conformado por Estados Unidos, México y Canadá, conserva esta primera forma de integración.

- 2) UNION ADUANERA: Elimina barreras comerciales entre los países pertenecientes y adopta una política comercial externa común. Para establecer esta política se requiere de una importante administración para vigilar las relaciones comerciales con los países no pertenecientes a la unión.
- 3) MERCADO COMUN: Elimina barreras comerciales entre los países miembros, y adopta una política comercial externa común, a diferencia de la unión aduanera, el mercado común también permite la libertad de movimiento de los factores de producción entre los miembros.
  - a) Mano de obra y capital se desplazan libremente en la zona.
  - b) No restricciones sobre migración entre países miembros.
  - c) Único mercado común exitoso ha sido la UE.
  - d) Armonía entre política fiscal, monetaria (UME) y de empleo.
- 4) UNIÓN ECONÓMICA: Una unión económica implica el libre flujo de productos y factores de producción entre los países pertenecientes, así como la adopción de una política comercial externa común. A diferencia del mercado común, la unión económica absoluta también requiere una moneda común, la coordinación de las tasas tributarias de los países pertenecientes y una política monetaria y fiscal comunes. Un grado tan elevado de integración requiere el acoplamiento de la burocracia. En otros términos Witker cita que se requiere de la creación de órganos supranacionales encargados de dirimir las controversias que se susciten entre los países miembros de dicho proceso de integración y que este acuerdo es el más amplio, ya que abarca no solamente los aspectos arancelarios del intercambio, sino que incluye el movimiento de capitales, trabajo, tecnología, etcétera. Suele englobar aspectos sociales, culturales e inclusive políticos. Implica establecer acuerdos para uniformar y/o compatibilizar las variables macroeconómicas.
- 5) UNION POLÍTICA: El desplazamiento hacia la unión económica suscita la cuestión sobre la manera de crear una burocracia cuya función sea coordinar y a la que los ciudadanos de las naciones miembros puedan responsabilizar. La respuesta consiste en la unión política en Integración y cooperación más estrecha, judicial, seguridad, los gobiernos se acoplan entre si, para la toma de decisiones. Restricciones sobre migración

a terceros Estados. Estableciendo una coordinación de tasas tributarias, política fiscal, agrícola, monetaria común.<sup>50</sup>

El Derecho comercial surgió después de la Segunda Guerra Mundial en donde se plantea la necesidad de establecer las bases jurídicas internacionales que debían regir la economía mundial de la posguerra, donde emergen países que dominan el nuevo escenario económico.

De la conferencia de Bretton Woods de 1944 surgieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) y se sentaron las bases para la creación de una organización que regulara la materia estrictamente comercial, en cuanto a intercambio de bienes y productos, que llevaría por nombre “organización Internacional de Comercio” (OIC), que se encargaría de supervisar y aplicar las disposiciones de un convenio internacional al respecto<sup>51</sup>. Al crear este nuevo régimen jurídico-económico multilateral; con el avance progresivo de este sistema global, se pretendía la paz, la seguridad y la prosperidad en todos los Estados.

Para completar un sistema económico internacional integrado por el Banco Mundial y el FMI, era necesario crear un organismo internacional que rigiera las relaciones comerciales, por lo cual surge primero la organización Internacional de Comercio y posteriormente fue el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), cuyo objetivo era liberalizar el comercio de bienes mediante la eliminación de aranceles, subsidios, cuotas de importación y demás. A partir de su fundación en 1947, y hasta su sustitución por la OMC en 1995, incrementaron el número de miembros, en el GATT eran 19 y paso a más de 120 naciones actualmente en la OMC<sup>52</sup>. México se adhirió oficialmente al GATT en 1986 en el gobierno de Miguel de la Madrid.

Menciona Charles Hill que se creó el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, como organismos internacionales autónomos para dotar certidumbre y fortaleza al sistema recién concebido. Organismos que tenían como tarea el establecer y monitorear las reglas necesarias para el progreso económico internacional, y así evitar, conflictos económicos entre los Estados. El Banco Mundial actúa como intermediario financiero atrayendo capital y

---

<sup>50</sup> Ortiz A. Loretta, 1999, p. 303.

<sup>51</sup> Witker, Jorge y Hernández Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior en México*, p.48.

<sup>52</sup> W. Hill, Charles, (2000) *Negocios Internacionales*, 3ª Edición, Ed. McGraw Hill. México.

fungiendo como garantía de las inversiones directas en aquellos países que lo necesiten<sup>53</sup>. El Fondo Monetario Internacional (FMI), por su parte, fue concebido para ofrecer un marco normativo internacional que facilite los intercambios de bienes, servicios y capitales entre los Estados, y monitorear que las reglas del sistema financiero público y monetario de tipo de cambio fijo se cumplan, así como examinar el sistema de pagos multilaterales y transferencias internacionales, mediante préstamos de corto plazo.

### *1.3.2. Las negociaciones en maíz entre México y Estados Unidos bajo el TLCAN van más allá del marco del Derecho interno e internacional*

Las políticas del libre comercio que ha adoptado México en bienes agrícolas bajo el TLCAN en la eliminación de medidas arancelarias y restricciones cuantitativas han ido más allá de lo permitido en la legislación interna, que va desde la Carta Constitucional, leyes reglamentarias y Acuerdo Nacional para el Campo.

#### 1.3.2.1. La Constitución Política mexicana en materia de comercio exterior

Sobre el entendimiento legal de que la Constitución Política es la ley suprema en nuestro país, y acorde con su artículo 133, mismo que dispone que una vez celebrado y aprobado un Tratado del libre comercio en el que México sea parte, pasa a formar parte de la Ley Suprema de nuestro país, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “*Siempre y cuando no contravenga con lo dispuesto en la misma*”. Lo cual presupone que lo dispuesto en la constitución prevalece a Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En esa tesitura el Ejecutivo Federal de acuerdo con los artículos 89 fracción X, y 131 de la Constitución está facultado para negociar (renegociar) en materia de comercio exterior, y mediante el Congreso Unión para aumentar, disminuir, suprimir cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como *restringir y prohibir importaciones y exportaciones cuando lo estime*

---

<sup>53</sup> En 1944 se le dio el nombre de Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, y una vez cumplida la tarea de administración de los fondos destinados para la reconstrucción de Europa, se le denominó como Banco Mundial.

*urgente*. Así como, gravar las mercancías que se importen o exporten o en tránsito, y reglamentar su circulación [...].

#### 1.3.2.2. Ley de Comercio Exterior

Dentro de la Ley de Comercio Exterior (LCE) que es la ley reglamentaria del artículo 131 Constitucional se analiza su Título IV sobre “Aranceles y Medidas de regulación y restricción no arancelarias del Comercio Exterior”; el capítulo II sobre “Medidas de regulación y restricción no arancelarias”.

La modalidad de arancel que se aplica para la importación de maíz bajo el TLCAN es el Arancel-cupo, establecido por la LCE. Arancel, que no ha sido aplicado por parte del gobierno mexicano a las importaciones de ese grano provenientes de Estados Unidos desde la entrada en vigor del tratado.

La Ley del Comercio Exterior señala en su título IV, capítulo I, los aranceles que podrán ser aplicables y los define como las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación los cuales podrán ser: Ad-valorem; Específicos y Mixtos. Mismos que adoptan modalidades como es el arancel – cupo<sup>54</sup>, arancel estacional y los demás que determine el Poder Ejecutivo.

Sobre las Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias la LCE en su capítulo II, sección I, en disposiciones generales sobre los casos en que pueden establecerse medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, son puntualizadas en los artículos 4, 16 y 17.<sup>55</sup>

#### 1.3.2.3. Ley Aduanera

---

<sup>54</sup> La asignación de cupos se realiza a partir de los acuerdos que se toman en el Comité de Evaluación del Ejercicio de Cupos de Importación de Maíz, en donde tienen presencia las autoridades federales, compradores y productores.

<sup>55</sup> El estudio a detalle del derecho interno se hace en el capítulo quinto del presente trabajo de tesis.

Esta ley será la fuente para conocer infracciones relacionadas con la obligación de presentar documentación y declaraciones establecidas en el artículo 184 que señala quienes incurrir en infracciones.

#### 1.3.2.4. Acuerdo Nacional para el Campo.

Existe obligación por parte del Gobierno Federal en el cumplimiento de los compromisos adquiridos bajo el Acuerdo Nacional para el Campo “la propuesta de organizaciones campesinas y de productores, planteada en las diferentes mesas de diálogo por una política de Estado para el campo conforme a lo establecido en los artículos 25, 26, 27 fracción XX y el párrafo 4º de nuestra Carta Magna; reconociendo como base fundamental para este acuerdo la soberanía y seguridad alimentaria”.

Acuerdo que entró en vigor el 28 abril de 2003, a nueve años del TLCAN, en el cual surge la voluntad del gobierno mexicano de intervenir en el mercado y atender de manera prioritaria la productividad de la agricultura campesina para los sistemas de producción de maíz blanco que son sistemas de producción familiar y colectivos tradicionales.

#### *1.4. Las regulaciones comerciales agrícolas en el marco multilateral GATT-OMC*

Todos los tratados multilaterales en los que México es parte también son adoptados al Derecho Interno, como lo es la convención de Viena sobre el derecho de los tratados, el protocolo de adhesión de México al GATT y el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC; mismos, que serán revisados más adelante.

El investigar sobre medidas arancelarias y restricciones cuantitativas para maíz blanco bajo el TLCAN, nos remite a un contexto jurídico internacional, ya que mediante el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT siglas en inglés) es que se inician las desgravaciones arancelarias entre los países; actualmente opera como Organismo Mundial de Comercio (OMC).

En las negociaciones de la Ronda Uruguay que se iniciaron con fecha 10 de julio de 1989, oficializándose en el GATT con fecha 25 de octubre de 1989<sup>56</sup>, es donde se le da apertura a negociar en materia agrícola, en donde los países contratantes presentaron propuestas sobre la manera de llevar a cabo las negociaciones. No obstante Estados Unidos por su parte el 7 de julio de 1987, presentó su primera propuesta en materia de reforma de la agricultura, en la que recababa la eliminación gradual de todas las barreras a las importaciones en un plazo de 10 años; seguido por otra propuesta adicional de Estados Unidos tendiente a la “*conversión de todas las barreras no arancelarias a las importaciones, en equivalentes arancelarios*”.

Tal propuesta de conversión en aranceles fue elaborada en mayor detalle en una serie de documentos presentados por Estados Unidos --en particular, en el *Documento de Debate sobre Conversión en Aranceles* del 10 de julio de 1989 y en la Comunicación sobre la reforma general a largo plazo del sector agropecuario del 25 de octubre de 1989<sup>57</sup>.

No obstante, para Estados Unidos la agricultura estuvo excluida de las negociaciones del GATT, de 1947 a 1986, en virtud a que argumentaba que el comercio de productos agroalimentarios no podía ser parte del comercio como las demás mercancías, ya que la agricultura era diferente al resto de los sectores de la economía y a partir de una profunda crisis de agricultura norteamericana de principios de los ochentas (la llamada “crisis de las granjas”, crisis de sobreproducción, en los Estados Unidos que produjo la necesidad de colocar sus excedentes en los mercados mundiales) y además en el marco de la disputa por la hegemonía de los mercados agrícolas internacionales con la Unión Europea<sup>58</sup>.

A mediados de las negociaciones comerciales multilaterales, en junio de 1991, Canadá, México y Estados Unidos iniciaron negociaciones tendientes a la concertación de un tratado de libre comercio en América del Norte; mismo que el 17 de diciembre de 1992 se firmó, y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Las propuestas de desgravación arancelaria del sector agropecuario en negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay (GATT) por parte de Estados Unidos explican el interés

---

<sup>56</sup> Información obtenida en la *Declaración BISD 33S/19* y Documento del GATT MTN.GNG/NG5/W/118.

<sup>57</sup> Ídem.

<sup>58</sup> Suárez Carrera, Víctor, 2005, “Hacia una política de Estado en materia de negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha de la OMC”, *Memoria del centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria*, No.1, p. 35.

de iniciar negociaciones sobre el TLCAN y negociar bilateralmente con México en esa materia renunciando a ciertos derechos del GATT sobre la aplicación de restricciones a productos agrícolas. No obstante, se mantienen a salvo otros derechos bajo ese acuerdo multilateral y otros que otorga la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, por lo cual nos hacemos la siguiente interrogante ¿La Convención de Viena cómo influye en el capítulo VII del TLCAN?

El Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de la OMC, señala la conversión de medidas no arancelarias a equivalentes arancelarios para los productos agropecuarios a todos los países miembros; para lo cual en ningún momento se menciona una liberalización total para productos agropecuarios, esto es conforme al artículo 20 de ese Acuerdo sobre la Agricultura.

En la *Versión Preliminar del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales* - cuya Sección L incluía un "Texto sobre la Agricultura"- documento circulado el 20 de diciembre de 1991 por el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales, Sr. Arthur Dunkel conocido como el "texto Dunkel".

El Párrafo cuarto de ese documento rezaba así:

*“En cuanto a los productos agropecuarios que están actualmente sujetos a medidas fronterizas que no sean aranceles aduaneros ordinarios, deberá llevarse a la práctica el compromiso de reducción especificado en el párrafo 5 infra para los aranceles aduaneros resultantes de la conversión de esas medidas” (“conversión en aranceles”)*<sup>59</sup>

La disposición especial de salvaguardia podrá invocarse solamente con respecto a esos productos objeto de conversión en aranceles.

En la medida en que se presenten imperfecciones en la competencia, que existan asimetrías o diferencias de poder entre países –para la imposición de acciones por parte de unos sobre otros, de capacidad y margen de maniobra para implantar medidas en igualdad de condiciones, de credibilidad en el grado de compromiso para perseverar medidas arancelarias negociadas– Los países en desarrollo van en desventaja, por ello es necesario, que impere un sistema multilateral adscrito irrestrictamente al libre comercio y al régimen de mercado más

---

<sup>59</sup> Expediente del Secretariado No. CDA-95-2008-01, Secretariado de la OMC, Asuntos resueltos, consulta en Internet de fecha 10 de octubre 2005.

equitativo, y que no se irrumpa la opción estratégica de una política comercial susceptible de alcanzar suficiente legitimidad teórica y pragmática, en beneficio de los países en desarrollo.

#### 1.4.1 Durante la Ronda Uruguay paralelamente se estaba negociando el TLCAN

El TLCAN es un tratado trilateral pero que en materia agropecuaria está negociado en forma bilateral y sólo analizaremos las negociaciones México-Estados Unidos, bajo el capítulo VII de ese Tratado y sus anexos, en relación a medidas arancelarias y no arancelarias en su materia cuantitativa.

Los tratados son la principal fuente jurídica del Derecho Internacional, por ser un acuerdo de voluntades entre los Estados para crear, modificar o expedir derechos y obligaciones entre las partes, regido por el Derecho Internacional (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados) y la Organización Mundial de Comercio.

Por tanto el TLCAN es un acuerdo o contrato bajo el cual se pueden modificar, crear o renegociar derechos y obligaciones bajo ciertos principios de acuerdo a la Convención de Viena y del propio TLCAN en su artículo 2202 sobre enmiendas.

El modificar, crear o renegociar el TLCAN como primera instancia será mediante consultas bilaterales de conciliación, mediación, y negociación y después de haber fracasado en los esfuerzos señalados se somete cualquier Estado miembro a la solución de controversias ante la OMC

Por ello, en el presente trabajo de investigación se pretende conocer las alternativas legales a fin de mantener para después del 2008 una medida de restricción para las importaciones de maíz blanco estadounidense; por lo cual se toma para su estudio la primera parte del TLCAN “aspectos generales” a fin de tener claro, cuáles fueron los objetivos del Tratado y se continúa con el capítulo VII sobre negociaciones agropecuarias y sus anexos, para conocer el acuerdo en medidas arancelarias y de restricción cuantitativa aplicadas al maíz-grano.

Respecto al derecho aplicable al TLCAN, el párrafo 2, artículo 102 de ese tratado menciona: “*Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional*”. En ese

sentido, las normas aplicables es el derecho internacional que es la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, al igual que en materia de derecho comercial internacional es el GATT-OMC; el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

Otro aspecto, a tomarse en cuenta para nuestro estudio es el anexo 401 sobre las reservas en relación con medidas futuras y anexo V sobre restricciones cuantitativas y el capítulo XX, sobre disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias, ese último capítulo ya en la parte final incluyéndolo como el procedimiento a las alternativas jurídicas.

### *1.5. El GATT-OMC y sus reglas generales sobre restricciones cuantitativas*

La protección de la industria nacional (doméstica) se debe efectuar mediante *aplicación de medidas arancelarias*, impuestos (tarifas GATT). Las medidas no arancelarias se transformarán en barreras arancelarias, por lo tanto, se prohíben las barreras no arancelarias tales como:

- 1) Restricciones cuantitativas a la importación: son los contingentes que restringen selectivamente las cantidades importadas.
- 2) Restricciones voluntarias a las exportaciones: son los contingentes que restringen selectivamente las cantidades a exportar.
- 3) Dumping, discriminación de precios.
- 4) Requisitos técnicos o sanitarios.

Como toda regla tiene su excepción, de igual manera estas medidas no arancelarias restringidas tienen sus excepciones para su aplicación, que más adelante veremos las excepciones de las restricciones cuantitativas, para los casos de nación de trato especial y diferenciado o cláusula de habilitación:

- 1) La “Cláusula de Habilitación” de 1979 regula los *arreglos preferenciales sobre el comercio* de mercancías entre países en desarrollo Miembros, que deberán gozar de: Un trato diferenciado y más favorable.<sup>60</sup>

La “Cláusula de Habilitación” regula los programas no recíprocos establecidos en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias: en cuya virtud los países desarrollados permiten que las importaciones procedentes de países en desarrollo entren en régimen de franquicia arancelaria o con tipos arancelarios bajos.

#### 1.5.1. El GATT-OMC contiene disposiciones especiales para los países en desarrollo

Los países desarrollados brindarán derechos especiales a fin de otorgar un trato más favorable a los países en desarrollo Miembros de la OMC. Dichas disposiciones especiales comprenden, por ejemplo, períodos más largos para la aplicación de los acuerdos y compromisos, así como medidas para aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo.

Estas disposiciones se conocen como “disposiciones en materia de trato especial y diferenciado” que comprenden:

- 1) períodos más prolongados para la aplicación de los acuerdos y los compromisos;
- 2) medidas para aumentar las oportunidades comerciales de estos países;
- 3) disposiciones que exigen a todos los Miembros de la OMC que salvaguarden los intereses comerciales de los países en desarrollo;
- 4) y ayuda para que los países en desarrollo cuenten con la infraestructura necesaria para la labor de la OMC, puedan intervenir adecuadamente en el sistema de solución de diferencias y apliquen las normas técnicas.<sup>61</sup>

El gobierno mexicano bajo el Protocolo de Adhesión al GATT, le concede el carácter de trato especial al campo mexicano a efecto de protegerlo por la importancia que revela para México la actividad agrícola.

#### 1.5.2. Productos especiales para los países en desarrollo bajo la Ronda de Doha

---

<sup>60</sup> Información obtenida en página de la Internet: [www.unctad.org/sp/sphome.htm](http://www.unctad.org/sp/sphome.htm), de fecha 28 enero 2005.

<sup>61</sup> En documento sobre *Disposiciones sobre trato especial y diferenciado establecidas en los Acuerdos y Decisiones de la OMC*, de fecha 19 de septiembre 2005, en la página web: <http://docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp/DDFDdocument>

Con la ronda de Doha algunos países en desarrollo conformados en el G20, trabajan a efecto de regular sobre el trato especial y diferenciado a productos agroalimentarios que se consideren especiales para esos países, así como en el tema de subsidios.

El G20 trata de ser un grupo de equilibrio en las negociaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo ante la OMC, principalmente de productos agropecuarios a raíz de las prácticas de subsidios que tienen los países desarrollados en bienes agrícolas que colocan en países en desarrollo a bajos precios por los altos niveles de subsidios y esto les trae excedentes en bienes agrícolas que con ellos inundan los mercados de los países en desarrollo destruyendo miles de fuentes de empleo que significan medios de vida en esos países, además de generar una dependencia alimentaria hacia los países desarrollados. Sobre lo cual tratamos de respondernos si ¿Es posible que en la ronda de Doha de la OMC el maíz se considere un producto especial y sensible y se tomen medidas bajo el TLCAN?

Actualmente el G20 solicita que *“Cualquier nuevo acuerdo en el seno de la OMC debe permitir a los países pobres regular el comercio en beneficio de la seguridad alimentaria y los medios de vida de los agricultores”*.

## CAPÍTULO II

# LA AGRICULTURA EN MÉXICO Y SU DEPENDENCIA DEL CULTIVO DE MAÍZ BLANCO

En este capítulo nos preguntamos ¿La población campesina mexicana es dependiente del cultivo de maíz, y cuáles son las entidades que más dependen del cultivo de ese grano?; para explicar tratamos de dar a conocer el potencial de los productores campesinos de maíz en México, que se han mantenido cultivando ese grano a pesar de la baja rentabilidad, y de su inclusión a la liberalización comercial en el TLCAN, y el impacto que a la fecha ha tenido la liberación comercial de ese grano que es eje central en la alimentación de la población mexicana. Lo que obliga a México a poner en las manos de Estados Unidos el abastecimiento de su alimento base y destruir la fuente de empleo de un alto porcentaje de la población económicamente activa al quedar libres las fronteras para su introducción; sobre lo que nos hacemos otra pregunta ¿El maíz es un producto estratégico para el bienestar social y seguridad política?

Con la liberalización total del maíz, los productores nacionales no tienen otra alternativa que abandonar su actividad tradicional, perdiendo su medio de vida o sustento para su familia, sin que el Estado pueda ofrecerles otros empleos que puedan mantener el nivel mínimo de vida que ahora tienen; con lo cual, se les están violando una serie de derechos tanto del ámbito interno como internacional, que se citan más adelante.

### 2.1. La agricultura en México y sus cambios en la política agroalimentaria previas al TLCAN

La agricultura en México como uno de los efectos de la Revolución mexicana trajo consigo el reparto de tierras, con base a la reforma agraria dictada en el artículo 27 Constitucional, el que limita al ejidatario a ser titular de no más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales; “reparto que comenzó a llevar a cabo el gobierno de Lázaro Cárdenas entre 1936 y 1938”<sup>62</sup>. Causas por las cuales, el campo mexicano se conforma por cinco millones de campesinos ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que son poseedores de 90 por ciento del territorio nacional. Dicho grupo está conformado por 3.8 millones de ejidatarios, 600 mil comuneros y 1.6 millones de propietarios privados. La mayoría de los 5 millones de unidades de producción rural son minifundistas: 3.3 millones poseen cinco hectáreas o menos<sup>63</sup>.

Con esas características el campo mexicano cuenta con 5.8 millones de hogares rurales en 180 mil localidades de 2 500 habitantes o menos (INEGI, ENIGH, 2002)<sup>64</sup>. La población rural asciende a 25 millones y representa 25 por ciento de la población nacional<sup>65</sup>. No obstante, con tal conformación la agricultura para México significó un gran pilar en el crecimiento económico y desarrollo del país durante aproximadamente 46 años (1934-1980).

Mediante el régimen de propiedad en mención y un intervencionismo activo del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico; además de regulador del

---

<sup>62</sup> Appendini, Kirsten, “La polarización de la agricultura mexicana: un análisis a nivel de zonas agrícolas 1970”, *Economía Mexicana*, Serie temática 1, CIDE, México, 1983.

<sup>63</sup> Suárez Carrera, Víctor, 2005.

<sup>64</sup> Suárez Carrera, Víctor, *¿tiene futuro la agricultura campesina en México?/ Políticas públicas para la soberanía y el desarrollo rural con campesinos*, Grupo parlamentario PRD en la Cámara de Diputados LIX legislatura, Congreso de la Unión, México, 2005.

<sup>65</sup> Ídem.

comercio exterior y de los mercados internos de bienes básicos y servicios estratégicos, desde los años treinta hasta los ochentas, y sobre todo a partir del gobierno del presidente Cárdenas, el desarrollo económico mexicano alcanzó una tasa de crecimiento anual medio de 6.0% entre 1934 y 1982, y trajo consigo un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de las mayorías nacionales<sup>66</sup>

Entre 1946 y 1965 la agricultura se expandió al 6.1% anual, período llamado “milagro agrícola mexicano”<sup>67</sup>, durante estos años el gobierno se involucró en los proyectos destinados a promover el desarrollo agrícola: creó los grandes distritos de riego, promovió la mecanización e instituyó un sistema de crédito<sup>68</sup>. Sin embargo, estos proyectos estuvieron dirigidos principalmente a los agricultores privados.

El sector privado, o no reformado, al cual se le había reducido la extensión de la tierra pero no el capital agrícola, fue el beneficiario de la política agrícola de los años cincuenta [...] Se siguió un modelo de crecimiento bimodal que afianzó la polarización entre las diversas regiones agrícolas y los distintos tipos de productores, ya de por sí heterogéneos<sup>69</sup>

Aún cuando la élite política continuó el reparto agrario, la agricultura campesina dedicada al cultivo de maíz se mantuvo prácticamente, al margen de la modernización del sector. No obstante con la política o modelo de sustitución de importaciones conocida como “desarrollo estabilizador”<sup>70</sup> se logró una expansión constante de la oferta de maíz hasta 1966, la producción de maíz creció sin interrupción 7.6% anual, el incremento se sostuvo por el incremento de la superficie cosechada (1.9 millones de hectáreas; 88% de la producción de maíz provenía de las tierras de temporal).

México logró autosuficiencia alimentaria e incluso exportó excedentes de maíz;<sup>71</sup> mediante la expansión de la superficie cultivable y no de un incremento al precio de garantía que hiciera más rentable el cultivo de grano y la participación del sector agrícola empresarial

---

<sup>66</sup> INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1996; Calva, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano*. Costos, vulnerabilidad, alternativas, Fomantara, México, 1993. Citado por el mismo autor, en Problemas del Desarrollo, Vol. 29/30, núm115/116, México, II Ec-UNAM, octubre-diciembre1998/enero-marzo1999.

<sup>67</sup> Calva, José Luis, “Crisis Agrícola y Alimentaria en México”, Revista de *Análisis Político Estrategia*, Vol. 2, No. 86 marzo-abril, México, 1989, pp. 32-36.

<sup>68</sup> Solís, Leopoldo, *Evolución de la Economía Mexicana*, El Colegio Nacional, México, 1999, pp. 218-220.

<sup>69</sup> Appendini, Kirsten, De la Milpa a los tortibonos, La reestructuración en México, México, UNRISD-El Colegio de México, 1992, p.34

<sup>70</sup> Uno de los elementos más importantes de esta etapa era el manejo de la inflación mediante el control del salario y la existencia de precios bajos para las materias primas agrícolas de uso industrial y para el consumo directo.

<sup>71</sup> Appendini, Kirsten, 1992, p. 21y53.

en la oferta de básicos, prescindiendo el gobierno de elevar los niveles de productividad del campesinado. Su atraso tecnológico y las tierras marginales que recibieran propiciaron que éstos se mantuvieran cultivando maíz independientemente de su rentabilidad –este grano es uno de los pocos cultivos que se pueden realizar en tierras de temporal, y en los climas y condiciones geofísicas más variados<sup>72</sup>. Por lo cual, las condiciones dadas de no modernizar las técnicas y tecnologías en la producción de maíz en la agricultura campesina impiden ahora afrontar los desafíos de la importación de ese grano; al igual que no tienen acceso a la opción de producir otros cultivos de exportación mejor remunerados.

Después del periodo mencionado se vivió una crisis debido a que la inversión pública, se dirigió fundamentalmente al desarrollo industrial, el gobierno se concentró a aumentar la oferta de básico a precios bajos y el maíz dejó de ser un cultivo rentable para la agricultura comercial. A inicios del sexenio de Luís Echeverría (1970-1976), el diagnóstico sobre la oferta de básicos era preocupante, se experimentaban dificultades para mantener la oferta de básicos frente a una población que crecía a una tasa de 3.4% anual<sup>73</sup>. La agricultura capitalista había adoptado otros cultivos más rentables, optaron por satisfacer la demanda del sector pecuario, sustituyendo el cultivo del maíz por el del sorgo. Así, la producción de básicos recayó en el sector que había quedado marginado de la modernización agrícola, y que carecía de los medios para elevar su productividad.

Ésta década se caracterizó por una mayor intervención estatal para promover el aumento de la producción de básicos en el sector campesino. La atención se volvió hacia la rehabilitación de la agricultura campesina para desarrollar su potencial como centro productor de la oferta interna de maíz, se destinaron importantes recursos a la reactivación de la agricultura de básicos en tierras de temporal. El Estado diseñó nuevas políticas para seguir estimulando la oferta de los alimentos básicos y su intervención en la cadena de transformación del maíz tortilla se incrementó, mediante créditos, apoyos a la comercialización e insumos subsidiados<sup>74</sup> y no es sino hasta los años 1977-1981 que se registra un efímero período de recuperación del dinamismo agrícola, cuando la agricultura creció en un 5.9% anual (tasa comparable a la del milagro agrícola mexicano).

---

<sup>72</sup> Comisión para la Cooperación Ambiental Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN, p.73

<sup>73</sup> Appendini, Kirsten, 1992, p. 66.

<sup>74</sup> Ídem.

Por otro lado, para seguir obteniendo alimentos baratos se optó por una estrategia doble: una parte de la demanda sería cubierta mediante la reactivación de la agricultura campesina y la otra, por medio de la importación de alimentos, para 1979 por vez primera el maíz importado cubrió el 20% de demanda. Los programas impulsados en la década de 1970 no fueron lo suficiente para convertir al campesinado en un sector capaz de sostener una oferta creciente de alimentos porque al introducir los incentivos para la producción maicera, los empresarios agrícolas comenzaron a producir maíz a pesar de que la rentabilidad de éste frente a otros cultivos era cada vez menor, por lo que la oferta de maíz se incrementó. Tal política continuaría ensanchando la brecha existente entre los campesinos y los agricultores empresariales<sup>75</sup>. Esto nos ayuda a entender que la agricultura campesina no ha tenido la oportunidad de modernizarse y ser más competitiva porque en cuanto el gobierno ha implementado apoyos para la producción de maíz, los agricultores empresariales aparecen como los acaparadores de rentas que entran a crear distorsión en la producción y no han permitido que se transforme la agricultura campesina.

A principios de la década de 1980 se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que recogía las aspiraciones de recuperar la autosuficiencia alimentaria a través de un aumento en la productividad del campesinado –pero esta vez con una política de precios agrícolas coherentes con el objetivo. El SAM logró algunos resultados positivos en cuanto el incremento de la oferta de maíz, pero es difícil asegurar que ésta fue producto del aumento en la oferta campesina, ya que las zonas de riego también contribuyeron a la oferta del grano, debido a los precios de garantía favorables. Pero ante la crisis económica de 1982 el Estado benefactor mexicano llegó a su límite, y el proyecto de rehabilitar al campesinado para cubrir la oferta interna de maíz fue abandonado.

### *2.1.1. La Implementación de Políticas Agrícolas Neoliberales en México*

A partir de la crisis de deuda en 1982 se han generado cambios en toda la estructura económica del país, sin ser ajeno de ello, el campo mexicano, la inversión pública cayó

---

<sup>75</sup> Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México, siglo XXI, 1978 y Barkin David y Suárez Blanca, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Océano, 1985.

afectando a todos los sectores; desde ese año, México se ha visto influido por políticas neoliberales, lo que ha llevado al país a estar en un constante ajuste estructural en su economía, situación que se ha intensificado a partir de la apertura del TLCAN, además de seguir las políticas de ajuste, sugeridas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para superar la “crisis de la deuda mexicana” las que implicaron una dramática reorientación del aparato productivo y de la economía nacional.

En 1986, México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), con ello entró en una política de apertura comercial, que ha promovido la suscripción de acuerdos y tratados comerciales con otros países, por considerarlos como un factor clave para impulsar desarrollo e inducir la estabilidad en el crecimiento económico y acelerar la modernización del aparato productivo del país. Esta visión neoliberal ha sido detonante para estar entre los países que más tratados comerciales tiene celebrados.

En la agricultura hubo una primera generación de políticas de ajuste que se prolongó desde 1982 hasta 1988. El Gobierno Federal redujo sensiblemente los subsidios a la agricultura, sobre todo en materia de energéticos, fertilizantes y tasas de interés; recortó el presupuesto para actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico; a la vez, liberó el precio de los insumos y controló intensamente el precio de garantía de los productos agropecuarios, comenzando a desaparecer algunos de ellos. Con esto, empezó a derrumbarse la rentabilidad de muchos productores y se disminuyó drásticamente la producción local de alimentos.

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, en el contexto de las políticas de austeridad y privatización económica, el Estado mexicano empezó a dismantelar el sistema de instituciones relacionadas con el sector agropecuario. Esta política llega a su clímax durante el periodo 1982-1992, cuando los organismos y entidades gubernamentales vinculadas con el sector primario disminuyen de 103 a sólo 26 destacan por su importancia la delimitación de funciones de Conasupo y la liquidación de Inmecafe, Tabamex, Albamex, Fertimex, etc<sup>76</sup>.

Pese a sus defectos la estadística oficial registra estos hechos durante ese periodo: la cosecha de granos para consumo humano en 1987 fue inferior en un 25% a la de 1981, (la

---

<sup>76</sup> Romero Polanco, Emilio, *Un Siglo de Agricultura en México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2002, p. 68.

declinación del PIB agrícola per-cápita con una tasa anual de -2.1% entre 1982 y 1987 es comparable a la larga recesión agrícola de 1966-1976: -2.5% anual). Las estimaciones preliminares indican que la crisis agrícola se profundizó en 1988: los indicadores de la actividad económica del Banco de México señalan una caída del PIB agrícola de -3.6% en los tres primeros trimestres de 1988; y los datos agregados de las cosechas de invierno de 1988 y de las cosechas optimistamente esperadas de primavera-verano de 1988 indican una nueva baja en la producción de los ocho principales granos (maíz, frijol, trigo, arroz, soya, ajonjolí, cártamo y sorgo), de 24.4 millones de toneladas en 1987 a 23.4 millones de toneladas en 1988<sup>77</sup>.

El crédito agrícola se disminuyó también de una manera alarmante. En 1981 la banca comercial y de fomento canalizó al agro créditos por 114 332 millones de pesos (a precios de 1978), que en 1986 se redujeron a 68 594 millones para bajar en 1987 a 53 452 millones, es decir al 46.8% de los créditos otorgados en 1981. El crédito agropecuario que concedía la banca nacional de desarrollo y la banca comercial incluso era inferior al que se otorgaba antes del boom petrolero: en 1973 entregaron créditos agropecuarios por un monto de 65 415 millones de pesos (a precios de 1970), 11 963 millones más que en 1987.<sup>78</sup>

Se mantuvo en México hasta 1988 una política de precios agrícolas basada en esquemas de economía cerrada. “Precios de garantía o precios que pagaba el gobierno a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que reguló históricamente los precios del maíz en el mercado, aun cuando esa agencia sólo participaba en una parte de las compras de las cosechas de este grano”<sup>79</sup>. Compañía que también participaba en el mercado mediante el acopio y en las importaciones mediante permisos de importación.

Los principales cultivos de granos y oleaginosas tenían precios de garantía<sup>80</sup> entre ellos el maíz; a través de CONASUPO que en función de los objetivos que le fueron asignados de

---

<sup>77</sup> Calva, José Luis, 1988, p. 37.

<sup>78</sup> Calva, José Luis, 1989 “Crisis Agrícola y Alimentaria en México” *Revista de Análisis Político Estrategia*, Vol. 2, No. 86 marzo-abril, México, p. 35.

<sup>79</sup> Kenneth, Mitchell, *State Society Relations in Mexico*, Burlington, Ashgate, 2001, p. 37

<sup>80</sup> Los precios de garantía eran fijados, formalmente, por el Gabinete Agropecuario, una instancia consultiva que formaba parte del gabinete económico de la Presidencia de la República. La toma de decisiones la encabezaba la SARH, junto con las secretarías e instituciones involucradas con el problema a tratar. Para fijar los precios de garantía participaban SARH, SECOFI, CONASUPO, SHCP y Banrural, y en representación de los productores, la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios Informante, participaban los grupos organizados a quienes afectaban estas decisiones, como: los campesinos, los propietarios de molinos de nixtamal y tortillerías, la industria harinera, los consumidores, los

abasto, regulación de precios y formación de la reserva estratégica de granos, compraba, financiaba, almacenaba y movilizaba las cosechas nacionales, estableciendo precios iguales, de compra y venta, sin considerar tiempos de venta ni costos de fletes.

Bajo la estrategia de apertura comercial y de retiro del Estado de las actividades productivas, se consideró que el esquema de precios de garantía conjuntamente con las restricciones a la importación de granos y oleaginosas, constituían elementos que obstaculizaban de manera importante la eficiencia económica en la producción y comercialización agrícola. Por tanto, en 1989 se eliminó la mayor parte de los precios de garantía y se redujeron sustancialmente los aranceles, sólo se mantuvo el permiso de importación para el maíz y el frijol, por su importancia económica y social; no obstante, “se registró un aumento en los montos de importación en los tres granos básicos como son frijol, maíz y trigo, en forma acumulada de 28.9 millones de ton en el periodo 85-93, aumentaron hasta a 63.6 millones de ton en el periodo 94-2002, es decir un incremento de 123% bajo el Tratado”<sup>81</sup>..

El Gobierno Mexicano decidió instrumentar para el esquema de transición al libre comercio un nuevo órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) en abril de 1991. ASERCA se orientaría a apoyar a los productores agropecuarios y a resolver problemáticas específicas de comercialización, manteniendo como referencia el libre mercado, en un proceso en donde los productores realicen directamente la venta de su producto, ya que ASERCA no está facultada para comprar o vender cosechas. Considerado indispensable para modernizar el proceso de comercialización de los productos del campo, a fin de consolidar los avances en materia de soberanía alimentaria y aumentar la producción y productividad del sector agropecuario, rompiendo con los vicios e inercias que arrastraban los procesos de intermediación en el campo y lograr un mercado libre en condiciones de equidad, todo ello, dentro de una concepción moderna<sup>82</sup>.

En esa dirección, la segunda generación de medidas de ajuste agrícola estructural comenzó a fines de 1988, y detonó con la apertura del TLCAN, en enero de 1994, una serie

---

organismos como los sindicatos que distribuían cupones para tortilla subsidiada, y a los programas de diversas organizaciones relacionadas con el abasto de básicos. Appendini Kirsten, *De la milpa a los tortibonos, La reestructuración alimentaria en México*, UNRISD-El Colegio de México, 1992, p.148.

<sup>81</sup> Reyes Osorio, Sergio, 2005, *El Sector Agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, Productividad y Operación, S. A. H. Cámara de Diputados, México, p. 13.

<sup>82</sup> Estudio realizado por la Coordinación General de Apoyos a la Comercialización 2004.

de reformas estructurales aun más drásticas en el sector rural, mismas que fueron objeto de la influencia a la liberalización comercial impulsada para celebrar el Tratado, se hizo claramente perceptible que los tecnócratas neoliberales en el poder en México habían elaborado un nuevo proyecto para el campo mexicano al considerar que existía un gran volumen de población excedente en el agro, la cual era necesario reducir al mínimo: en lugar de 20-25% debería disminuirse al 5%<sup>83</sup>. Esto implica que más de 6 millones de productores campesinos minifundistas, deben abandonar la agricultura para dejar el campo a los productores modernos y eficientes quienes concentrarían la tierra y trabajarían con economías de escala. Sin embargo a 11 años del TLCAN en la agricultura no se tiene una producción de escala como lo previsto, y ahora es más claro que no van a llegar inversionistas al campo, y la lógica es hacer eficientes a los productores que ya están insertados en él.

A fines de 1989 hubo cambios importantes en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Fue el año en el que habría de determinarse la política agropecuaria para el resto del sexenio (1988-1994). Salvo el nuevo Secretario Carlos Hank González<sup>84</sup>, el equipo que se incorporó en ese entonces a la SARH estaba compuesto por un grupo de economistas jóvenes de entre 25 a 35 años de edad, con poca o nula experiencia en el sector<sup>85</sup>. A la cabeza de este equipo y designado como Subsecretario por el Presidente, estaba Luis Téllez, entre sus colaboradores se encontraban, Andrés Rosenzweig, Andrés Antonius y Andrés Casco; este equipo, además de negociar la parte agrícola del TLCAN, sería el responsable de diseñar y llevar a cabo las reformas más significativas a la agricultura del sexenio: la reducción y cancelación de subsidios, la modificación al artículo 27 constitucional y la Ley reglamentaria, la homologación de los precios nacionales con los internacionales, la selectividad crediticia y la privatización de las empresas paraestatales.

Todo indicaba que el gobierno mexicano iba encaminado a la apertura total en el campo, se encontraba implementando ASERCA (Órgano Desconcentrado de Atención al Sector); PROCAMPO y Alianza para el Campo, que constituyen políticas de fomento para el

---

<sup>83</sup> Téllez, Luis, *La Modernización del sector agropecuario*, México, FCE, 1994.

<sup>84</sup> Hank, había trabajado de cerca con los campesinos durante el periodo que laboró en Conasupo de 1961 a 1969.

<sup>85</sup> Entrevista que se hace a Luis Téllez, Subsecretario de la SARH (1990-1994), dijo “Nadie en México sabía algo que es muy importante, el problema de los subsidios a la agricultura, y creo que en este sentido sirvió que yo entrara a la Secretaría de Agricultura, no yo personalmente, sino un grupo que no sabíamos nada de agricultura, pero éramos economistas profesionales”, México D.F, julio de 2001.

cambio estructural del sector, acorde a las nuevas condiciones de competencia externa impuestas (Yúnez, Naude, 2002).

En esa dinámica, es que se vinieron registrando destacadas reformas como: la desaparición de CONASUPO, la liquidación o privatización de otras empresas públicas agrícolas o de alimentación; la eliminación de los precios de garantía y de los subsidios a los insumos agrícolas; la reestructuración del sistema de crédito oficial; y la reforma al artículo 27 constitucional con la privatización de los derechos de propiedad de la tierra en el sector social en 1992.

Bajo el TLCAN, los resultados del experimento neoliberal han sido muy diferentes de los proyectados. En kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos en 2000-2002 resultó 4.3% menor que en 1991-1993 y 14.9% inferior que la obtenida en 1980-82.<sup>86</sup>

El sector primario en 1960 producía el 12.1% del Producto Interno Bruto Total y cuarenta años después, ya sólo representaba el 5.5 del total<sup>87</sup>. En el año 2000, el sector agropecuario aportó el 5.6 del PIB Nacional, pero siete Estados fueron los que produjeron el 47% del PIB del sector: Jalisco (8.5%), Michoacán (7.9%), Sinaloa (7.5%), Veracruz (7.2%), Sonora (5.6%), Chihuahua (5.5%) y México (5.1%). Estas entidades concentraron el 39.8% de la población rural en el mismo año<sup>88</sup>. Entidades que mantienen una mayor dependencia con el sector agrícola.

Las importaciones de los alimentos se dispararon de 2,755.7 millones de dólares anuales durante el trienio 1980-82 a 5,562.1 MDD anuales en 1991-93 y a 10,870.8 MDD por año durante el trienio 2000-2002<sup>89</sup>. Incrementando en un 83%.

Como contraparte –no obstante la reducción del consumo alimentario de los mexicanos que cayeron en la pobreza extrema- son precisamente los productores, de los 25 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema en México, un 80% se encuentra en las localidades rurales; en tanto, la apertura y el Tratado vinieron a hacer más graves los problemas de pobreza e inequidad y hacer así mismo más difícil la generación de empleos e

---

<sup>86</sup> Calva, José Luis, 1988, p. 38.

<sup>87</sup> Reyes Osorio, Sergio, *El Sector Agropecuario y el TLCAN*, p. 19.

<sup>88</sup> Ídem.

<sup>89</sup> Con base en INEGI, Estadísticas de comercio exterior, varios años; SAGAR, Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal; varios números; “Sector Externo” en Banco de información económico, página electrónica. Cit. por Calva José Luis.

ingreso, y se estima que los flujos migratorios a Estados Unidos ha pasado de 530 mil en 1995, a cerca de 800 mil personas anuales<sup>90</sup>.

Por otro lado, el presupuesto destinado al sector ha sido inestable, entre otras razones, por la crisis de 1995, luego de una recuperación en 2001-2003, continúan inferiores a los de 1994. Es decir, durante los diez primeros años de entrada en operación del TLCAN, el sector tuvo recursos fiscales cada vez menores otorgándose para 1994 un recurso de \$ 49,847.9 mismo que para el 2004 se redujo a \$ 34,981.1<sup>91</sup>

Lo que ha traído algunos resultados decepcionantes como los registrados al inicio de este capítulo, retroceso en el crecimiento del sector agrícola, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural; lo cual hace presumir que el esquema de transición que consideraba dar tiempo a la incorporación de agentes privados comerciales y a la adaptación del sector a la nueva cultura de comercialización no fue el acertado ya que no hay agentes privados fuera del área rural que deseen invertir en el campo y los pequeños productores rurales no cuentan con recursos financieros para hacerse competitivos en su producción. Lo cual, permite al gobierno mexicano que ante tales realidades, voltee su atención a esos productores que tiene insertados en el campo, los organice, apoye y mantenga medidas de protección legales en la importación de maíz, para mantener la mano de obra activa y no generar mayor dependencia alimentaria del país del norte y menciono de maíz porque por las condiciones que se citan inicialmente en este capítulo, que la mayoría de los campesinos no tienen acceso a la opción de producir otro cultivo, pues este grano es uno de los pocos cultivos que se pueden realizar en tierras de temporal y en los climas y condiciones geofísicas más variados y que mantiene México<sup>92</sup>

Dejando de lado la ideología económica y social de la Revolución Mexicana, misma, que está plasmada en el contrato social de 1917, la que había asignado al Estado las funciones de rector y promotor activo del desarrollo económico, desechando la ideología liberal que había campeado en la dictadura de Porfirio Díaz; la que únicamente se postergó a la adopción en 1986 que se hace al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT siglas

---

<sup>90</sup> Reyes Osorio, Sergio, *El Sector Agropecuario y el TLCAN*, p. 21 - 23.

<sup>91</sup> Fuente: De 1995 a 2001, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2002 a 2004. Presupuesto de Egresos de la Federación deflactado de acuerdo con el INPC. Cit. por Calva, José Luis.

<sup>92</sup> Desde los trópicos, hasta los terrenos más pobres de las regiones montañosas del país, Estudio de la Comisión para la Cooperación Ambiental.

en inglés). Ciertamente, en el campo los programas neoliberales de ajuste estructural, perseverantemente aplicados en México fue desde 1982 hasta el presente, que comprendieron un proceso de liberalización del sector agropecuario, cuyas vertientes principales fueron: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; 2) la apertura comercial unilateral y abrupta que –realizada a marchas forzadas a partir de 1984- fue amarrada mediante la inclusión completa del sector agropecuario en el TLCAN; 3) la reforma de legislación agraria que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad campesina ejidal y comunal, instituido por la Revolución mexicana, abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción.<sup>93</sup>

Los promotores y ejecutores de la reforma suponían que este programa liberalizador – que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas espontáneas del mercado la libre asignación de los factores productivos- conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias.<sup>94</sup> La experiencia nos demuestra que no ha sido así.

Sin embargo, considero que no necesariamente el tener una apertura comercial sea de dónde provengan los males, el problema se ha derivado de querer igualar el campo mexicano con los de la competencia, reducir la población económicamente activa en ese sector, sin tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo que esos países mantienen, del cual carece México y nos guste o no, en nuestro país se depende de la actividad primaria que realizan los campesinos, porque no se tiene otra alternativa para ofrecerles a la totalidad de la población que conserva el campo mexicano relacionado con el cultivo de maíz.

Además, al despojarlos de su actividad provocaría la dependencia alimentaria extrema que menoscaba la autonomía y soberanía del país, al perder la capacidad de producir los propios alimentos básicos, a grado tal que en granos de 1983-1987 importamos un promedio

---

<sup>93</sup> Véase Rubio Blanca, “La política agropecuaria neoliberal y la crisis alimentaria” en José Luis Calva (coord.), *El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*, México, Juan Pablos-CIESTAAM, UACH-UNTA, 1997; Carton de Grammont Hubert, “Política neoliberal, estructura productiva y organización social de los productores: una visión de conjunto”, en Antonio Yúnez-Naude (comp.), *los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*, México, El Colegio de México, 2000 y José Luis Calva, “El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC”. en Calva, José Luis (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, México, PUAL-UNAM-Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara, 1993. Cit. por Calva, José Luis.

<sup>94</sup> Téllez Kuenzler, Luis, “La modernización del sector agropecuario y forestal”, México, FCE, 1994; y SARH, *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC*, México, 1992. Cit. por Calva, José Luis.

anual de 6.9 millones de toneladas, que representan más de la quinta parte del consumo nacional.<sup>95</sup>

En la balanza de pagos se maneja un coeficiente de dependencia alimentaria en el 2004 de 7.0 y para el 2005 de 6.6; refiriéndose al coeficiente de dependencia que maneja la FAO, que considera a los países con dependencia a aquellos países que gastan en alimentos una cuarta parte de los ingresos por exportación<sup>96</sup>

La crisis agrícola y la debacle alimentaria están causalmente entrelazadas entre sí y con la política recesiva general instrumentada por el Estado a partir de 1982. El abrupto descenso de la demanda interna de alimentos (determinado a su vez por el salvaje deterioro del salario real de los trabajadores, que perdieron entre 1981 y 1988 más del 50% de su poder adquisitivo) ha repercutido gravemente sobre los precios agrícolas fijados en el mercado abierto, al tiempo que los precios oficiales de garantía han sufrido severos ajustes a la baja, produciéndose un brusco deterioro de los términos de intercambio del sector agropecuario<sup>97</sup>.

La crisis de la agricultura campesina en México a partir de la década de los ochenta, se ha traducido en un prolongado estancamiento productivo, mayor dependencia alimentaria, déficit en la balanza comercial, carteras vencidas, quiebras masivas entre los productores tradicionales y empresariales. Todo esto ha generado miseria, migración, levantamientos armados, estallidos sociales, etc.; y esto se ha traducido a nivel internacional en un fracaso de Estados en desarrollo con políticas neoliberales en agricultura, bajo las supuestas ventajas comparativas de los países desarrollados, que a medida que subsidian y protegen sus mercados es que son competitivos, mientras los países en desarrollo, si adoptan las recomendaciones de ir eliminando los subsidios y sus derechos aduaneros en protección a su agricultura. Lo cual, es vía segura a una dependencia alimentaria hacia los países desarrollados.

## 2.2. Qué hace rescatable la producción de maíz en México ante la estadounidense

---

<sup>95</sup> Ídem.

<sup>96</sup> Datos obtenidos de la balanza comercial agroalimentaria y pesquera, comparativo de ene-sep 2005 Vs ene-sep 2004, Internet: [http://www.siea.sagarpa.gob.mx/ar\\_combalcomer.htm](http://www.siea.sagarpa.gob.mx/ar_combalcomer.htm), fecha de consulta 09 de diciembre de 2005.

<sup>97</sup> Calva, José Luis, 2004, “Ajuste estructural y TLCAN: efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA”, *El Cotidiano revista de la realidad mexicana actual*, No. 124, UAM-Azcapotzalco, México. p.16

Conforme evaluación de la Comisión para la Cooperación Ambiental, el maíz es cultivado en México por una amplia variedad de productores que operan bajo diversas condiciones agro ecológicas, utilizando una amplia gama de tecnologías. Hay indicios de que el maíz en México central y occidental hace más de 7,000 años. Hoy en día existen 41 razas distintas y varios cientos de variedades reconocidas en México, lo que lo hace ser el centro mundial de la diversidad genética del maíz. Ciertamente el maíz mexicano desempeña un importante papel en el desarrollo de las modernas variedades mejoradas de polinización abierta e híbridos de alto rendimiento que son muy útiles en la conservación de la oferta mundial de alimentos. Actualmente el maíz es un alimento básico en la dieta en México.<sup>98</sup>

México mantiene ventaja comparativa en mano de obra (Levy y Van Wijnbergen, 1992, 1995), y tiene la opción de modernizar y actualizar su capacidad productiva, con el fin de competir con las importaciones de maíz. En su mayor parte, las semillas mejoradas utilizadas en los esfuerzos de modernización son híbridos producidos en México por empresas privadas. Estas semillas pueden alcanzar rendimientos comparables con los de EU y dentro de la actual estructura de precios, aseguran utilidades. Por otra parte, la modernización también puede tener lugar mediante el cultivo con mínimo arado o incluso sin arar. Esta práctica se expande en muchas zonas e implica significativos ahorros en costo de energía al reducir la dependencia de los tractores. Ciertamente, se informó que cuando se utilizan métodos sin arados se reducen en un 7% los costos de energía en la producción de maíz, con rendimientos tan altos o aún más elevados que la labranza convencional y los métodos de disco<sup>99</sup>. Las técnicas mínimas o sin arados también reducen, y en algunos casos eliminan, la erosión de los suelos.

El maíz se adapta a una amplia diversidad de condiciones climáticas y de suelos. Se cultivan en latitudes que van del ecuador a más de 50 grados y en altitudes que varían entre el nivel del mar y los 4,000 metros. Se cultiva tanto en tierras totalmente irrigadas como en condiciones semiáridas, y los ciclos de cultivos pueden variar de trece a doce meses. El maíz es una importante mercancía en el comercio internacional y se espera que la demanda siga expandiéndose.

---

<sup>98</sup> Estudio por parte de la Comisión para la Cooperación Ambiental respecto a la Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN, Montreal, Canadá, 1999, pp. 71-77.

<sup>99</sup> Raven, et al. (1992, 701) estiman que, dados los índices de difusión de esta tecnología, en los próximos años en Estados Unidos el 65 por ciento de la superficie de los cultivos será cultivada sin sistemas de arado. Cit. En el estudio de la Comisión para la Cooperación Ambiental, p.73.

Las modernizaciones de la producción de maíz está más fácilmente disponible para los productores que ya trabajan con varias tecnologías en regiones como el Bajío, en el centro de México, Jalisco, parte de Tamaulipas, el sur de Nayarit y los Estados de Sinaloa y Sonora. Es también una opción para productores en otras zonas de México que operan en condiciones que incluyen suelos bien drenados y de buena calidad, sistemas de irrigación o suficientes lluvias, y acceso a las infraestructuras institucionales requeridas por la producción moderna, como el crédito, las redes de distribución y la asistencia técnica.

Por otro lado, el Estudio de la Comisión para la Cooperación ambiental menciona: que la caída de los precios afecta los salarios reales en la misma medida en que cae el precio del maíz, y dado que con frecuencia el hogar es la unidad crítica de análisis para adoptar distintas opciones o medidas en la producción para la asignación de la mano de obra disponible, son un importante componente de las decisiones. Esto es particularmente cierto cuando los miembros del hogar necesitan entrar en los mercados de mano de obra locales, regionales y nacionales.

Al respecto, considero que al no realizar el gobierno mexicano tal análisis para adoptar la inclusión de maíz al libre mercado, ya que mantiene un alto porcentaje de población económicamente activa en esa rama de la producción, y no ofrecer otra alternativa para ocupar la mano de obra disponible de todos los agricultores campesinos es viable la toma de medidas para la restricción de las importaciones de ese grano.

### 2.3. La Inclusión del Maíz al Libre Comercio bajo el TLCAN

La inclusión del maíz en el TLCAN, generó intensos debates dentro del gobierno<sup>100</sup> y los círculos académicos<sup>101</sup> en los años previos y durante las negociaciones del TLCAN. Ambas

---

<sup>100</sup> Serra Puche, Jaime, “Presentación de los resultados de la negociación del TLCAN entre México, Canadá y Estados Unidos, ante la Comisión de Comercio de la H. Cámara de Diputados, Testimonio frente al Congreso de la Unión”, Cit. Por Alejandro Encinas (coord.), *La disputa por los mercados, TLC y sector agropecuario*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura-Diana, 1992, pp. 3 y 4;

<sup>101</sup> Estos estudios coinciden en las motivaciones del gobierno salinista para adoptar el acuerdo maicero, Yúnez Naude, Antonio, “El TLC, las reformas de cambio estructural y la agricultura mexicana”, en Shewentesius Rita (coord.) *TLC y Agricultura, funciona el experimento?*, México, CUESTAAM, 1998, p. 112; Rodríguez, J y Suárez Víctor, “La agricultura de granos básicos en México a tres años del TLCAN: una oportunidad para rectificar”, en Rita Schwentesi, p. 246; y Calva, José Luis, “La economía nacional y la agricultura de México a tres años de operación del TLCAN”, en Rita Schwentesi; y Cohn, Theodore, *El TLCAN, el GATT y el futuro de las*

partes coinciden en su interpretación de cuáles fueron los factores determinantes para que México adquiriera el compromiso de liberalizar el maíz y argumentan que el Tratado representaba una parte sustancial de la estrategia del gobierno de Salinas para garantizar la continuación de modernización en el campo; por lo que el equipo mexicano que fue a negociar al asegurar la meta que les había sido encomendada “la aprobación de TLCAN”, con ello, los negociadores mexicanos se vieron forzados a ceder en repetidas ocasiones en las negociaciones sectoriales para no dañar el objetivo general; por lo que el equipo negociador quedó imposibilitado para excluir el maíz de la agenda de negociación o formular un acuerdo que garantizara una mayor protección al grano debido a su posición relativamente débil al negociar. En contraste con el equipo de Estados Unidos que pudo centrarse en obtener un balance positivo a su favor en cada negociación pues dio por sentado que era a México a quien más le interesaba mantener ese objetivo general. También se coincide que el gobierno mexicano tomó la decisión de “ceder” el maíz en las negociaciones con Estados Unidos para aprovechar las ventajas del país en otros productos agrícolas –frutas, hortalizas y azúcar-<sup>102</sup>.

Por otro lado, el análisis general de la situación en el campo que presentó el Subsecretario de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Luis Téllez, en la conclusión general del documento y específicamente de los productores de maíz, fue que el problema de la pobreza en el campo radicaba en la presión demográfica que experimentaba este sector: 26% de la población económicamente activa (PEA) se dedica a actividades agropecuarias y genera 7% del Producto Interno Bruto. Los países desarrollados, como EU, Canadá y la UE emplean un porcentaje de su PEA inferior al 6%<sup>103</sup>.

En ese sentido la reforma al artículo 27 constitucional era deseable porque como lo mencionó el propio Luis Téllez, “facilitaría la migración de los campesinos a centros urbanos, pues podrían disponer del único activo que tienen, su tierra. Además, de que la reforma al artículo 27 constitucional funcionaría como una forma para reactivar el potencial productivo

---

relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola”, en Vega Cánovas, Gustavo, (comp.), México, Estados Unidos y Canadá, 1993-1994, México, El Colegio de México, 1995, p. 55.

<sup>102</sup> Ídem.

<sup>103</sup> Téllez, Luis, La modernización del sector agropecuario, México, FCE, 1994.

del campo, ya que atraería flujos de inversión al campo al permitir la venta o renta de la tierra ejidal”<sup>104</sup>.

En consecuencia, fue decretada la reforma neoliberal del régimen agrario en el artículo 27 constitucional que rompe el contrato social de la Revolución Mexicana: al irrumpir el reparto agrario, mandato del Constituyente; al suprimir el carácter patrimonial (inalienable, inembargable e imprescriptible) de la propiedad campesina ejidal y comunal, y al abrir múltiples vías a la reconcentración de la tierra, que podrán acapararse en sólo 10 933 latifundios por acciones, la totalidad de las 180 millones de hectáreas agrícolas, ganaderas y forestales de México. De esta manera, en vez de resolverse la crisis agrícola se agregó a ésta una crisis política: el alzamiento campesino de Chiapas, cuyo detonante fue precisamente, como señaló el subcomandante Marcos, la reforma salinista del artículo 27 constitucional.<sup>105</sup>

Lo que no se alcanzó a dimensionar en el gobierno de Salinas, fue que una apertura total de maíz grano y sus derivados, implicaría la desaparición prácticamente completa de las cosechas de maíz. Sobre lo cual menciona José Luís Calva, que: “sobre cálculos preliminares que él ha realizado, lo llevan a la conclusión que perderíamos más de 10 millones de hectáreas netas de cultivos y que tendríamos un éxodo rural de alrededor de 15 millones de mexicanos, que inmigrarían a Estados Unidos o a las ciudades de México en condiciones en que ya tenemos ocho millones de desempleos abiertos o encubiertos en el llamado sector informal de la economía”.

El mismo autor dice que si estuviéramos seguros que los 15 millones de mexicanos expulsados del campo ahora con el libre comercio, tendrían posibilidades de inserción en otras ramas de la economía, la situación sería menos catastrófica, aunque no menos desgarradora. Pero el problema está en que no existen expectativas reales de empleo para los desahuciados del campo en otros sectores de la economía. Además, que la agricultura no solamente debe sostenerse e impulsarse por razones de equilibrio de cuentas externas, soberanía alimentaria y viabilidad de un México independiente, sino también debe respetarse por razones humanas: la liberalización comercial insensata e irresponsable en las líneas de producción que sustentan a

---

<sup>104</sup> Continuación de la una entrevista que se le hiciera a Luis Téllez, un estudiante del Colegio de México, en julio de 2001. “Además, de la reforma al artículo 27 funcionaría como una forma para reactivar el potencial productivo del campo, ya que atraería flujos de inversión al campo al permitir la venta o renta de la tierra ejidal”.

millones de familias rurales está produciendo un desgarramiento social de colosales dimensiones.

Cada tonelada de alimentos que nosotros producimos en México, no solamente significa un determinado volumen de empleo y de ingreso en el campo, significa también demanda de productos industriales, y en consecuencia, significa también empleos, producción e inversión en la industria, en el comercio y en los servicios.<sup>106</sup>

Bajo el TLCAN, se podría presumir que México ha tenido cerca de 15 años para su ajuste en el campo, periodo de desgravación arancelaria para el caso del maíz, mismo que ha sido una falacia porque en ningún momento se ha observado la aplicación de aranceles sobre las importaciones que rebasan el cupo autorizado en maíz, desde la entrada en vigor del Tratado. Lo que nos indica que han estado abiertas las fronteras libres de todo arancel, desde ese entonces. Por tanto, no ha existido periodo alguno de ajuste con la competencia, como es debido y legalmente obligatorio que exista.

Aunque algunos autores mencionan que para finales de 1996 el gobierno mexicano eliminó unilateralmente la protección al grano y el cupo de importaciones de maíz estadounidense<sup>107</sup>. El hecho de que el gobierno mexicano no se ajuste a lo que norma la legislación interna ni tampoco a los acuerdos celebrados en materia agrícola y en específico en maíz que constituye el eje de la alimentación de la población de bajos ingresos y es la actividad y medio de vida de la mayor parte de población rural campesina en México y el permitir que el maíz sufra una total desgravación arancelaria, conlleva a la pérdida del medio de vida de miles de campesinos, migración masiva que impide un desarrollo rural, y la generación de una inseguridad alimentaria que lleva al menoscabo de la soberanía en nuestro país especialmente frente a su proveedor Estados Unidos, que ahora para no perder su hegemonía, está usando a los productos alimentarios como arma de presión política y económica, a fin de mantener el control sobre países en desarrollo; no obstante, que ya se venía efectuando con la deuda externa, pero aún se están profundizando.

Los productores maiceros –es decir, la mayoría de los campesinos temporaleros mexicanos- figuran entre los principales perjudicados por la política económica instrumentada

---

<sup>106</sup> Calva, José Luis, 1991, “El eventual Tratado de Libre Comercio y sus posibles impactos en el campo”, *Problemas del Desarrollo*, Octubre-Diciembre, Vol. XXII, núm. 87, México, p.31

<sup>107</sup> Fritscher, Magda, “Expansión y crisis en los mercados agrícolas”, en Alejandro Encinas (coord.), *La Disputa por los mercados, TLC y Sector agropecuario*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura – Diana, 1992.

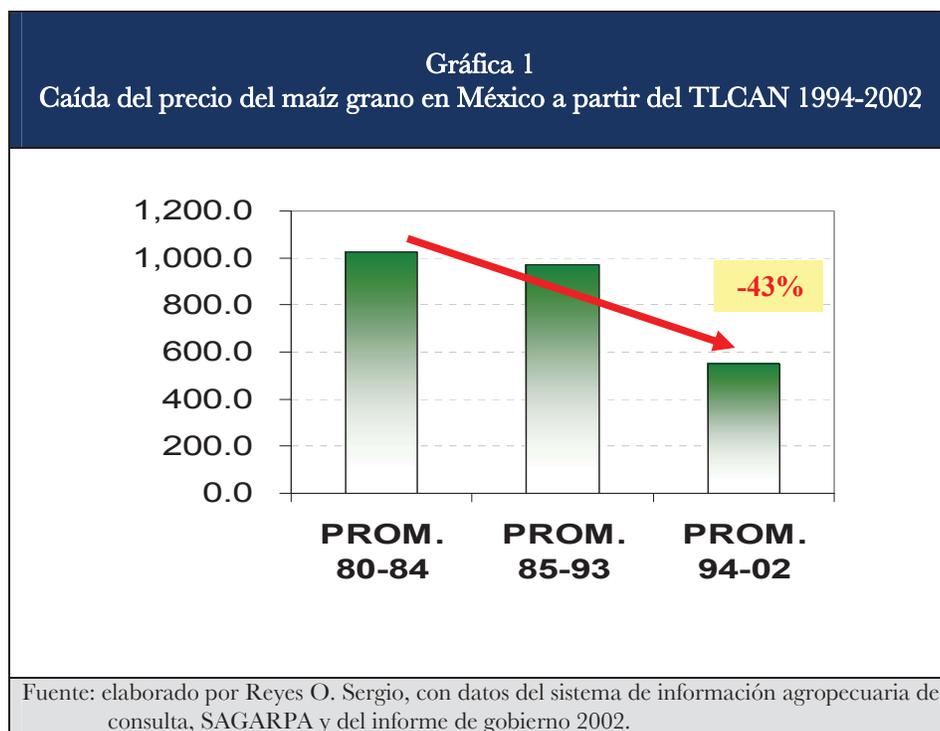
a partir de 1988. Utilizando como deflactor el índice nacional de precios al consumidor (base 1978), el precio real de garantía del maíz se redujo de 3 427 pesos por tonelada en 1981 a 2 291 en diciembre de 1988. Es decir la mayoría de los campesinos temporaleros mexicanos sufrieron una pérdida de 33.1% en su poder adquisitivo general. Y respecto al trienio previo al TLCAN (1991-93) perdieron 36.9% del poder adquisitivo de su grano, pese a la suma del subsidio del Procampo instituido en 1993.<sup>108</sup>

La adopción de política neoliberal que trae la supresión de precios de garantía o soporte- un abrupto descenso de los precios reales de los productos agropecuarios en los que México tiene notorias desventajas competitivas (los cuales pasaron a regirse por los precios internacionales) por el repliegue que tiene el Estado al fomento rural y su abrupta apertura unilateral a contracorriente de lo ocurrido en países con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Unión Europea, etc.), que reforzaron su intervencionismo gubernamentales en el campo (llegando a la actual guerra de subsidios).

El efecto, de la caída del precio de maíz en el mercado doméstico es lo que a afectado a nuestros productores maiceros, porque el abrir las fronteras al mercado externo con precios menores a los costos de producción, (Estados Unidos) genera una drástica pérdida en el precio real del maíz; a partir del TLCAN el maíz ha sufrido una caída en el precio en un 43% registrada en el año 2002, misma que conforme avanza el tiempo se va pronunciando; no obstante, lo que sobrevendrá después de la devastación del campo mexicano serán manejos de precios reales, lo que se detonará en hambre en las mayorías de la población mexicana.

---

<sup>108</sup> Ídem.



La firma del tratado, propició que ingresaran productos básicos mucho más baratos a los producidos en nuestro país y aumente la dependencia de estos. Si bien es cierto que esto contribuyó a mantener una oferta accesible y permanente de alimentos más baratos así como materias primas para la población, y por esta vía, bajar las presiones inflacionarias, por otro lado propició una competencia desleal a nuestro productores y una caída generalizada en los precios de estos productos, con la consecuente pérdida de rentabilidad del agro mexicano, su descapitalización y una consecuente caída en su ritmo de crecimiento<sup>109</sup>.

La pérdida del precio del maíz ha afectado mayormente a los agricultores pobres que llevan a cabo la siembra principalmente con su fuerza de trabajo propia y familiar, y sólo han podido sortear el deterioro de sus precios agrícolas mediante el abatimiento de sus niveles de vida, su mayor descapitalización y la agudización del hambre y la desnutrición de sus hijos.

<sup>109</sup> Reyes Osorio, Sergio, *El Sector Agropecuario y el TLCAN*, p. 47.

Como lo menciona Andrés Rosenzweig los precios agrícolas internacionales se establecen en niveles muy inferiores al costo real de la gran mayoría de los campesinos del mundo: muy inferiores incluso a los precios que permitirán a los más pobres comer suficientemente. El precio de los productos agrícolas es el de la vida; bajo un cierto nivel, se vuelve el precio de la muerte<sup>110</sup>.



Todo lo anterior ha causado un incremento de las importaciones que influye sobre la composición de nuestra canasta alimentaria, sólo en básicos hemos llegado a depender en un 43%.

El incremento de las importaciones en granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz) en México, cuyo acumulado 1994-2002 creció 123.6% comparado contra el acumulado de 1985-1993; y así en otros productos agroalimentarios. Esto nos indica que nuestra producción ha crecido a un ritmo bastante menor que al de nuestras necesidades alimentarias, específicamente a partir de 1994 y con esto se incrementa peligrosamente nuestra dependencia

<sup>110</sup> Rosenzweig, Andrés, Comentarios a la ponencia del Dr. Marcel Mazoyer sobre *Mundialización Liberal y Pobreza campesina: ¿Qué alternativa?*, de fecha 13 de septiembre de 2005 en la Cámara de Diputados.

alimentaria. En el maíz el incremento de las importaciones acumuladas del periodo 1984-93 al periodo 1994-2002 fueron del 95%”<sup>111</sup>.

Uno de los efectos de la subordinación alimentaria mexicana frente a la estadounidense se representa con frecuentes déficit crónico que tiende a incrementarse a partir del proceso de apertura comercial y de la firma del TLCAN. Si durante el periodo 1989-1993 se registra un saldo negativo de 635 millones de dólares en promedio anual, para 1994-1999 esa cifra se incrementa a 1 075 millones de dólares<sup>112</sup>.

El proceso de crecimiento de las importaciones de productos alimentarios tiene un profundo significado en la política económica nacional, pues no sólo estamos dejando nuestra alimentación en la voluntad de otros países, sino el empleo e ingreso que esta producción podría crear al interior del país, si la produjéramos, como podemos hacerlo; el ingreso del campo y el desarrollo rural no se vería presionado con un proceso de abandono de tierras que ocasiona la competencia desleal. Por otra parte, es un hecho bien conocido y ampliamente comprobado en la política internacional que no hay dependencia más grave para un país que la “dependencia del estómago”, pues esta afecta seriamente la soberanía política de los países. Lo que lo hace más peligroso aun es que dependa nuestra alimentación, sólo de un país, de Estados Unidos<sup>113</sup>.

En tales condiciones, de la caída del precio y con ello, profundización de la dependencia alimentaria en granos, resulta que, el verdadero problema de análisis económico-político que ya no estriba en explicar la caída del producto agrícola, sino más bien en explicar por qué no ha sido todavía más profunda la crisis agrícola.

La realidad radica principalmente en el alto peso específico de tres grandes causas contrarrestantes. Primera y fundamental es: la increíble capacidad de nuestros jornaleros agrícolas para no morir de hambre con salarios reales reducidos a menos de la mitad de los que tenían en 1976 (que ya eran de hambre). Segunda: La capacidad heroica de enormes masas de campesinos pobres para cultivar sus tierras con los estómagos más vacíos de lo que ya estaban antes del TLCAN. Tercera: La distorsión que se generó en la producción de maíz a través de capitalistas agrícolas del Estado de Sinaloa a partir del TLCAN y el PROCAMPO que con el sentido de darle un giro mayormente comercial se empezaron a utilizar tierras de

---

<sup>111</sup> Reyes Osorio, Sergio, *El Sector Agropecuario y el TLCAN*, p. 42 - 45.

<sup>112</sup> Ídem.

<sup>113</sup> Ídem.

riego de dicho Estado desplazando a unidades campesinas en cultivo de temporal. Situación que llevó a Sinaloa a ser el primer productor de maíz a nivel nacional, siendo una razón por la cual no se ha caído la producción de maíz blanco en el país.

En la actualidad el campo está viviendo un desajuste estructural que empezó con el derrumbe en la rentabilidad de muchos productores agrícolas, porque así como el maíz otros productos se encuentran en desventaja ante un libre mercado, frente a países que no mantienen una competencia o ventaja comparativa leal, ya que siguen inyectando altos subsidios en la producción de productos agroalimentarios como es el caso de Estados Unidos. Además, si el ajuste en la estrategia de industrialización, se hubieran preservado los principios de la Revolución mexicana, pudo haberse hecho exitosamente aun sin el boom petrolero, pero la riqueza petrolera facilitó la transformación hacia una nueva fase de industrialización, ordenando las finanzas públicas y la balanza de pagos (dejando de lado el agro mexicano). El resultado de estos errores u omisiones fue un crecimiento dramático de los pasivos externos y del déficit fiscal, que desembocaron en la crisis financiera de 1982 y en la brecha ingreso-gasto público insostenible.<sup>114</sup>

México hasta la fecha no cuenta con una política de Estado en agricultura; sobre qué producir y cómo producir. Causa suficiente para mantener una situación adversa en varios productos agroalimentarios, entre ellos el maíz; situación que no acontece en Estados Unidos que mantiene una política agrícola bien definida, sabe qué, cómo y en qué cantidades producir, incluso sobre proyecciones anuales para conocer cuál va a ser la demanda que tendrá su mercado interno y sobre todo el externo; de los países que han dejado de producir granos o alimentos como el nuestro.

En efecto, la producción maicera mexicana bajo el TLCAN es uno de los subsectores más vulnerables ante la liberalización comercial con Estados Unidos. Ello obedece a la mencionada notoria brecha tecnológica, las diferencias de políticas agropecuarias de fomento, caracterizadas en EE UU. al sector primario. Los costos de producción en México son marcadamente superiores a ese país. En ese sentido, una liberalización (total) de granos principalmente del maíz, tendría en consecuencia, graves efectos sobre México, en primer lugar por la conformación que tiene el campo mexicano de más de tres millones de familias campesinas que dependen de la producción de granos; en segundo lugar por los efectos

---

<sup>114</sup> Ídem.

multiplicadores adversos que la desaparición o severa reducción de la producción de granos provocaría en las demás ramas de la economía nacional; y, en tercer lugar por la importancia de las cosechas básicas en la seguridad alimentaria y en la soberanía nacional.

Los expertos agrícolas de Estados Unidos están de acuerdo en que México “no tiene – como dicen- una vocación granera”; y, por tanto, en que no hay ninguna razón fundada para pensar que México podría seguir produciendo granos. Sin embargo, tampoco hay razón para esperar que los negociadores estadounidenses tengan en cuenta los *costos sociales directos* de la severa reducción de la producción de granos en México, ni sus efectos multiplicadores adversos sobre el conjunto de la economía mexicana. Se trata, en todo caso, de consideraciones que deben ser introducidas por los representantes de México en las negociaciones.<sup>115</sup>

#### **2.4. Dependencia que Mantiene la Población Mexicana con el Maíz Blanco**

La producción de maíz blanco en México representa un 63 y un 66 por ciento de la producción agrícola total en términos de volumen y valor, respectivamente; también ocupa un 62 por ciento de la superficie cultivada total. Se calcula que entre 2.5 y 3 millones de productores están directamente relacionados con la producción de maíz blanco en México. Considerando el tamaño y promedio de los hogares rurales, hasta unos 18 millones de personas dependen de la producción de maíz para ganarse la vida<sup>116</sup>.

En tanto, el maíz constituye el eje de la alimentación de la población así como es el cultivo básico de la agricultura campesina mexicana y es fundamental reconocer que México aún está siendo superavitario en la producción de maíz blanco para consumo humano y deficitario en producción de maíz amarillo para el sector pecuario así como para las industrias que procesan alta fructuosa, aceites, cereales y almidones<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Calva, José Luis, 1991 “El eventual Tratado de Libre Comercio y sus posibles impactos en el campo mexicano” *Revista latinoamericana de economía Problemas del Desarrollo*, Vol. XXII, No. 87 octubre-diciembre, México, p. 28.

<sup>116</sup> Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN, Marco de trabajo analítico (fase II) y estudios temáticos por la Comisión para la Cooperación Ambiental, Québec, Canadá, 1999. p. 71.

<sup>117</sup> Fuente Consejo Regulador de la Cadena Maíz-Tortilla, 2005.

De las 21 millones de toneladas de maíz blanco que produce México, 7.15 millones de toneladas se destinan a la elaboración de tortilla, de los cuales la industria de la masa, la harina y la tortilla consume 5.15 millones y el resto se auto-consume principalmente por personas que viven en el campo. Para 2004 el maíz blanco en grano participó en la producción total de maíces en nuestro país en un 76.3% mientras que el forrajero lo hizo en un 22.8% para totalizar entre estos dos productos el 99.1% del total producido. El resto, 0.9% lo conforman el elote, maíz amarillo, palomero y para semilla<sup>118</sup>.

La actividad maicera no sólo involucra a 2.5 millones de productores rurales que subsisten de la misma y de sus familias; además de los 255 mil empleos directos que generan las mas de 50,000 tortillerías, 5 mil molinos de nixtamal y 7 empresas harineras que en conjunto suman 31 plantas productivas en México. La producción de maíz en México es de gran importancia desde el punto de vista alimentario, político y social, a diferencia de EUA cuyo uso principal es pecuario e industrial y –en la agricultura sólo emplea alrededor del 2 por 100 de la población activa<sup>119</sup>.

Actualmente, al hablar de la producción del maíz blanco, pensamos que es algo más que problema agrícola ante la apertura comercial; además, es un problema de orden político, social e incluso cultural, no debemos olvidar que somos los hombres mesoamericanos del maíz; es fundamental que el próximo gobierno en México se tenga en cuenta en el diseño de las políticas económicas, alimentarias y agrícolas que el maíz no sólo es el principal producto del campo mexicano, sino de la actividad de casi 3 millones de mexicanos que representa fuente de ingreso, medio de vida y base en la alimentación, ese es el aspecto social que prevalece su atención para que no se vean afectados los otros dos, el político que al ser dependientes nuestros estómagos del país del norte habrá la sujeción completa de nuestro gobierno a lo que dicte la política estadounidense, además de perder sus usos y costumbres que se tiene con el maíz.

Según Kirsten Appendini hace una clasificación de los productores de maíz en México<sup>120</sup>, basada en los datos arrojados por la encuesta de la Secretaría de Agricultura y Recursos

---

<sup>118</sup> Ídem.

<sup>119</sup> Véase KRUGMAN R, Paul y Obstfeldt, *Economía Internacional*, Teoría y política, 4ª Edición, McGrawHill-España, 1999. p.188.

<sup>120</sup> Appendini, Kirsten, Op cit., 1992, p. 86.

Hidráulicos (SARH) en 1985<sup>121</sup>, y los clasifica en tres categorías: empresarial, campesino intermedio, y campesino, dependiendo del tipo de predio y las condiciones tecnológicas<sup>122</sup> en las que producen el grano.

Los productores empresariales son aquellos que poseen predios de más de 10 hectáreas y cultivan el maíz en tierras de riego, usan semillas mejoradas, fertilizantes y tracción mecánica. En esos años representaban el 2.2% de los productores, poseían el 14.3% de la superficie cosechada y aportaban entre el 15% de la producción total y el 25% del maíz al mercado.

Los productores intermedios les denomina a aquellos campesinos medios que poseen predios entre 2.5 y 10 hectáreas y cultivan el maíz en tierras de temporal, con un insumo (semillas mejoradas o fertilizantes) y sin tracción mecánica. En ese año 1985 constituían el 51% de los productores, poseían 55% de la superficie cosechada de maíz y aportaban el 50.9% de la producción y el 57.4% del grano al mercado. Estos campesinos eran los más dependientes de los apoyos a la producción y comercialización del gobierno ya que a diferencia de los productores empresariales que poseen tierras de riego y tienen diversas opciones de cultivo.

Se consideran como productores campesinos “tradicionales” aquellos productores minifundistas que cultivan maíz en predios de 2.5 hectáreas o menos, en general tierras de temporal sin usar ningún insumo ni tracción mecánica. En ese año constituían el 46.8% de los productores, ocupaban el 30% de la superficie cosechada y aportaban el 34% de la producción total y el 17% del maíz comercializado. El maíz en esos predios se produce principalmente para el autoconsumo y es el eje de la supervivencia de la unidad familiar campesina. Durante la crisis de la deuda esta agricultura se mantuvo a pesar de los cambios en la política agrícola, pues es la que menos acceso tiene a los apoyos para la producción y comercialización<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Andrade, José Luís, “El autoconsumo de maíz y frijol en México”, documento No. 2, “la producción, comercialización, y autoconsumo de maíz en el ciclo agrícola primavera-verano 85-85” SISVAN, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Roma, fotocopia, 1988, cuadros 1.2.1 y 3.2.2 en Appendini, Kirsten, Op cit., 1992, pp. 132 y 133.

<sup>122</sup> Las condiciones tecnológicas se refieren a la calidad de la superficie: riego o temporal; el uso de insumos: fertilizantes y semillas mejoradas; y al uso o no de tracción mecánica, Appendini, Kirsten, Op cit., 1992, p. 82.

<sup>123</sup> Appendini, Kirsten, Op cit., 1992, p. 131.

Sin embargo los más afectados con la decisión de incorporar al maíz al TLCAN fue el 51% de los campesinos maiceros que obtenían un excedente sobre los requerimientos de autoconsumo y que representa el mayor porcentaje tanto de población económicamente activa y el que aporta mayor cantidad en el total de la producción y comercialización.

El autoconsumo nacional está estimado en 5 millones de toneladas; la producción comercial como su nombre lo indica, se utiliza para cubrir los requerimientos de demanda comercial de los 7 sectores industrializadores del maíz. A través de los canales comerciales establecidos se hacen llegar a los industriales de la masa y la tortilla, los harineros, pecuarios, almidoneros, cerealeros, etc.

El maíz grano en México (es el maíz blanco) normalmente se toma en consideración para contabilizar la producción nacional debido a que se produce en mayor cantidad en relación a los demás maíces y la mayor parte de la producción de maíz blanco en México es de temporal como quedó asentado anteriormente y se utiliza de manera prioritaria para el consumo humano en la elaboración de tortillas (proceso tradicional con harina de maíz nixtamalizada, en una gran variedad de formas y presentaciones como son: tortillas, atoles, tamales, frituras, cereales, pozole, elote, etc.) y los excedentes para uso pecuario, e industrial, que veremos más adelante.

#### *2.4.1. Perfil productivo de maíz blanco en México*

El maíz en nuestro país representa casi el 50 % de la superficie total sembrada; de esta el 87.42 % es de temporal y el 12.58 % es de riego. De las 21 millones de toneladas de maíz blanco que produce México, 7.15 millones de toneladas se destinan a la elaboración de tortilla, por la industria de la masa, la harina y la tortilla y el 4.85 millones se auto-consume principalmente por personas que viven en el campo<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Información del Consejo Regulador de la Cadena Maíz-Tortilla, 2005

2.4.1.1. Producción Nacional

MAÍZ: Producción, superficie sembrada y cosechada, rendimiento anual obtenido (1990-2003)

Tabla 1 Producción Nacional de maíz blanco (1990-2003)							
Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Producción Anual (ton)	14'251,500	16'929,342	18'125,263	18'235,826	18'352,856	18'025,952	17'656,258
Superficie Sembrada (ha)	7'730,038	8'002,675	8'247,607	9'196,478	9'079,636	8'639,045	9'133,074
Superficie Cosechada (ha)	6'946,831	7'219,352	7'428,225	8'193,968	8'020,392	8'051,241	7'406,061
Rend. Anual Obtenido (Kg/ha)	2,052	2,345	2,440	2,226	2,288	2,239	2,384
Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004/2005*
Producción Anual (ton)	18'411,320	17,706,376	17,556,905	20,134,312	19,297,755	20,701,420	21.901.900
Superficie Sembrada (ha)	8'495,147	8,495,876	8,444,794	8,396,879	8,270,939	8,126,821	8,086,121
Superficie Cosechada (ha)	7,876,819	7,162,702	7,131,181	7,810,847	7,118,918	7,520,918	7,124,910
Rend. Anual Obtenido (Kg/ha)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2,960

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Centro de Estadística Agropecuaria de SAGARPA.  
S/d: No hay datos disponibles para ese año.  
\*Los datos del año 2004/2005 son del ciclo octubre-septiembre, obtenidos en la balanza nacional de disponibilidad consumo, información básica resultados del 2004, publicada octubre 25 de 2005.

2.4.1.2. Producción Estatal

Para 1997 el estado de Sinaloa produjo el 15.2% de la producción total nacional de maíz, el Estado de México el 13.0% y Jalisco era el tercer productor nacional de maíz con el 11.7% y actualmente es el primer productor, cabe señalar que Sinaloa pasó de una producción de 317,517 toneladas de maíz en 1990 a 2,700.843 miles de toneladas de maíz en 1997 con TLCAN, teniendo el mayor repunte en el año 2002 con 3,149,994.63 miles de toneladas descendiendo en el 2003 a 2,741,315.89 miles de toneladas ya menor a Jalisco que fue de

3,122,595.64.<sup>125</sup> Durante los años 1991-2004/2005 la tasa anual de crecimiento promedio fue de 3.1%

*a) Principales Estados productores*

Dentro de los principales estados productores de maíz grano se encuentran Sinaloa, Estado de México, Jalisco, Chiapas, Guerrero y Michoacán.

El estado de Jalisco en 2004/2005 participó con el 18.6% de la producción total, siguiéndole el estado de México con el 10.3%, Chiapas con 10.1%, Guerrero participó con 10.1%, Guerrero 6.3% y Michoacán 8.5%<sup>126</sup>, son las entidades que mayormente dependen del cultivo de maíz, su cultivo no es netamente tecnificado o con sistema de riego; en tanto ocupa mano de obra considerable para ser los principales Estados productores de maíz; en esos Estados se ubican los productores campesinos intermedios, según la clasificación de K, Appendini; el Estado de Sinaloa se convirtió en uno de los principales productores de maíz a partir del TLCAN, sin embargo, este no depende totalmente del cultivo de maíz, mantienen el uso de tierras de riego, tecnificadas sobre las que se puede tener beneficios con otro tipo de cultivo. Todos los demás Estados participan con valores menores del 10%.

En el caso del Estado de México, aunque parte de su producción entra en los canales normales de comercialización, la mayor parte es para autoconsumo. Aquí, en forma especial se da el maíz morado, es un producto de gran valor con el cual se elaboran tortillas de gran calidad, este tipo de maíz tiene un sobreprecio. En los Estados como Guerrero, Chiapas, y Michoacán, se siembran razas muy específicas en las zonas para autoconsumo y que no se dan en otros puntos, por lo menos no con la misma calidad.

Como podemos apreciar en las siguientes tablas 2 y 2 bis el volumen de producción de maíz a raíz de su inclusión en el acuerdo comercial en materia agrícola con Estados Unidos, sus impactos en la disminución productiva fue en estados mayormente de cultivo de temporal como son: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango,

---

<sup>125</sup> Información adquirida en el departamento de estadística de SAGARPA, sobre volumen de producción nacional en el período 1991-2004, de fecha marzo 2005.

<sup>126</sup> Fuente: Información de la producción estimada para el ciclo PV-2004 (noviembre 2004), por SIAP-SAGARPA, con datos de esa Secretaría y del Foreign Agricultural Service y del Market News service del USDA, Panorama Internacional: ciclo oct-sep 2004/2005.

Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Morelos, Yucatán y Tlaxcala.

<b>Tabla 2</b>					
<b>Volumen Producción Estatal de maíz blanco riego + temporal (miles de toneladas)</b>					
<b>ESTADOS</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Aguascalientes	74,037	85,562	77,249	63,082	91,494
B California	23,661	6,324	7,176	6,704	8,464
Baja C. Sur	97,492	40,484	85,065	88,657	54,036
Campeche	115,314	54,889	133,041	189,481	223,210
Chiapas	1,096,254	1,696,001	1,543,675	1,319,230	1,755,859
Chihuahua	487,031	303,627	412,303	768,249	572,755
Coahuila	96,172	44,855	31,851	49,231	41,265
Colima	90,568	90,654	94,318	70,194	57,859
D. Federal	16,216	12,826	12,758	15,211	9,547
Durango	325,088	291,280	288,146	238,427	213,029
Guanajuato	1,020,245	824,005	757,368	558,237	993,742
Guerrero	765,736	1,112,254	1,072,124	812,128	1,132,220
Hidalgo	453,166	406,140	427,970	465,226	502,202
Jalisco	2,125,336	2,231,290	2,328,157	2,074,466	2,782,997
México	1,561,746	2,146,471	2,250,753	2,309,408	1,591,534
Michoacán	1,042,268	1,293,058	1,130,533	985,172	1,151,332
Morelos	97,599	115,943	100,732	98,534	99,590
Nayarit	317,063	225,790	224,996	242,120	234,902
Nuevo León	159,112	54,759	43,347	64,558	25,294
Oaxaca	623,953	720,714	683,624	625,270	735,693
Puebla	881,146	1,063,857	1,182,504	797,162	790,027
Querétaro	168,409	186,173	169,207	156,342	233,036
Quintana Roo	6,616	10,410	37,778	49,731	44,869
San L. Potosí	193,209	160,989	169,285	177,986	192,227
Sinaloa	2,762,275	2,027,474	1,696,177	2,700,843	2,618,852
Sonora	542,981	457,480	836,442	641,000	330,914
Tabasco	125,365	99,995	140,937	154,920	107,359
Tamaulipas	1,355,550	818,609	230,338	262,694	344,123
Tlaxcala	310,065	297,076	328,046	178,806	176,119
Veracruz	929,953	1,104,281	1,182,712	1,121,082	947,968
Yucatan	94,582	73,136	45,049	142,088	117,848
Zacatecas	277,618	296,450	302,291	230,019	274,344
Total nacional	18,235,826	18,352,856	18,025,952	17,656,258	18,454,710

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del departamento de estadística de la SAGARPA.

**Tabla 2 bis**  
**Volumen Producción Estatal de maíz blanco riego + temporal (miles de toneladas)**

Estados	1999	2000	2001	2002	2003
Aguascalientes	37,657	31,692	42,942	58,240	58,684
Baja California	6,848	9,917	5,235	6,069	4,209
Baja C. Sur	56,751	37,279	32,489	29,398	30,202
Campeche	238,618	251,763	199,672	31,383	189,815
Chiapas	2,135,550	1,887,370	1,754,130	1,858,328	2,002,592
Chihuahua	498,255	453,483	657,452	557,963	531,684
Coahuila	18,376	28,226	23,247	21,619	32,108
Colima	54,696	37,680	42,148	37,416	29,723
D. Federal	12,998	12,071	12,654	10,566	9,492
Durango	165,860	173,139	192,313	256,838	402,644
Guanajuato	582,434	652,661	1,242,638	1,189,770	1,261,338
Guerrero	1,269,519	1,181,463	1,038,965	919,054	1,209,164
Hidalgo	526,650	595,979	607,912	578,168	604,208
Jalisco	2,482,087	2,158,926	2,888,963	3,061,055	3,122,596
México	2,193,507	1,757,710	2,284,682	1,976,788	1,923,410
Michoacán	1,383,741	1,103,374	1,333,354	1,304,269	1,442,715
Morelos	90,722	83,719	122,714	55,805	84,902
Nayarit	212,157	226,525	200,519	198,328	184,961
Nuevo León	33,174	31,083	32,861	54,789	52,898
Oaxaca	741,920	817,497	804,897	601,083	713,743
Puebla	861,374	925,136	1,121,841	724,907	863,243
Querétaro	143,491	176,975	274,922	308,707	285,928
Quintana Roo	53,324	34,318	38,593	17,082	58,127
San Luis Potosí	124,474	128,780	140,819	151,451	188,859
Sinaloa	1,476,451	2,319,475	2,650,714	3,149,995	2,741,316
Sonora	307,366	69,763	77,510	149,032	229,058
Tabasco	140,280	159,851	179,105	160,023	145,921
Tamaulipas	303,683	281,042	153,361	194,527	290,145
Tlaxcala	150,426	279,614	312,696	171,276	265,991
Veracruz	1,040,815	1,242,284	1,216,357	1,080,540	1,095,484
Yucatán	159,698	160,738	129,598	12,664	123,481
Zacatecas	203,475	247,373	319,008	370,623	522,779
Total nacional	17,706,376	17,556,905	20,134,312	19,297,755	20,701,420

Fuente: Elaboración propia con datos del departamento de estadística de la SAGARPA.

El Estado de Sinaloa como se citó, es el único que ha presentado un aumento en el nivel de producción, ha aportado durante el periodo 1994-2003 un promedio de 21.9% del total de la producción nacional causando por la distorsión en la producción, al ser introducido el maíz en los distritos de riego donde los promedios de producción son tres o cuatro veces más altos que el promedio nacional y que tienen posibilidad de introducir otros cultivos; situación que desplaza a los tradicionales productores de maíz distribuidos en toda la república; distorsión que genera mayores gastos para la distribución del grano a zonas que antes eran productoras.

Los estados que mayor consumo son el Estado de México con el 13.4% del total de consumo, el Distrito Federal el 8.8%, le sigue Veracruz con el 7.0% y Jalisco un 6.4% del total del consumo.

Tabla 3 Producción y Consumo de maíz por Estado (miles de toneladas)				
Entidad	Consumo	Participación %	Producción Prom.94-03	Déficit o Superávit
Jalisco	732	11.4	2,526	1,794
Edo. de México	1516	9.0	1,999	483
Sinaloa	294	21.9	4,844	4,550
D.F.	996	4.9	1,096	100
Veracruz	800	4.9	1,097	297
Puebla	588	4.1	921	333
Nuevo León	444	0.2	55	- 389
Guanajuato	540	4.1	908	368
Michoacán	461	5.5	1,217	756
Sonora	398	1.6	364	- 34
Guerrero	357	4.7	1,051	694
Tamaulipas	319	1.9	423	104
Chiapas	454	7.7	1,705	1,251
Chihuahua	353	2.3	524	171
Otros	3,035	15.3	3,387	352
Total	11,287	100.0	22,117	10,830

Fuente: Elaboración propia con base en información del departamento de datos estadísticos de la SAGARPA, Censo poblacional de INEGI 2000/01

La lista de los 14 estados en la tabla anterior nos muestra que estos representan el 73% del consumo humano nacional de las 11,287 miles de toneladas; para esos estados el cultivo de maíz representa fuentes de empleo, además de contribuir a la seguridad alimentaria del país, son las entidades que contribuyen más a la producción total nacional de ese grano. La cantidad registrada de superávit de 10,830 que se utiliza para consumo forrajero y otros destinos como lo veremos más adelante.

Los estados entre los que consumen cantidades muy pequeñas de maíz (menos del 1% en relación al consumo total) tenemos a Zacatecas, Aguascalientes y Quintana Roo.

En relación al consumo total nacional (incluye uso forrajero) existe un déficit de casi 5 millones de toneladas. El estado que presenta el mayor superávit de maíz es Sinaloa con 4,550 miles de toneladas, incrementado drásticamente su producción a raíz del TLCAN que ha evitado que se refleje una caída en el nivel de producción nacional, debido al efecto negativo

que tuvo la inclusión del maíz al TLCAN y con ello la eliminación de precios de garantía, caída del precio real, etc. Para los productores campesinos intermedios que han dejado de cultivar maíz para emigrar a Estados Unidos y a otras ciudades.

#### 2.4.2. Nivel de Consumo de maíz en México

##### 2.4.2.1. Consumo de la población mexicana

En México existen 102 millones de habitantes de acuerdo a las cifras del INEGI, de los cuales prácticamente el 100% se pueden considerar consumidores de tortilla de maíz, aun cuando existe una relación inversamente proporcional entre el nivel de ingresos y la importancia del maíz blanco como fuente calórica<sup>127</sup>.

Tabla 4 Fuentes Calóricas en la alimentación del Mexicano % de ingesta diaria	
Concepto	Porcentaje
Maíz - Tortilla	47%
Pan	11%
Pasta	5%
Galletas	2%
Azúcar	9%
Accites y Mantecas	8%
Otros	7%
Leche y Derivados	6%
Fríjol	5%
Total	100%
Fuente: Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, 2005.	

El maíz blanco nixtamalizado transformado en tortilla es la dieta básica de los mexicanos, con un consumo promedio diario de 286 gr. por persona que les proporciona aproximadamente un 47 % del total de las calorías diarias necesarias, como lo muestra la tabla 4 en cifras expresadas como porcentaje del total de la ingesta diaria.

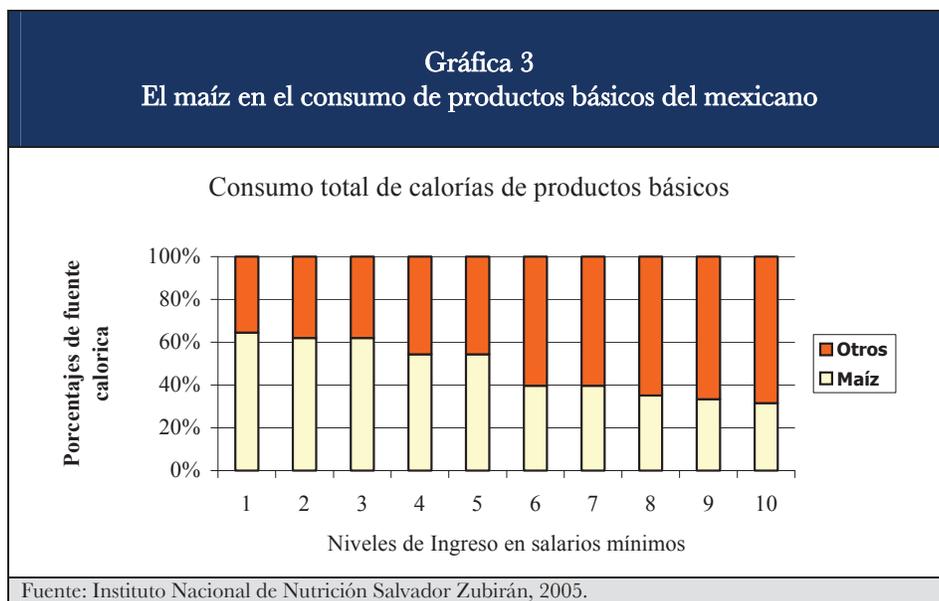
El mercado de la tortilla en México alcanza un volumen superior a los 10 millones de toneladas anuales, lo cual representa un promedio de 122 kg por persona al año. Si

<sup>127</sup> *Ibíd*em p. 70.

consideramos los 10 millones de toneladas de tortillas de producción anual y que la industria harinera al 31 de diciembre de 1997 estimó su participación en el mercado de la tortilla en 45% la cantidad de grano utilizado por la industria de la masa y la tortilla fue de 3 millones 290 mil toneladas de maíz.

La importancia del maíz en la alimentación del pueblo mexicano va más allá de su contribución a la dieta y a la economía familiar, ya que en nuestro país, como se comentó anteriormente, se consumen aproximadamente 122 kilos de tortilla de maíz por persona al año, y es algo tan tradicional y arraigado en nuestras costumbres que forma parte de la cultura.

Sin embargo, al hablar de la contribución que tiene el maíz a la dieta en el consumo diario de calorías, vemos que llega a ser de más del 60% en las familias que tienen el ingreso mínimo, situación en la que se encuentran miles de familias mexicanas.



Cuando, bajo esas condiciones se promueve una apertura total de maíz ante el mercado estadounidense de donde importamos maíz amarillo o forrajero para destinarlo aquí a consumo humano representa una competencia donde la nutrición es otro punto clave, porque el maíz amarillo que importamos contiene residuos tóxicos altamente cancerígenos, y

tiene un contenido proteico 20% a 25% inferior al del maíz blanco mexicano.<sup>128</sup> El recorte de ese porcentaje proteínico a la población de los estratos de bajos ingresos y población rural que ahora consume maíz blanco provocará efectos nutricionales terribles, porque más de la mitad de las escasas proteínas ingeridas provienen de la tortilla. Ello equivaldría a reducir el consumo de proteínas en 8 gramos diarios, cuando ya tenemos un subconsumo proteico considerable.

Actualmente México es autosuficiente en maíz blanco destinado para consumo humano que para 2005 se estimó en 11,285<sup>129</sup>, miles de toneladas (51% del total en producción), excluyendo 5 millones de toneladas destinadas al autoconsumo, el resto se canaliza a otros usos como el pecuario e industrial. En el caso de la industria pecuaria hay que considerar que se trata de maíz blanco el que es para consumo humano y cuya calidad como alimento animal no es la adecuada debido a diferencias nutricionales en comparación con el maíz amarillo de EUA que se ha desarrollado para esa actividad específicamente. El maíz amarillo es más barato que el blanco, tanto en México como en EUA.

Los precios del maíz blanco en el mercado internacional por lo general son ligeramente más altos que los del maíz amarillo, aunque el diferencial de precios puede variar significativamente según la situación general de la oferta y la demanda. Dentro de las bases existe una diferencia entre el maíz blanco y el amarillo en sus diferentes calidades o grados, es un factor que sufre enormes variaciones, afectado de manera fundamental por los niveles de oferta y demanda de maíz blanco en México.

#### *2.4.2.2. Principales destinos de consumo*

Para México de acuerdo a la balanza de Disponibilidad-Consumo, calculada por la SAGARPA, para el año 2005, se estimó que el consumo de maíz se distribuyó en 5 grandes rubros en relación a una producción disponible para ese año de 21,901.9 miles de toneladas de

---

<sup>128</sup> Calva, José Luis, 1991, “Posibles efectos de un Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos sobre el sector agropecuario”, *El Tratado de Libre Comercio y la frontera Norte, Revista mexicana de sociología*, Año LIII/NUM.3, Julio-septiembre, México, p. 121

<sup>129</sup> Datos de la Balanza Nacional de disponibilidad y consumo, información básica resultado del 2004, publicada en Internet 25 de octubre 2005, [http://www.siea.sagarpa.gob.mx/ar\\_combalcomer.htm](http://www.siea.sagarpa.gob.mx/ar_combalcomer.htm), consulta 09 de diciembre de 2005.

maíz blanco. En contraste, EUA, productor de maíz amarillo, destina aproximadamente el 63% del grano para alimento animal, 13% para uso industrial y consumo humano y el 26% para la exportación.

En 2005 la *industria pecuaria* consumió un total de 4,324.3<sup>130</sup> miles de toneladas de maíz que corresponden al 19.7% del consumo total del maíz en México. De dicho consumo el 79% fue maíz nacional y el 21% maíz de importación. El maíz que se destina a la industria pecuaria, mayormente se dirige al consumo avícola, seguido del porcícola y el resto en el consumo de otras especies. Dependiendo de la disponibilidad y sobretodo del precio del maíz, el cual puede ser sustituido por sorgo.

La *industria del almidón* llega a representar el 11% del consumo total de maíz teniendo el almidón aplicaciones en la industria alimentaria, textil, farmacéutica, adhesivos, tintas, etc. La industria almidonera además de su producción de almidón, almidones modificados, dextrinas, dextrosa, glucosa, “grits” de maíz para cervecería, aceite de maíz, elabora el jarabe de maíz rico en fructosa. Este sector almidonero se encuentra ubicado en los estados de Jalisco principalmente, Estado de México y Querétaro.

El mercado de la tortilla en México alcanza un volumen superior a los 10 millones de toneladas anuales, lo cual representa un promedio de 122 kg por persona al año. Si consideramos los 10 millones de toneladas de tortillas de producción anual y que la industria harinera al 31 de diciembre de 1996 estimó su participación en el mercado de la tortilla en 45% la cantidad de grano utilizado por la *industria de la masa y la tortilla* fue de 3 millones 290 mil toneladas de maíz.

La *industria de la harina nixtamalizada* es la tercera industria más importante consumidora de maíz. En México existen cuatro empresas que manejan el mercado de dicho producto, Maseca, Minsa, Agoinsa y Hamasa, siendo las dos primeras las que participan con el mayor porcentaje en dicho mercado. El principal destino de la harina de maíz es la industria de la tortilla. El tamaño del mercado estimado en 1996 es de 22.1 mil millones de pesos (excluyendo los subsidios del gobierno).

En tal virtud, las negociaciones del TLCAN para el sector agrícola que aparecen como un problema de competencia entre México y Estados Unidos; con la existencia de empresas

---

<sup>130</sup> Ídem.

agrícolas globales o de carácter internacional, la competencia tiene que ver mayormente con consorcios internacionales que se disputan el mercado internacional. En este sentido, la estrategia de la política del gobierno en el país debe tener como objetivo apoyar decididamente a empresas de pequeña y mediana escala así como a los productores pequeños y medianos, para enfrentar las oportunidades y restricciones de un mercado nacional de productos abierto a las importaciones de otros países<sup>131</sup>.

## 2.5. El Maíz Mexicano en el Contexto Mundial

En el mundo se producen 603 millones de toneladas de maíz al año, de las cuales, México es el cuarto productor mundial con una cosecha promedio, en los últimos 5 años, de 19.287 millones de toneladas, que representan el 3.15 % de la producción mundial, siendo los Estados Unidos y China los principales productores de este grano básico en el mundo, con un 41 % y 20.44 % respectivamente.

La mayor parte del maíz producido a nivel mundial es amarillo. México es el principal productor y consumidor de maíz blanco en el mundo, con aproximadamente 21 millones de toneladas anuales, muy por arriba de los 5,7 millones de Sudáfrica, 5.6 de Egipto, 4.4 de Nigeria y 3.2 de EEUU.

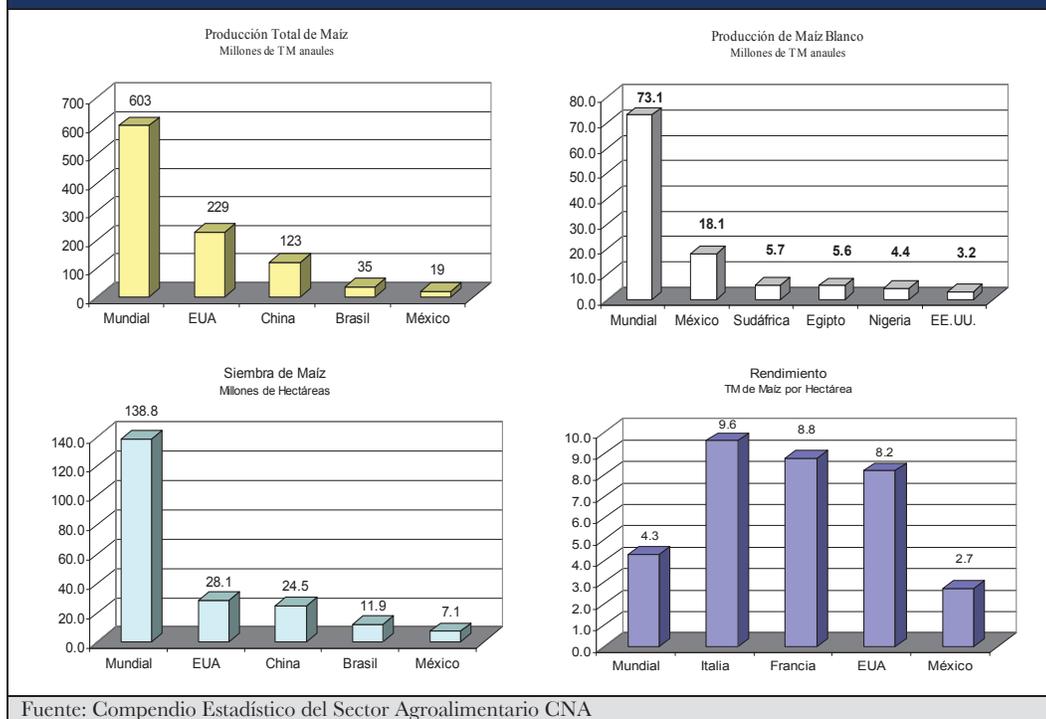
No obstante que México es el cuarto productor mundial de maíz, es uno de los países que tiene los rendimientos de producción más bajos del mundo con un índice promedio de 2.7 toneladas de maíz por hectárea, ello se debe a diversos factores como son: la pulverización en la tenencia de la tierra, la falta de apoyo tecnológico, financiamiento y capacitación y a la ausencia de una política eficiente del Estado. Es fundamental desarrollar un plan estratégico en el que se incluya la planeación y capacitación para incrementar los rendimientos y reducir los costos de producción de maíz a niveles competitivos.

De las 21 millones de toneladas de maíz blanco promedio que produce México, 7.15 millones de toneladas se destinan a la elaboración de tortilla, de los cuales la industria de la masa, la harina y la tortilla consume 5.15 millones y el resto se auto-consume principalmente por personas que viven en el campo.

---

<sup>131</sup> *Ibíd*em p. 73.

**Gráfica 4**  
Producción, superficie, rendimiento de maíz Amarillo y blanco a nivel mundial



El comercio mundial de maíz está determinado por la dinámica de las exportaciones de Estados Unidos, que en promedio aporta el 72% de las exportaciones del mundo; así como representa el mayor productor en maíz con un 41% del maíz cosechado en el planeta, sus ventas externas representaron en el quinquenio 1998-2002 el 67% de las exportaciones mundiales. La Unión americana aporta el 40% de la producción mundial de maíz, 572 millones de toneladas anuales, y el 100% de las importaciones de maíz de México desde la década de 1970 provienen de ese país<sup>132</sup>.

<sup>132</sup> Sagar, Situación actual y perspectivas de la producción de maíz en México: 1990.1999, Sagar, 2000, p.39, en Cámara de Diputados LVII Legislatura, p. 54.

La producción mundial de maíz blanco es de 65 a 75 millones de toneladas, cantidad relativamente pequeña en comparación con la producción anual de 572 millones de toneladas de maíz amarillo.

Los precios del maíz blanco en el mercado internacional por lo general son ligeramente más altos que los del maíz amarillo, aunque el diferencial de precios puede variar significativamente según la situación general de la oferta y la demanda. La cotización del precio internacional del maíz en la CBOT (Chicago Board of Trade) hace referencia al maíz amarillo grado US2, adicionalmente existe el factor denominado “bases”, que contempla la movilización, almacenaje y financiamiento del producto.

Dentro de las bases existe una diferencia entre el maíz blanco y el amarillo en sus diferentes calidades o grados, es un factor que sufre enormes variaciones, afectado de manera fundamental por los niveles de oferta y demanda de maíz blanco en México. Debido a la inexistencia de una planeación de las importaciones y a la falta de una reserva estratégica de maíz en México, los especuladores en los Estados Unidos aprovechan los periodos de importación de nuestro país para elevar los precios de las bases con la seguridad de que estaremos obligados a pagarlas para satisfacer el consumo nacional.

Incremento, que aumenta los niveles de precio que los compradores tienen que pagar, sin beneficiar al productor de maíz nacional, e impactando finalmente en el precio de la tortilla para el consumidor final; no obstante, actualmente como lo vimos en una gráfica anterior las importaciones de maíz blanco son bajas, por las restricciones y el freno interno que han mantenido organizaciones campesinas, pero la falta de una restricción para el año 2008, los especuladores en los Estados Unidos si podrán aprovechar también esas ventajas y encarecerá el maíz blanco.

Estados Unidos se ha convertido en el gran promotor universal de la liberalización agrícola. Sin embargo, en la práctica ese país ha manejado un doble discurso, por una parte, presiona a los países en desarrollo, directamente o mediante el uso del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y, en parte, la propia OMC, para que liberalicen el comercio agrícola y reduzcan sus intervenciones gubernamentales en el fomento agropecuario. Por otra parte, mantiene fuertes medidas de protección comercial de su agricultura –bajo una tupida malla de mecanismos no arancelarios- así como una fuerte intervención gubernamental en la promoción de su desarrollo agropecuario.

## **CAPÍTULO III**

## **NEGOCIACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS SOBRE MAÍZ BAJO EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)**

### **3.1. Acto especial del Ejecutivo Federal para la incorporación del TLCAN al sistema jurídico mexicano**

Mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Ejecutivo Federal hace saber a sus habitantes que se firmó el día 17 del mes de diciembre del año de 1992 en las ciudades de México, Ottawa y Washington, D.C., simultáneamente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El Tratado fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día 22 de noviembre de 1993, según Decreto publicado en el DOF el 08 de diciembre del mismo año. Los Gobiernos de México, Canadá y los Estados Unidos de América, de conformidad con el Artículo 2203 del TLCAN, intercambiaron notificaciones en las que manifestaron haber concluido con las formalidades jurídicas necesarias a efecto de que el Tratado entrara en vigor el día 01 de enero de 1994<sup>133</sup>.

- (a) Tratado internacional trilateral, que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, (GATT siglas en inglés) establecen una zona de libre comercio México, Estados Unidos y Canadá.<sup>134</sup> Disposición del GATT que los convierte en Partes contratantes de ese acuerdo multilateral y por ende bajo su regulación, esto conforme al Artículo XXXII sobre Partes contratantes que a la letra dice:

---

<sup>133</sup> Información obtenida de Publicación en el Diario Oficial de la Federación, publicación de fecha 20 de Diciembre de 1993.

<sup>134</sup> Artículo 101, Capítulo I, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pág. 11.

“1. Serán considerados como partes contratantes del presente Acuerdo los gobiernos que apliquen sus disposiciones de conformidad con el artículo XXVI o con el artículo XXXIII o en virtud del Protocolo de aplicación provisional. [...]”

El TLCAN es un acuerdo mediante el cual se pacta eliminar los derechos aduaneros, todas las reglamentaciones comerciales restrictivas como pueden ser cupos o cuotas, licencias, permisos previos, etcétera, respecto al intercambio de los productos originarios de los países integrantes de la zona de libre comercio<sup>135</sup>. No obstante, éste acuerdo esta bajo las regulaciones que dicta el GATT conforme lo inicialmente expuesto, por lo que conoceremos lo que dispones el TLCAN en medidas restrictivas a productos agrícolas (maíz), seguidas por las disposiciones del GATT en ese mismo aspecto, para definir cuales favorecen a proteger el maíz nacional.

El TLCAN esta sujeto a enmiendas que cualquiera de las partes integrantes puede presentar con fundamento en la siguiente disposición dentro del propio tratado en su capítulo XXII sobre disposiciones finales, artículo 2202 referente a enmiendas, dispone:

“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”.

### **3.1.1. El TLCAN y su interpretación conforme la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados**

Conforme a lo dispuesto en la Convención de Viena en su artículo 1º señala: “La presente Convención se aplica a los tratados entre los Estados” y conforme a ello, el TLCAN se interpretará acorde a lo que ella disponga. Así mismo, de acuerdo a lo dispuesto por el TLCAN, artículo 102, párrafo 2, menciona: “Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las *normas aplicables del derecho internacional*”. (el énfasis en cursivas es propio) Como derecho internacional se entiende la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados

---

<sup>135</sup> Witker, Jorge y Hernández Laura, Régimen jurídico del comercio exterior, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, serie Doctrina Jurídica, núm. 27, México, 2000.

En ese sentido conforme a la Convención de Viena, la interpretación del TLCAN deberá ser por regla general de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin; el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos <sup>136</sup>. Acorde a ello, se seguirá el estudio del TLCAN, iniciando con la transcripción e interpretación de su preámbulo y objetivos.

### *3.1.1.1 Preámbulo del TLCAN*

En cuyo texto, en su preámbulo manifiesta que los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de Canadá y de los Estados Unidos de América, están decididos a:

“*REAFIRMAR* los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones;<sup>137</sup> *CONTRIBUIR* al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional; *CREAR* un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios; *REDUCIR* las distorsiones en el comercio; *ESTABLECER* reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial; *ASEGURAR* un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión; *DESARROLLAR* sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación; *FORTALECER* la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales; *ALENTAR* la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual; *CREAR* nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios; *EMPRENDER* todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente; *PRESEVAR* su capacidad para salvaguardar el bienestar público; *PROMOVER* el desarrollo sostenible; *REFORZAR* la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental; y *PROTEGER*, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores”.

---

<sup>136</sup> Artículo 31, Sección Tercera sobre Interpretación de los Tratados de la Convención de Viena.

<sup>137</sup> De acuerdo a la Asamblea General de la ONU de fecha 8 de diciembre de 1969, donde se afirmó la importancia del desarrollo progresivo y la codificación de los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

Los compromisos adquiridos con la firma del TLCAN fueron muy claros en contribuir al desarrollo armónico, con una cooperación internacional; reducir las distorsiones en el comercio; establecer reglas claras y de beneficio mutuo para el intercambio comercial; crear nuevas oportunidades de empleo, y *mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios*; fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores; promover el desarrollo sostenible; preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público. Conforme a eso que esta establecido y acordado en el TLCAN y la realidad de los productores campesinos de maíz en México hay una enorme disparidad.

### **3.1.1.2. Objetivos del TLCAN (Artículo 102)**

“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 la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes; (b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; (d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes; (e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y (f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

2. Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional”.

De acuerdo con el último párrafo, será aplicado el TLCAN conforme a los objetivos antes expuestos, y preámbulo antes citado, por disponerlo así el Derecho Internacional (Convención de Viena); en ese contexto, también se toman las negociaciones que mantiene México y Estados Unidos en materia agrícola y en específico con el grano básico en la dieta de

la población mexicana (maíz), mismo que se encuentra negociado en el capítulo VII sobre el sector agropecuario.

El capítulo dedicado al sector agropecuario consta de dos partes, a saber: disposiciones generales que se aplican por igual a cada Parte y dos conjuntos de acuerdos bilaterales sobre acceso a los mercados (un acuerdo entre el Canadá y México y uno entre los Estados Unidos y México). La parte primera estipula que las Partes trabajarán conjuntamente para mejorar el acceso a sus respectivos mercados. La segunda parte se refiere al Anexo 703.2 que contiene compromisos bilaterales específicos de las Partes en relación con aranceles aduaneros, restricciones cuantitativas, y normas técnicas y de comercialización agropecuarias. La Sección A del Anexo 703.2 sólo se aplica entre los Estados Unidos y México, mientras que la Sección B sólo se aplica entre el Canadá y México.

### **3.2. Negociaciones Bilaterales bajo el TLCAN entre México y Estados Unidos en el Sector Agropecuario (Capítulo VII, Sección A)**

México y los Estados Unidos han acordado la eliminación de los permisos a la importación, y las barreras no arancelarias en todo el sector agrícola, fijando aranceles que gradualmente los irían desapareciendo para alcanzar un libre comercio. Para ello, determinaron varios períodos de desgravación arancelaria de acuerdo a los productos. Sin embargo, tanto México como los Estados Unidos dieron a varios productos un período de transición más prolongado. Entre ellos se figuró el maíz, algunos frijoles secos, cebada, carne porcina y papas para México, y frutas, verduras, jugo de naranja y azúcar para los Estados Unidos. Consideraciones que como veremos más adelante no fueron implementadas por parte del gobierno mexicano, que liberalizó unilateralmente productos como el maíz, sin esperar se cumpliera el período establecido bajo el TLCAN.

El capítulo VII dispone que en caso de contradicción entre esta sección y cualquier otra disposición de este Tratado, esta sección prevalecerá en la medida de la incompatibilidad. (Artículo 701).

En cuanto las obligaciones internacionales en materia agropecuaria se inician en el Artículo 702 referente a los compromisos contraídos por las Partes en el marco de otros acuerdos u obligaciones internacionales, esto es entre Estados Unidos y Canadá, en el párrafo

l se incorpora por vía de referencia y por intermedio del Anexo 702.1, las disposiciones del ALC (Artículos 701, 702, 704, 705, 706, 707, 710 y 711) que siguen aplicándose al comercio agropecuario entre esos países.

El párrafo 2 del Artículo 702 estipula que: “se consultarán antes de adoptar cualquier medida derivada de sus obligaciones conforme a un acuerdo internacional de productos básicos, que pueda afectar el comercio agropecuario en el ámbito del TLCAN. Las consultas respectivas se llevarán a cabo con objeto de evitar la anulación o perjuicio de cualquier concesión arancelaria del TLCAN otorgada por la Parte que proponga la adopción de la medida. Conforme a las concesiones otorgadas en su lista contenida en el Anexo 302.2”

[Párrafo en el cual el propio TLCAN faculta a las Partes a adoptar cualquier otra medida en productos básicos, con la condición que sean mediante consultas previas].

En el párrafo 3 del Artículo 702 y el Anexo 702.3 sólo se aplican al Canadá y a México y el Artículo 703 incluye los compromisos u obligaciones internacionales entre México y Estados Unidos referente a acceso al mercado en materia agropecuaria, mismo que inicia mencionando: “Las Partes trabajarán conjuntamente para mejorar el acceso a sus respectivos mercados mediante la reducción o eliminación de barreras a la importación en el comercio de productos agropecuarios entre ellas”. Obligaciones que comienzan en el párrafo 2 del Anexo 702 (antes citado), y continúan en el Anexo 703.2, Sección A, el cual señala:

*Aranceles aduaneros y restricciones cuantitativas*

“1. Esta sección se aplica sólo entre México y Estados Unidos; 2. Con respecto a productos agropecuarios, el Artículo 309(1) y (2), sobre Restricciones a la importación y a la exportación, se aplica únicamente a los productos calificados”<sup>138</sup>.

Dicho Artículo 309(1) y (2) del TLCAN dispone:

“(1). Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, ninguna de las Partes podrá adoptar o mantener ninguna prohibición ni restricción a la importación de cualquier bien de otra Parte o a la exportación o venta para exportación de cualquier bien destinado a territorio de otra Parte, **excepto** lo previsto en el Artículo XI del GATT, incluidas sus notas interpretativas. Para tal efecto, el Artículo XI del GATT y sus notas interpretativas o cualquier otra disposición equivalente de un acuerdo sucesor del cual formen parte todas las Partes, se incorporan en este Tratado y son parte integrante del mismo. (2). Las Partes entienden que los derechos y obligaciones del GATT incorporados en el párrafo 1 prohíben, en toda circunstancia en que lo esté cualquier otro tipo de restricción, los requisitos de precios de exportación y, salvo lo permitido para la ejecución de resoluciones y compromisos en materia de cuotas antidumping y compensatorias, los requisitos de precios de importación (prácticas desleales) [...]”. (lo que esta en paréntesis y el énfasis con cursivas y negritas es propio)

3. Cada una de las Partes **renuncia a los derechos que le otorga el Artículo XI:2 (c) del GATT** y a esos mismos derechos incorporados en el Artículo 309, respecto a cualquier medida adoptada o mantenida sobre la importación de productos calificados.

El Artículo XI: 2 (c), del GATT es referente a *eliminación general de las restricciones cuantitativas*, mismo que dispone:

“1. Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.

---

<sup>138</sup> Definición de producto calificado significa un producto agropecuario que sea originario, excepto que, para determinar si tal producto es originario, las operaciones efectuadas en o materiales obtenidos de Estados Unidos se considerarán como si fueran efectuadas en, u obtenidas de, un país no Parte.

2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes:

(c) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:

- i) restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser comercializada o producida o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado; o
- ii) eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado, poniendo este sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado; o
- iii) Restringir la cantidad que pueda ser producida de cualquier producto de origen animal [...]”.

[La renuncia del párrafo 3, es explícita y limitativa es exclusivamente a los derechos que otorga el artículo XI, 2 (c) del GATT, no prosigue a la excepción de que se podrán aplicar restricciones a la importación referente a **cualquier otra disposición equivalente de un acuerdo sucesor** sobre la misma materia y del cual formen parte todas las Partes integrantes del tratado anterior, mismas, que se incorporaran en el TLCAN; así lo dispone el artículo 309 (1) del Tratado]<sup>139</sup>.

4. Excepto lo dispuesto para un producto en las Secciones B o C del Anexo 703.3, en el Apéndice 703.2.A.4, cuando una Parte aplique una tasa de arancel aduanero sobre el excedente de la cuota a un producto calificado conforme a un arancel-cuota señalado en su lista contenida en el Anexo 302.2, o incremente un arancel aduanero para azúcar o jarabe, de conformidad con el párrafo 18, a una tasa que exceda la tasa de arancel aduanero aplicable para ese producto especificado en su Lista de Concesiones Arancelarias del GATT al 1° de julio de 1991, la otra Parte renunciará a sus derechos derivados del GATT respecto a la aplicación de esa tasa de arancel aduanero.

---

<sup>139</sup> Argumentación propia conforme lo señalado en el artículo 309 del TLCAN, y conforme la Convención de Viena sobre cual tratado prevalece en los casos que hay un sucesor, y será el último, por lo tanto prevalece el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, para aplicar restricciones a la importación de productos agrícolas.

En el anexo 703.3 menciona productos con salvaguardas especiales sección B, para México: animales vivos de la especie porcina y carne, jamones, tocino, papas, manzanas y concentrados de café; sección C para EEUU: tomates, cebollas, berenjenas, chile pimiento, calabaza y sandías frescas; en el Apéndice 703.2.A.4 para ambos países es Jugo de naranja congelado y no congelado; el Anexo 302.2 dispone la eliminación arancelaria por categorías de desgravación; el párrafo 18 es respecto a el comercio de azúcares y jarabe. (La tasa arancelaria sobre el excedente de la cuota no podrá ser superior a la menor de la tasa de NMF al 1 de julio de 1991 y la tasa de NMF prevaleciente; así como a un mismo producto y al mismo país, ninguna de las Partes podrá, al mismo tiempo: aplicar una tasa arancelaria sobre el excedente de la cuota conforme al párrafo 3; y tomar una medida de emergencia prevista en el Capítulo VIII, "Medidas de emergencia").

5. No obstante lo dispuesto por el Artículo 302(2), "Desgravación arancelaria", cuando conforme a un acuerdo resultante de negociaciones multilaterales de comercio agropecuario en el marco del GATT que haya entrado en vigor respecto a una de las Partes, esa Parte (*facultad*) acuerde convertir una prohibición o restricción a sus importaciones de un producto agropecuario en un arancel-cuota o en un arancel aduanero, esa Parte no podrá aplicar a dicho producto, cuando sea un producto calificado, (*condición*) una tasa arancelaria sobre el excedente de la cuota que sea mayor que la menor entre las tasas arancelarias sobre el excedente de la cuota establecidas en: (a) su lista contenida en el Anexo 302.2; y (b) ese acuerdo; y el párrafo 4 no se aplicará a la otra Parte con respecto a dicho producto. (lo citado entre paréntesis con énfasis es propio)

En ese mismo sentido el artículo 302, párrafo 2 dispone: “Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, cada una de las Partes eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre bienes originarios, en concordancia con sus listas de desgravación incluidas en el Anexo 302.2”. En verbigracia es de aplicarse el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC para productos agropecuarios en el TLCAN.

[Bajo este párrafo quinto el TLCAN considera de manera expresa la aplicación de un arancel-cuota o arancel aduanero a productos agropecuarios, diferentes a lo dispuestos en el Artículo 302. (2), y que sean resultantes de un acuerdo multilateral. Sobre lo cual admite la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC; sólo mantiene la condición de que siempre y cuando el arancel-cuota o arancel aduanero sea menor al establecido en el anexo 302.2; independientemente de que dicha condición no nos

beneficie, lo importante es que el Acuerdo sobre la Agricultura tiene aplicabilidad sobre lo dispuesto en el TLCAN y sobre el mismo se pueden adoptar otras medidas]<sup>140</sup>.

6. Cada una de las Partes *podrá tomar en cuenta la cantidad* dentro de la cuota de un arancel-cuota aplicado a un producto calificado de acuerdo con su lista contenida en el Anexo 302.2 como parte del cumplimiento de los compromisos relativos a una cantidad dentro de la cuota de un arancel-cuota o al nivel de acceso para productos sujetos a una restricción a la importación: (a) que se hayan acordado en el marco del GATT, incluyendo los dispuestos en sus listas de concesiones arancelarias del GATT; o (b) que haya adoptado la Parte como resultado de cualquier acuerdo derivado de negociaciones multilaterales de comercio agropecuario en el marco del GATT.

Bajo el párrafo anterior que cita el anexo 302.2 recae en ese anexo la negociación del maíz grano entre ambos países, mismos que tuvieron o tienen la facultad de tomar en cuenta la cantidad que estará dentro de la cuota de importación y el arancel para las cantidades que rebasen la cuota.

[Conforme a este párrafo sexto el TLCAN continúa mencionando la sujeción que tiene con el GATT, el inciso a), menciona sobre productos sujetos a restricción de importación que se hayan acordado en el marco del GATT; y el b) va en correlación a lo que se menciona antes del inciso, al decir incluyendo los dispuestos en sus listas de concesiones arancelarias del GATT o que haya adoptado la Parte como resultado de un acuerdo derivado de negociaciones multilaterales de comercio agropecuario en el marco del GATT.

Bajo este apartado, cabe lo que se pretende obtener mediante la Ronda de Doha de la OMC, establecer listas de productos sensibles para los países en desarrollo; siendo este un fundamento legal para que México establezca uno o varios productos agrícolas especiales, en el marco del TLCAN conforme el anexo 703 (2), párrafo 6 inciso b) el TLCAN]<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Se podrán aplicar las medidas a las que se refieren los artículos 15 y 16 del Acuerdo sobre la agricultura referentes al trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo, así como las disposiciones del artículo 20 del mismo Acuerdo, Ver Acuerdo sobre la Agricultura, publicación en el DOF de fecha 30 de diciembre de 1994, pp. 68 y 69.

<sup>141</sup> Los párrafos con similar formato son argumentaciones propias sobre que antecede.

7. Para efectos del cumplimiento de un compromiso relativo a una cantidad dentro de la cuota de un arancel-cuota de su lista contenida en el Anexo 302.2, ninguna de las Partes tomará en cuenta un producto agropecuario admitido o ingresado a una maquiladora o a una zona libre y que sea reexportado, aun después de haber sido procesado.

8. Estados Unidos no adoptará ni mantendrá, con respecto a la importación de un producto calificado, ningún derecho que se aplique conforme a la Sección 22 del U.S. Agricultural Adjustment Act, (sobre cuotas para la importación de lácteos, maníes, algodón y azúcar, que serán reemplazados por aranceles que desaparecerán gradualmente).

Los párrafos 9, 10 y 11 se refieren a la prohibición de las Partes a obtener un acuerdo de restricción voluntaria de la otra Parte respecto a la exportación de carne que sea un producto calificado y a reglas de origen de productos agropecuarios; párrafos que se obvia su transcripción por no tener relación con nuestro objeto de estudio. [Los 8 párrafos de tamaño normal, con espacio de 1.5 es lo que cita textualmente el anexo 703.2 sección A del TLCAN en negociaciones agropecuarias entre México-Estados Unidos]

Con relación a las anteriores obligaciones bilaterales entre México y Estados Unidos en el TLCAN en materia agropecuaria, cabe mencionar que también mantienen ambos países, otras obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, mismo que entró en vigor el 1º de enero de 1995, esto conforme a lo que dispone la Convención de Viena en su artículo 30 sobre la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia dispone lo siguiente:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, los derechos y las obligaciones de los Estados partes en tratados sucesivos concernientes a la misma materia se determinarán conforme a los párrafos siguientes:

2. Cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado, *prevalecerán las disposiciones de este último.*

3. Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior pero el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59, el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior [...]”. (Sigue

prevaleciendo el último acuerdo), (el énfasis en cursiva y lo último en paréntesis es propio)

Continúa con los párrafos 4 y 5 que estipulan cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior, que no es el caso que nos ocupa.

### 3.3. Medidas Arancelarias para el maíz blanco y amarillo bajo el TLCAN

Las negociaciones sobre medidas arancelarias bajo el TLCAN entre México y Estados Unidos para el caso del maíz, es mediante un arancel-cuota denominado así en el TLCAN, en tanto, que la Ley de Comercio Exterior (LCE) lo define como arancel-cupo, conocido éste como una modalidad de las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación que son de acuerdo a la LCE los siguientes:

- 1) *Arancel Ad-valorem*: se expresa en términos porcentuales del valor en aduana de las mercancías;
- 2) *Específicos*: se expresan en términos monetarios por unidad de medida; y
- 3) *Mixtos*: es la combinación de los dos anteriores. (Art. 12 LCE)

Las modalidades que podrán adoptar los aranceles son:

*Arancel – cupo*<sup>142</sup> cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las importaciones o exportaciones de mercancías, igual que todos los aranceles está sujeto a un tiempo límite de aplicación, a fin de lograr una total liberalización comercial entre las partes contratantes; bajo el TLCAN se define como *Arancel-cuota*.

*Arancel estacional*, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año; y los demás que señale el ejecutivo federal. (Art. 13 LCE)

La definición de *Aranceles aduaneros* conforme el TLCAN incluye cualquier impuesto o arancel a la importación y cualquier cargo de cualquier tipo aplicado en relación a la importación de bienes, incluida cualquier forma de sobretasa o cargo adicional a las importaciones, excepto a cualquier cargo equivalente a un impuesto interno.

---

<sup>142</sup> La asignación de cupos se realiza a partir de los acuerdos que se toman en el Comité de Evaluación del Ejercicio de Cupos de Importación de Maíz, en donde tienen presencia las autoridades federales, compradores y productores.

El artículo 302 sección B párrafo 4 del TLCAN, establece que “cada una de las partes podrá adoptar o mantener medidas sobre las importaciones con el fin de asignar el cupo de importaciones realizadas según una cuota mediante aranceles (arancel-cuota), establecidos en el anexo 302.2, siempre y cuando tales medidas no tengan efectos comerciales restrictivos sobre las importaciones adicionales a los derivados de la imposición de arancel-cuota”.

Con base a dicho artículo el maíz blanco y amarillo adoptaron un arancel-cupo o arancel cuota como se define en el TLCAN con un período de desgravación arancelaria a 15 años, cada año se tenía autorizada cierta cantidad a importar de maíz y en caso de rebasar la cantidad fijada se activaría el pago del arancel establecido para su importación. Ello, a fin de proteger a los productores nacionales de maíz y que nuestro país alcanzara a ajustarse a la competencia. No obstante, no se aplicó el arancel correspondiente.

Año	Arancel (%) Arancel base = 215%	Cuota de importación (miles de toneladas)
1994	206.4	2,500.0
1995	197.8	2,575.0
1996	189.2	2,652.3
1997	180.6	2,731.8
1998	172.2	2,813.8
1999	163.4	2,898.2
2000	145.2	2,985.1
2001	127.1	3,074.7
2002	108.9	3,166.9
2003	90.8	3,261.9
2004	72.6	3,359.8
2005	54.5	3,460.6
2006	36.3	3,564.4
2007	18.2	3,671.3
2008	0.0	Libre

**Fuente:** Registros en el ciclo oct-sep 2004/2005, (SIAP con datos del Market News Service del USDA).

Para la importación de maíz así como para cualquier bien o producto se importa bajo una fracción arancelaria que son el nivel de ocho o diez dígitos conforme a la lista de desgravación arancelaria de una de las partes. En el caso de las importaciones de maíz grano

que México realiza provenientes de Estados Unidos bajo el TLCAN, es mediante las siguientes fracciones arancelarias:

10 05 90 03 para Maíz Amarillo

10 05 90 04 Maíz harinero (Blanco)

10 05 90 99 (otros). De acuerdo a lo descrito, el régimen de desgravación arancelaria para el caso del maíz blanco y amarillo bajo el TLCAN se observa en la Tabla 5.

En la tabla se observa una desgravación lineal del arancel en el maíz en grano, acorde al anexo 302.2, inciso (d) sobre eliminación arancelaria, que dispone: los aranceles aduaneros sobre los bienes comprendidos en las fracciones de la categoría de desgravación C<sup>+</sup> en la lista de desgravación de una Parte se eliminarán en 15 etapas anuales iguales a partir del 1° de enero de 1994, y dichos bienes quedarán libres de arancel a partir del 1° de enero de 2008. Para que en ese año ya no exista arancel alguno ni cupo limite en el comercio del maíz con los EEUU a igual que con Canadá a diferencia que con este último país los productos agroalimentarios si mantienen restricciones explícitas bajo los derechos del GATT.

México, como lo vemos en la tabla acepta otorgar una cuota de importación de maíz libre de arancel equivalente a dos millones y medio de toneladas y se activaría un arancel para las importaciones excedentes de un 206,4% en 1994, y así sucesivamente cada año aumentándose los montos de importación y disminuyendo el nivel de arancel hasta quedar eliminado el 1° de enero de 2008. No obstante, como veremos más adelante se rebasaron las cuotas autorizadas de importación y no se aplicó la tasa de arancel.

El TLCAN se constituyó según el modelo del Área de Libre Comercio (ALC) entre Estados Unidos y Canadá, en vigor desde 1989, motivo por el cual fueron eliminados o reducidos para México muchos de los aranceles existentes entre ambos países. Exigía la inmediata supresión de los aranceles que gravaban la mitad de las mercancías estadounidenses exportadas a México. Sin embargo Canadá siempre ha mantenido restricciones en las importaciones de productos agroalimentarios con Estados Unidos.

A ese efecto, México y Estados Unidos bajo el TLCAN contrariamente que Canadá consideraron que a solicitud de cualquiera de las Partes podrían realizar consultas para examinar la posibilidad de acelerar la eliminación de aranceles aduaneros prevista en sus listas de desgravación; y ese acuerdo prevalecería sobre cualquier arancel aduanero o período de desgravación señalado de conformidad con sus listas para ese bien.

### 3.4. Medidas no arancelarias en restricciones cuantitativas bajo el TLCAN

Las Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias son un conjunto de disposiciones legales y prácticas administrativas encaminadas a vigilar y controlar el flujo de las mercancía en la entrada o salida del territorio nacional, con el objeto de mantener el equilibrio económico entre las mercancías de comercio exterior y de la producción nacional así como garantizar el abasto al país y establecer un patrón de protección en aspectos comerciales, sanitarios y de medio ambiente.

Existen dos tipos de restricciones no arancelarias:

- a) Restricciones Cuantitativas; (cupos)
- b) Restricciones Cualitativas (sanitarias y fitosanitarias).

A petición escrita de cualquiera de las Partes, la Parte que aplique o se proponga aplicar medidas sobre las importaciones de acuerdo con el párrafo tercero realizará consultas para revisar la administración de dichas medidas. (Artículo 302, del TLCAN)

#### *3.4.1. Restricciones a la importación y a la exportación bajo el TLCAN, Sección C, sobre medidas no arancelarias (artículo 309)*

La restricciones que menciona el artículo 309 son las que ya citamos en la parte de los compromisos en materia agrícola entre México y Estados Unidos, mismo que comienza rezando: “1. Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, ninguna de las Partes podrá adoptar o mantener ninguna prohibición ni restricción a la importación [...]”<sup>143</sup>. Sobre ese párrafo 1 y el 2, ya hicimos el análisis y concluimos que el Tratado si dispone otra cosa y se pueden aplicar las restricciones mencionadas en acuerdos multilaterales.

---

<sup>143</sup> Ver párrafo 2 del Anexo 703.2, Sección A, sobre los compromiso agrícolas entre México y Estados Unidos, artículo 309 párrafos (1) (2).

Los párrafos 3 y 4 señalan sobre la prohibición o restricción a la importación o exportación de bienes de o hacia un país que no sea Parte. Lo cual no implica a ningún país en estudio por lo cual se obvia su transcripción.

5. Los párrafos 1 a 4 no se aplicarán a las medidas establecidas en el Anexo 301.3 (anexo donde no se considera al maíz).

#### 3.4.1.1. Aplicación de las Restricciones cuantitativas a la importación bajo el TLCAN

Como hicimos referencia anteriormente el TLCAN considera que cada una de las Partes podrá adoptar o mantener medidas sobre las importaciones con el fin de asignar el cupo de importaciones mediante arancel cuota establecido en el Anexo 302.2.

Por otro lado el anexo V del TLCAN sobre restricciones cuantitativas dispone: 1. La lista de cada una de las Partes establece las restricciones cuantitativas no discriminatorias mantenidas por esa Parte, de conformidad con el artículo 1207:

“1. Cada una de las Partes indicará en su lista del Anexo V cualesquier restricciones cuantitativas que mantenga a nivel federal.

2. Cada una de las Partes indicará en su lista del Anexo V, dentro de un año a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado, las restricciones cuantitativas que, no incluyendo a los gobiernos locales, mantenga un estado o provincia.

3. Cada una de las Partes notificará a las otras cualquier restricción cuantitativa, diferente a las de nivel de gobierno local, que adopte después de la fecha de entrada en vigor del Tratado, e indicará la restricción en su lista del Anexo V.

4. Periódicamente, pero en cualquier caso cuando menos cada dos años, las Partes se esforzarán por negociar la liberalización o la remoción de las restricciones cuantitativas indicadas en su lista del Anexo V, de conformidad con lo establecido en los párrafos 1 a 3”.

3.4.1.2. El TLCAN considera otras medidas restrictivas o salvaguardas que mantienen vigencia y obligatoriedad entre ambos países (México-Estados Unidos)

Medidas restrictivas bajo el TLCAN, artículo 802 sobre medidas globales, dispone:

“1. Las Partes conservan sus derechos y obligaciones conforme al Artículo XIX del GATT o a cualquier otro acuerdo de salvaguardas suscrito al amparo del mismo, excepto los referentes a compensación o represalia y exclusión de una medida en cuanto sean incompatibles con las siguientes disposiciones de este artículo. Cualquier Parte que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que:

(a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y

(b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones. [...]”.

**El Artículo XIX del GATT dispone: Medidas de urgencia sobre la importación de productos - determinados**

1. a) Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión [...].

3. “a) Si las partes contratantes interesadas no logran ponerse de acuerdo en lo concerniente a dichas medidas, la parte contratante que tenga el propósito de adoptarlas o de mantener su aplicación estará facultada, no obstante, para hacerlo así [...]”

Una Parte, antes de adoptar una medida conforme a un acuerdo intergubernamental sobre bienes que pueda afectar el comercio de un producto agropecuario entre las Partes, deberá consultar con las otras Partes para evitar la anulación o el menoscabo de una concesión otorgada por esa Parte en su lista contenida en el Anexo 302.2, (Artículo 702 del TLCAN sobre obligaciones internacionales).

### 3.4.1.3. Diferencias entre lo dispuesto en el GATT y TLCAN sobre los procesos de apertura en materia agrícola

En materia de acceso a mercados en materia agrícola en el marco del GATT- OMC, rige el Acuerdo sobre la Agricultura, mismo que sobre reducción de aranceles en su artículo 20 establece:

“Reconociendo que el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la *protección* que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo, los Miembros acuerdan que las negociaciones para **proseguir** este proceso se inicien un año antes del término del período de aplicación, teniendo en cuenta:

- a) La experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción;
- b) Los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de agricultura;
- c) Las preocupaciones no comerciales, el trato especial y no diferenciado para los países en desarrollo Miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del presente acuerdo; [...]

[En el Acuerdo sobre la Agricultura se establece que no se proseguirá en la reducción o desgravación arancelaria hasta antes del término del periodo de aplicación en que se pueda definir de acuerdo a la experiencia adquirida, si se continúa o no con la aplicación de los compromisos de reducción].

En el TLCAN se acordó la eliminación total de los aranceles en un período máximo de 15 años para productos agrícolas, sin considerar la experiencia que se iría teniendo sobre los mismos.

## 3.5. La situación del maíz a once años de TLCAN

La apertura comercial sobre productos agropecuarios ha sido de mucha cautela para casi todos los países; sin embargo, el TLCAN es el primer y único tratado de libre comercio que liberalizó el comercio de productos agrícolas y pecuarios. Desde 1994, año de creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que no logró acuerdos sustanciales en materia agrícola (guerra de subsidios entre UE, EE. UU, Japón), México ha suscrito más de 10 tratados comerciales sin comprometer su sector agrícola y sólo lo hizo bajo el TLCAN<sup>144</sup>.

Lo que ha generado presión para que los productores agropecuarios modifiquen sus esquemas organizativos y de producción, a tal nivel que las comunidades ejidales están desapareciendo, a raíz de modificar el régimen de tenencia de la tierra, la caída de precios en productos agroalimentarios, entre otros, que se refleja en una alta migración a las ciudades y al país vecino del norte, condiciones que favorecen a la desaparición de los medio de vida de los pequeños agricultores.

Los pequeños productores de maíz en México se están viendo afectados por las asimetrías de ventaja que mantiene el mercado estadounidense contra sus costos de producción que es superior y los apoyos gubernamentales van disminuyendo mientras aumentan en Estados Unidos, ello, aunado a la inadecuada implementación por parte del gobierno mexicano sobre los cupos de importación que no se han aplicado desde la entrada en vigor del Tratado, de hecho está realizando dumping contra los productores nacionales de maíz, al permitir la entrada de miles de toneladas por arriba de la cuota autorizada, sin pago de arancel-cuota.

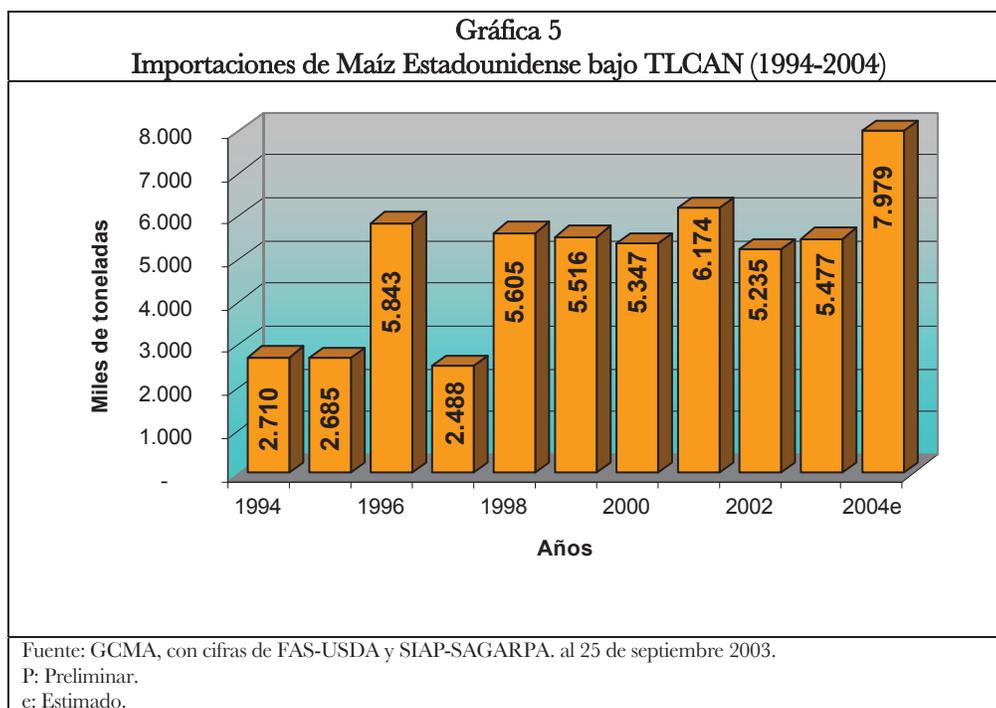
Con ello, la relativa protección a la producción de maíz, por ser producto altamente sensible, fue eliminada por convenir a los intereses de los importadores, muchos de ellos transnacionales, mientras que los productores nacionales tenían sus cosechas sin vender. Los cupos de importación se establecieron bajo el supuesto de que los agricultores nacionales contarán con un periodo de transición que les permitiera incrementar su eficiencia, a fin de competir exitosamente en condiciones de libre mercado, sin afectar la producción y la comercialización nacional; por otro lado, las consecuencias precipitan la descapitalización de los productores y generan presiones sociales<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> Witker, Jorge, “Derechos de México en el TLCAN” Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, H. Cámara de Diputados, Productividad y Operación, S.A., 2005, p. 91

<sup>145</sup> Reyes Osorio, Sergio, 2005, *El Sector Agropecuario y el TLCAN*, p. 66

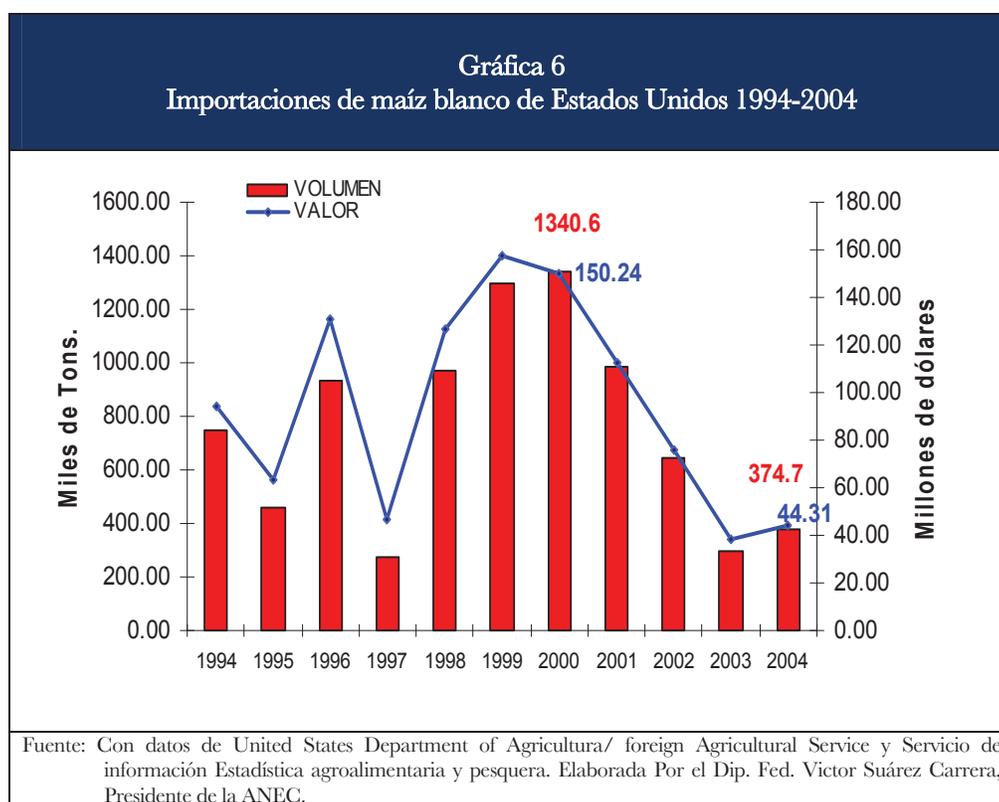
Las cantidades que en la práctica han sido importadas, rebasan con mucho el cupo autorizado desde la entrada en vigor del TLCAN, como lo muestra la próxima gráfica:



En virtud de lo dispuesto en el TLCAN, México acordó con EEUU que el cupo mínimo libre de arancel para maíz grano sería de 2.5 millones de toneladas en 1994, y a partir de 1995 se incrementaría cada año en 3% respecto al cupo del año anterior. Este esquema permanecería hasta el año 2007 y, partir del 1o. de Enero de 2008, quedaría libre totalmente el comercio en maíz.

Como se observa en la gráfica las importaciones de maíz provenientes de Estados Unidos superaron la cuota libre de arancel fijada en 1994, con 210 mil toneladas métricas del cupo autorizado. En tanto, para el 2004 que se tenía un cupo de 3,359.8, la importación para ese año rebasa con más del doble de esa cantidad. Además, de no ser aplicado el arancel a las importaciones de maíz sobre-cupo; es decir se han introducido libres de arancel con el argumento de bajar costos en los alimentos y controlar las presiones inflacionarias.

Sin embargo, lo que ha permitido que aun no se vea un desplome en el nivel de producción nacional de maíz blanco, como lo mencionamos anteriormente es el que se han dedicado tierras de riego a su cultivo, y que actualmente las importaciones estadounidenses son mayormente de maíz amarillo, en el que México no es productor importante, y las importaciones que se han registrado de maíz blanco son mínimas, por las presiones de sociedades campesinas han sido frenadas, no obstante para el 2008 no tendrán respaldo legal para continuar haciéndolo. La siguiente gráfica incluso las importaciones de maíz blanco proveniente de Estados Unidos han ido bajando de 1994-2004.



Sin embargo, al conservar México gran asimetría en la producción de maíz con Estados Unidos como lo veremos más adelante, es claro que para el 2008 cuando se encuentren las fronteras abiertas al maíz blanco, Estados Unidos podrá con facilidad inundar el mercado mexicano de ese grano y con ello vendrá un masivo desempleo rural y la desarticulación del campo mexicano, dejando mayor pobreza y dependencia alimentaria.

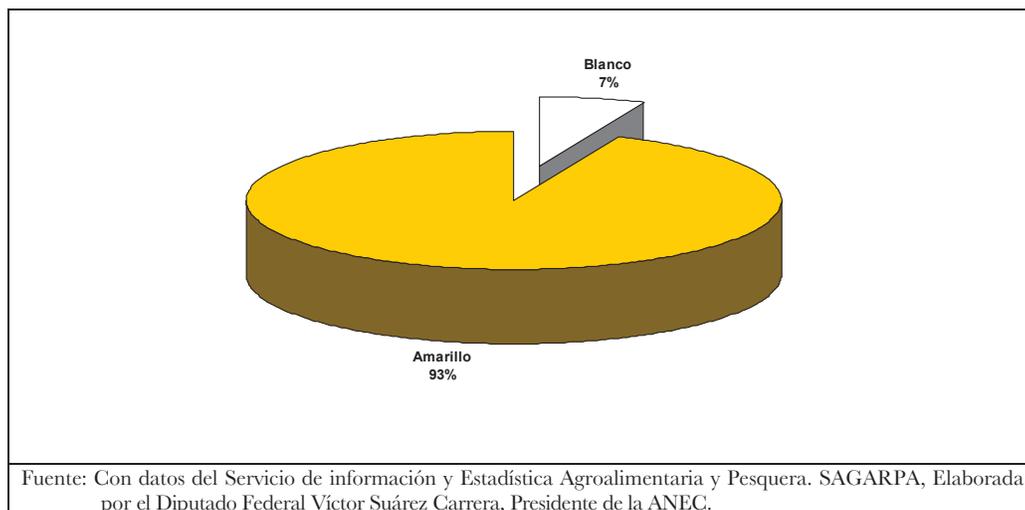
Condiciones que es preciso tomar en cuenta para que el gobierno mexicano considere al maíz un producto especial para nuestro país, a efecto de que no sufra una desgravación arancelaria total, debido a que significa el medio de vida de miles de familias, y es elemento de desarrollo rural, y sobre todo de seguridad alimentaria para el pueblo mexicano. Siendo precisamente esos los elementos que se requieren para que un producto se considere especial o sensible, así definido mediante el G20 de países en desarrollo que pugnan por negociaciones de productos agroalimentarios más equitativas en la Ronda de Doha de la OMC.

México, mantiene una óptima capacidad productiva de maíz blanco como lo vimos en el capítulo anterior, situación que debiera aprovecharse e incluso ser proveedor de maíz blanco al mercado estadounidense, fomentando mayormente su producción con los actuales productores de ese grano.

Equitativo sería que Estados Unidos que es principal productor en maíz amarillo y México en blanco, se diera un intercambio comercial de esos granos. Porque si bien es cierto, el no exportar maíz blanco Estados Unidos no afecta a los productores de ese país, ya que su producción es de maíz amarillo forrajero e industrial y en México el importar maíz blanco si afecta a los productores que depende del cultivo de ese grano.

Como se aprecia en la siguiente gráfica sus exportaciones de maíz blanco a México son insignificantes, no les afecta si se siguen restringiendo las importaciones de ese grano, su afectación estaría en la restricción del maíz amarillo.

**Gráfica 7**  
**Exportaciones de maíz blanco y maíz amarillo de EEUU a México 2004**



Es claro que con una apertura total en maíz blanco y las condiciones en desventaja tanto en tecnología, recursos naturales y políticas agrícolas internas para el año 2008, es evidente que se puede vivir una experiencia dolorosa, que han pasado ya otros países como son los africanos que seducidos por la Comunidad Económica Europea, que les ofreció granos baratos con créditos “blandos” e incluso granos regalados (ayuda alimentaria), pues varios países africanos se dedicaron a producir cultivos de exportación y a desatender de manera drástica su producción de alimentos para el consumo interno, hasta casi desaparecerla y al sobrevenirse un desplome brutal de los precios internacionales de sus productos exportables (fue el caso del cacao, del cacahuete, del plátano etcétera) los países atrapados se vieron sin alimentos producidos *in situ*, y sin recursos para importarlos.<sup>146</sup>

Estamos cayendo exactamente en la misma trampa: el tratar de multiplicar nuestros productos exportables y dejar de producir los de consumo interno, y cuando se desplomen los precios de nuestras agroexportaciones o aumenten los precios de los granos importados en el mercado mundial. El desequilibrio económico que se generaría (para no hablar del riesgo político) si repetimos la dolorosa experiencia africana no podrían resistirlo nuestras cuentas externas. Bajo el libre comercio irrestricto de mercancías agropecuarias con Estados Unidos nuestras importaciones en productos agroalimentarios se han elevado \$158, 948,271 millones de pesos un 11.9% más al año anterior 2004 que fueron de \$142, 046,129 millones de pesos y

<sup>146</sup> Calva, José Luis, 1991, “Posibles efectos de un Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos sobre el sector agropecuario”, *El Tratado de Libre Comercio y la frontera Norte, Revista mexicana de sociología*, Año LIII/NUM.3, Julio-septiembre, México. p. 120

nuestras exportaciones agropecuarias y agroindustriales ascienden \$ 154,730,459 millones de pesos año 2005<sup>147</sup>.

Las consecuencias de una competencia en esas condiciones la nutrición y el aprendizaje escolar y extraescolar son elementos clave para que podamos ganar la ruda guerra de la productividad y la eficiencia económica. Ahora bien, estamos importando maíz amarillo o forrajero cultivado en Estados Unidos para destinarlo aquí a consumo humano, principalmente en nuestras ciudades.

Desde antes del TLCAN el presidente Bush comunicó al Congreso de su país, el 1° de mayo de 1991, sobre las ventajas que obtuvo EEUU por las desgravaciones arancelarias que hizo México y que se expresan, de 1986 a 1990, en los siguientes logros:

1. Las exportaciones destinadas a México aumentaron en 130%, pasando de 12 mil 400 a 28 mil 400 millones de dólares.
2. Las exportaciones de productos agrícolas de E.U. hacia México aumentaron en 134%, para llegar a 2 mil 500 millones de dólares.
3. Las ventas de bienes de consumo a México pasaron de un mil a 3 mil millones de dólares, y las de bienes de capital de 5 mil a 9 mil millones de dólares.
4. El estímulo que impulsó la apertura del mercado mexicano ha creado 264 mil nuevos empleos, el doble de los existentes en 1986 en las actividades relacionadas con el comercio hacia México.

### **3.6. Las asimetrías entre Estados Unidos y México en el cultivo de maíz**

En un país como México, donde se estima que más del 50% de la población activa en el campo y más del 65% de los productores se dedican al cultivo de maíz, este planteamiento resulta difícil de aplicar, ya que no hay otro cultivo que pueda sustituir los hábitos de actividad como alimenticios sustentados en una tradición cultural y que a la vez permita su competencia en un mercado abierto<sup>148</sup>.

En México, durante el quinquenio 1997-2001, cosechamos 2.4 toneladas de maíz por hectárea, contra 8.4 toneladas en Estados Unidos; de igual manera por trabajador ocupado, la

---

<sup>147</sup> Ídem.

<sup>148</sup> Reyes Osorio, Sergio, 2005, El Sector Agropecuario y el TLCAN, p. 54.

brecha de productividad es más profunda: en México, el valor bruto del producto agropecuario por trabajador fue de 3,758.9 dólares en 2001; en Estados Unidos fue de 67,871.3 dólares.<sup>149</sup>

Ciertamente los costos de producción en México no son competitivos, por precios mayores en los insumos como diesel, energía eléctrica, costos financieros, etc; mayores costos de transacción por la deficiente y mala infraestructura de carreteras y de almacenamiento, falta de información, y que estos costos son ajenos al poder de influencia de los productores. Sin embargo, también es cierto que influyen otros factores como los que a continuación mencionamos.

Los actuales resultados del sector agropecuario de México durante la década del TLCAN y las dos décadas de ajuste estructural –con su apertura comercial unilateral y abrupta, y su severa reducción de la participación del Estado en el fomento económico sectorial- están, desde luego asociados a las profundas asimetrías en tecnología, productividad, recursos naturales y políticas agrícolas que existen entre nuestro país y Estados Unidos.

Es factible que con el desarrollo de la tecnología mexicana, haya posibilidades de aumentar significativamente los rendimientos, partiendo de la base de contar con una política agrícola similar a la de nuestro socio comercial; sin embargo, continuaríamos rezagados en materia de apoyo institucional y soporte económico. Además, nos encontramos, en un proceso de reconversión tecnológica de carácter regresivo...”, nuestra brecha tecnológica con Estados Unidos no tiende a reducirse, sino más bien a ampliarse<sup>150</sup>.

La enorme brecha de productividad deriva, en primer término, de las cuantiosas inversiones en investigación y en innovación tecnológica (que en Estados Unidos datan de la Ley Morris de 1862) como de las políticas internas de precios y subsidios (instrumentadas desde la Ley agrícola de 1933, Farm Bill que instituyó el sistema de precios de soporte para otorgar a los agricultores certidumbre respecto a los precios de venta de sus cosechas) que, al garantizar la rentabilidad de las granjas, han favorecido su capitalización y tecnificación continuas. “Mientras Estados Unidos dispone de 1.6 tractores por trabajador agrícola en

---

<sup>149</sup> Calva, José Luís, 2004, “Ajuste estructural y TLCAN: efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA”, *El Cotidiano revista de la realidad mexicana actual*, No. 124, UAM-Azcapotzalco, México. p.17. Cita con base en FAO, Statistical Data base.

<sup>150</sup> Reyes Osorio, Sergio, 2005, *El Sector Agropecuario y el TLCAN*, p. 55.

México sólo hay 2 tractores por cada 100 trabajadores agrícolas. Por cada agricultor Estados Unidos destina 6,114 kilos de fertilizante, mientras que en los campos de México por agricultor se destinan 209.6 kilos de fertilizante”<sup>151</sup>.

Adicionalmente, prevalecerían las condiciones geográficas y climáticas propias de cada país, bajo las cuales los Estados Unidos conservarían condiciones térmicas para el cultivo de granos más benignas que en nuestro país; sus extensas planicies, su amplio horario de fotoperíodo, al igual que ventajas pluviométricas para el cultivo temporalero de granos. En México, incluso en las regiones de mayor producción granera, se observa una notoria inferioridad termopluviométrica respecto a las áreas temporales de Estados Unidos<sup>152</sup>

Aunado a la enorme provisión de recursos naturales que en los Estados Unidos cada trabajador agrícola cuenta con 59.1 hectáreas de tierras de cultivo, de las cuales 7.4 has. son irrigadas, con 79.0 has. de pastizales y con 58.5 has. de bosques; en México, sólo contamos con 3.1 hectáreas de cultivo por trabajador agrícola, de las cuales 0.7 has son de riego, con 9.2 de pastizales y con 2.8 has. de bosques. Así mismo, la superioridad cualitativa de los recursos naturales del país del norte, es no menos apabullante. Mientras en México tenemos problemas topográficos (laderas y pendientes) en dos terceras partes de nuestras tierras agrícolas, Estados Unidos dispone de inmensas planicies (en su cordón cerealero y en sus demás regiones agrícolas), que son ciento por ciento mecanizables y representan el arquetipo natural de tierras para la aplicación integral de los paquetes tecnológicos modernos<sup>153</sup>.

El maíz en Estados Unidos se produce en monocultivos intensivos, basados en insumos externos y ocupan superficies muy extensas. En México, en cambio, el maíz es cultivado adoptando una gran variedad de sistemas de producción, que incluyen tanto el monocultivo como prácticas tradicionales basadas en cultivos mixtos, utilizando legumbres u otros cultivos.

Continua citando el maestro Calva que por si fuera poco, existe una diferencia abismal entre las políticas de fomento agropecuario aplicadas en Estados Unidos, plasmadas en sus agresivos programas de apoyo a los precios agrícolas así como a la investigación, infraestructura, comercialización, etcétera, que hacen de su actividad agropecuaria uno de los

---

<sup>151</sup> González Salas y Petricoli, Marcela, “La brecha tecnológica”, *Memoria de Seminario Internacional, Hacia una Política de Estado en materia de negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha de la OMC*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, julio de 2005. p. 19.

<sup>152</sup> Calva, José Luís, 2004, “Ajuste estructural y TLCAN.

<sup>153</sup> Ídem.

sectores en mayor intervención gubernamental, en contraste con el achicamiento brutal de los apoyos gubernamentales a la agricultura mexicana durante las dos décadas de neoliberalismo. De acuerdo a las cifras para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que aplica una metodología uniforme para evaluar las políticas agrícolas de los países y cuantificar los subsidios explícitos o implícitos a la producción rural, los apoyos que recibe la agricultura en Estados Unidos representaron en 2002 el 44.9% del valor total de la producción agropecuaria; mientras que en México los apoyos globales a la agricultura apenas representaron el 26.6% del valor total de la producción agropecuaria<sup>154</sup>. Lo cierto es que México no va a poder ganar una guerra de tesorerías con los Estados Unidos y no podrá imponer ningún arancel compensatorio a la enorme masa de subsidios otorgados a la agricultura estadounidense.

Los Estados Unidos aprobaron su Ley de Seguridad Agrícola e Inversión rural (Farm Security and Rural Investment Act of 2002), que fija los recursos presupuestales disponibles para fomento agropecuario en ese país durante los próximos años (hasta el 2011). Esta ley incrementó el presupuesto agroalimentario estadounidense hasta 118 mil millones de dólares anuales durante el período 2002-2011, 44% más que los 82 mil millones de dólares ejercidos durante el período 1996-1997<sup>155</sup>. Además nuestro socio comercial ha consolidado estructuras institucionales eficientes, amplias y estables para la intervención de las organizaciones de productores, en su financiamiento, en la ordenación de los mercados, la regulación de precios, el fomento a la exportación e incluso esquemas persistentes de Desarrollo Rural para remover los desequilibrios que en sus condiciones particulares padecen, y que no son de pobreza<sup>156</sup>.

De acuerdo con lo observado en el comportamiento de las asimetrías señaladas, es de esperar que las importaciones agropecuarias totales de básicos seguirán manteniendo un elevado crecimiento en los años subsecuentes. Uno de los productos agropecuarios básicos

---

<sup>154</sup> Con base a información de la *agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation 2003*, Paris, 2003.

<sup>155</sup> Con base en House of Representatives Senate, *Farm Security and rural Investment Act of 2002*, USDA, 2003 Budget Summary [www.usda.gov/agency/iboa/Bydget-Sumary/2003](http://www.usda.gov/agency/iboa/Bydget-Sumary/2003); Consejo Nacional Agropecuario, presupuesto de apoyo al Sector Agropecuario Estadounidense, México, 27 de mayo de 2002; y Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *Modificaciones a la Ley Agrícola en Estados Unidos*, México, 2002. Cit. por Calva, José Luis.

<sup>156</sup> REYES Osorio, Sergio, 2005, *El Sector Agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, Productividad y Operación, S. A. H. Cámara de Diputados, México.

para la dieta nacional cuya importación seguirá incrementándose, será el maíz, con una tasa de crecimiento de importación a un ritmo superior al 10% anual<sup>157</sup>.

Es de hacerse notar que mientras que México cumple dos décadas de neoliberalismo agrícola, es decir de fanática aplicación de las recetas de cambio estructural (liberalización comercial a ultranza y achicamiento de las funciones del Estado en el desarrollo económico), que Estados Unidos recomienda al mundo entero pero él mismo no aplica.

Cita Joseph Stiglitz, premio Nóbel de Economía 2001, “Si bien hay razones importantes para apoyar la liberalización de comercio –cuando se realiza de manera apropiada- la forma en que el FMI la impulsa ha resultado problemática en extremo. La lógica esencial es simple: se supone que la liberalización comercial propicia que los recursos se trasladen de sectores ineficientes que han gozado de protección gubernamental a sectores exportadores más eficientes. El problema no es sólo que se destruyen plazas laborales antes que se creen otras –con el desempleo y la pobreza consecuentes-, sino que los \*programas de ajuste estructural\* del Fondo (diseñados con la intención, según se dice, de dar seguridad a los inversionistas globales) vuelven casi imposible crear empleos. Lo que ocurre es que la liberalización comercial, en vez de trasladar a trabajadores de empleos poco productivos a otros de alta productividad, los lleva de empleos poco productivos al desempleo. Más que impulsar el crecimiento, el efecto es incrementar la pobreza. Para empeorar las cosas, la injusta agenda de la liberalización comercial obliga a los países pobres a competir con la agricultura estadounidense o europea, que recibe cuantiosos subsidios”<sup>158</sup>

Por eso, una moraleja se impone: si no quieren perder definitivamente la guerra alimentaria, las naciones que se han quedado a la zaga del desarrollo agropecuario, precisamente por aplicar estrategias económicas que se basan en una visión poco realista de las relaciones económicas internacionales, deben dejar de hacerse ilusiones y asumir congruentemente las realidades del comercio mundial y de las políticas exitosas de fomento agropecuario. De otra manera la guerra agropecuaria la perderán nuestras naciones en desarrollo y la ganarán Estados Unidos.

Por ello habrá de ser muy difícil, sino imposible, el alcanzar condiciones que se acerquen a una relativa equidad en la competencia comercial, pues no podemos igualar sus

---

<sup>157</sup> Ídem

<sup>158</sup> Calva, José Luis, 2004, “Ajuste estructural y TLCAN: efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA”, *El Cotidiano revista de la realidad mexicana actual*, No. 124, UAM-Azcapotzalco, México. p.21.

condiciones geográficas o climáticas, ni tratar de competir en materia de subsidios y apoyos, por las diferencias enormes en tesorerías y tratar de buscar solo virtualmente equilibrios en esas grandes asimetrías, sólo nos va a llevar a que, en el tiempo fuésemos invadidos por la producción maicera de los EUA de bajo costo, con lo que quedarían copados la absoluta mayoría de nuestros productores que hoy cultivan maíz, para los que no se tendría otro trabajo que ofrecerles, porque sería imposible que las tierras maiceras se dediquen a producir hortalizas, flores o frutas tropicales.

Existen otras asimetrías en materia legal, que serán revisadas en capítulos posteriores, la inequitativa negociación del TLCAN para México, no excluyó sus productos agrícolas sensibles, renunció a los derechos en el marco del GATT, Artículo XI: 2 (c), lo que no hizo Canadá, además de excluir productos sensibles como avícolas, lácteos y otros.

Por otro lado, el hecho que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE en 1992 presentara los resultados comparativos del desempeño económico de México respecto a la media de los indicadores macroeconómicos de los 24 miembros de ese organismo en ese entonces<sup>159</sup>. Con la supuesta política de estabilización en la administración Salinista y el restablecimiento de la confianza entre los inversores externos, que hizo que México apareciera ante la opinión pública y mundial como una nación que había alcanzado un nivel de desarrollo próximo a la media de los países industrializados. Lo cual, lo excluía de exigir un trato especial y diferenciado a la hora de concertar cualquier acuerdo comercial con otros países industrializados; en especial ante Estados Unidos y Canadá, con los que había iniciado negociaciones dos años antes<sup>160</sup>.

No obstante, estas últimas asimetrías si pueden llegar a obtener un equilibrio, mantener equidad, mediante el uso de medios de defensa legal que dispone el propio TLCAN, Derecho Internacional, así como bajo el marco de los derechos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, ahora Organización Mundial de Comercio, y el Acuerdo sobre la Agricultura.

---

<sup>159</sup> Estudios económicos de la OCDE 1991/1992. México. París, 1992. La OCDE, es un foro de consulta y coordinación intergubernamental que agrupa actualmente a los 29 países más industrializados.

<sup>160</sup> Orozco, Javier, 1996, “Riesgos e implicaciones de la incorporación de México al NAFTA”, *Estrategias Regionales y Nacionales frente a la Integración Económica Mundial*, en Javier Orozco Alvarado y Ricardo Fletes Corona (coordinadores), UG, Guadalajara, p.129

### 3.7. Disciplinas de subsidios internos agrícolas a la producción y consumo

Durante el siglo XX, los subsidios se emplearon lo mismo para bajar costos de producción, que para soportar precios bajos, para impulsar la capitalización y el desarrollo tecnológico o aún para bajar una oferta excesiva. La función de esto se complementaba con protecciones arancelarias. Un esquema similar aunque en forma bastante más modesta siguió nuestro país en apoyo de su agricultura, especialmente durante los años de la estrategia económica “sustitución de importaciones”<sup>161</sup>.

Si embargo, cuando el desarrollo agrícola se alcanzó en los países desarrollados, gracias a los apoyos de estos subsidios y se superó ampliamente las necesidades de sus mercados internos y los convirtió en exportadores; entonces se empezó a cuestionar el modelo que proveía obstáculos a la libre circulación de mercancías excedentes y se empezó a atacar el modelo y se buscó imponer las virtudes de la globalización y el mercado sin cortapiso<sup>162</sup>.

Actualmente, en los acuerdos internacionales de libre comercio (TLCAN, GATT) se considera que las políticas de subsidios que operan los diferentes países pueden significar barreras importantes para el comercio, en virtud de que algunos de ellos tienen efectos distorsionantes importantes en los precios. La agricultura es un sector al que especialmente casi la totalidad de los países del mundo transfieren considerables montos de subsidios.

Los subsidios pueden estar dirigidos tanto a la fase de producción interna (incluyendo el almacenamiento y transporte) como también, --particularmente en los países con excedentes de productos graneros no perecederos--, a la fase de comercialización exportadora. Los primeros se reconocen como sistemas de apoyo interno y los segundos como apoyos a la exportación.

#### 3.7.1. Características de los subsidios

Las transferencias totales se pueden descomponer en varias componentes. En el caso de la agricultura, las tres componentes más importantes de política de apoyos las representan los subsidios a los insumos, los apoyos en materia de precios y las transferencias directas al ingreso de

---

<sup>161</sup> Reyes Osorio, Sergio, 2005, El Sector Agropecuario y el TLCAN, p. 59.

<sup>162</sup> Ídem.

los productores. Otros mecanismos de transferencia incluyen reducciones en impuestos y apoyos en investigación y extensión agrícola, proyectos de desarrollo de tierras agrícolas (estos tres últimos conocidos como apoyos a la infraestructura) y apoyos a la comercialización.

Generalmente los apoyos son asuntos de materia federal, aunque en algunos países los gobiernos locales (estatales y provinciales) otorgan beneficios específicos que se conocen como apoyos regionales. Otras medidas económicas gubernamentales que van dirigidas a la economía global en su conjunto, pueden tener efectos significativos en el sector agrícola como las leyes sobre el impuesto sobre la renta, los subsidios generales al transporte y las políticas cambiarias.

Los pagos directos al ingreso y los subsidios a los insumos se financian con desembolsos del gobierno, mientras que las políticas de sostenimiento de los precios son pagadas por los consumidores, a menos que el gobierno contrarreste los precios superiores mediante transferencias a los consumidores.

Los subsidios a los insumos se reflejan en reducciones al costo del crédito y de otros insumos que se usan en el proceso productivo agrícola. Las políticas de intervención de precios que se basan en controles a la importación como cuotas, licencias y aranceles, benefician indirectamente al productor al permitir que se dé una diferencia entre los precios domésticos y los precios del mercado mundial. Los subsidios a la exportación, se consideran dentro de la categoría de los mecanismos de intervención de precios.

### *3.7.2. Apoyos internos y subsidios a la exportación en el TLCAN*

En el marco del Artículo 704 las partes han reconocido que las medidas de apoyo interno para sus sectores agropecuarios deben aplicarse de manera que tengan efectos de distorsión mínimos o inexistentes sobre el comercio o la producción, y se ciñan a las normas del GATT que rigen las medidas de apoyo interno. El Artículo 705 establece una serie de disciplinas sustantivas y de procedimiento que regirán el establecimiento y uso de los subsidios por las Partes, aplicables a los subsidios a la exportación existentes y futuros.

El Artículo 705 entre el Canadá y los Estados Unidos hace referencia al Anexo 702.1 que incorpora las disposiciones del Artículo 701 del ALC. Éste prohíbe a las Partes el establecimiento o mantenimiento de subsidios a la exportación en el comercio bilateral de

bienes agropecuarios. Con respecto al comercio trilateral, el Artículo 705 afirma que no es apropiado que una de ellas otorgue subsidios a la exportación a un producto agropecuario exportado a territorio de otra Parte cuando no existan otras importaciones subsidiadas de ese producto a territorio de esa otra Parte. Cada una de las Partes, reconociendo que los subsidios a la exportación de un producto agropecuario pueden tener efectos perjudiciales para los intereses de las otras Partes, tomará en cuenta estos intereses al otorgar uno de esos subsidios.

El Artículo 705 dispone procedimientos detallados de notificación y consulta, para los casos en que una Parte exportadora considere que un país que no es Parte está exportando a territorio de otra Parte un producto agropecuario que goza de subsidios a la exportación, con objeto de acordar medidas específicas que la Parte importadora pudiera adoptar con el fin de contrarrestar el efecto de cualquier importación subsidiada. Las consultas tendrán por objeto minimizar cualquier efecto desfavorable en el mercado que pueda acarrear el subsidio, o eliminar la necesidad del uso de éste.

No obstante otras disposiciones de este artículo, cualquier Parte exportadora podrá adoptar o mantener un subsidio a la exportación de cualquier bien agropecuario exportado a territorio de otra Parte cuando exista al respecto un acuerdo expreso con la Parte importadora. Además de cualquier otro recurso disponible al amparo del TLCAN, cada Parte conserva el derecho de aplicar cuotas compensatorias a las importaciones subsidiadas de bienes agropecuarios (Artículo 705(7)).

*Comités:* El Artículo 705 prevé el establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agropecuarios, dependiente del Comité de Comercio Agropecuario, cuyo cometido será controlar el uso de los subsidios agropecuarios y crear un foro en que las Partes puedan trabajar para eliminar todos los subsidios a la exportación de productos agropecuarios al territorio de las Partes.

El Artículo 706 establece un Comité de Comercio Agropecuario encargado del seguimiento de la aplicación de esta sección, el establecimiento de un foro para que las Partes consulten sobre estos temas y de la presentación de un informe anual a la Comisión sobre la aplicación de esta sección. El Artículo 707 establece el Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios.

Actualmente México está realizando un proceso de transición en la forma de asignar los apoyos que debido a la apertura comercial, se vio forzado a cambiar el mecanismo de sostenimiento de los precios por uno de pagos directos al ingreso.

### *3.7.3. Clasificación de las medidas de apoyo interno*

Los acuerdos internacionales de comercio, al mismo tiempo que reconocen soberanía a los países para apoyar sus agriculturas, establecen un conjunto de compromisos que implican restricciones para la definición de sus políticas de apoyo. Las políticas de apoyo que se operen, tanto dentro del comercio doméstico como del de exportación, deberán tener efectos de distorsión mínimos sobre el comercio y la producción.

Los distintos tipos de mecanismos que se operan para la asignación de subsidios, tienen diferentes grados de efectos distorsionantes en los mercados (precios y producción) de los productos agrícolas. En este sentido, el Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) de la OMC, en el marco de las políticas de apoyo interno a la agricultura, define dos categorías de mecanismos de apoyo que se distinguen por el grado de distorsión potencial: a) las llamadas políticas "ámbar" que tienen efectos considerables de distorsión y b) las políticas "verdes" que minimizan estos efectos, así como las medidas de caja azul.

#### *3.7.3.1. Los mecanismos "ámbar"*

El Acuerdo sobre la Agricultura lo define artículos 6 y 7 que son aquellas medidas de apoyo interno vinculadas a la producción y al nivel de precios vigente; están sujetas a compromisos de reducción y pueden ser objeto de medidas compensatorias. Son las que incluyen medidas de apoyo a los insumos, a los precios o vinculadas con el nivel de producción. Ejemplos: Precios objetivos; precios de garantía; precios de intervención; pagos en deficiencia; subsidios a la electricidad y a la tasa de interés. Estas políticas de apoyo que se consideran como francamente distorsionantes si bien no están prohibidas, si están sujetas a un compromiso de reducción.

### 3.7.3.2. La categoría "verde" de medidas de apoyo a la agricultura

Estas medidas de apoyo interno están consideradas bajo anexo 2 del dicho Acuerdo sobre la Agricultura, y son aquellas que tienen un impacto mínimo sobre la producción y el comercio; no están sujetas a compromisos de reducción ni a medidas compensatorias; tienen dos criterios fundamentales: financiado con fondos públicos (no transferencias de los consumidores) y no prestar apoyo a nivel de precios. Además debe cumplir con los criterios específicos del anexo 2 para cada medida.

Ejemplos: servicios públicos como investigación técnica y científica general o relacionada con productos específicos; programas de lucha contra plagas y enfermedades; programas de capacitación y formación para destrezas relacionadas con la agricultura; asesoramiento; servicios de inspección a efectos de sanidad, seguridad, clasificación o normalización; servicios de comercialización y promoción (información de mercados, asesoramiento y promoción de productos); servicios de infraestructura (redes de electricidad, carreteras, etc.); pagos directos al ingreso; pagos contra desastres; pagos ambientales; constitución de existencias públicas para seguridad alimentaria; ayuda alimentaria a sectores necesitados de la población; programas de asistencia para el retiro de productores.

### 3.7.3.3. La categoría “azul” de medidas de apoyo

El artículo 6 (5) del AsA, dispone a aquellos que se proporcionan mediante pagos directos otorgados en el marco de programas de control de oferta; estas medidas de apoyo no están sujetas a compromisos de reducción, pero si a medidas compensatorias; deben estar basados en superficies o rendimientos fijos o al 85% o menos del nivel de producción de base o si es para ganado de acuerdo a un número de cabezas fijo. Ejemplos: Medidas de control de oferta en la Unión Europea<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Ponencia sobre El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en la Cámara de Diputados, México, septiembre, 2005.

#### 3.7.3.4. Los subsidios a la exportación

Los subsidios a la exportación de productos agrícolas los otorgan los países exportadores mediante diversos mecanismos que incluyen a) subsidios directos a las ventas de exportación, b) subsidios indirectos por la colocación de existencias de inventarios a un precio distinto del costo, c) subsidios indirectos que reducen los costos de comercialización y de transporte y fletes internos para productos de exportación y d) subsidios directos o indirectos a productos agrícolas que se incorporen en productos exportados.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay establece que los países desarrollados deberán reducir sus montos de subsidios a la exportación en un 36% en el curso de 6 años. Los países en desarrollo, por su parte, los reducirán en un 24% en un lapso de 10 años. Asimismo, deberán reducirse también los volúmenes subsidiados de los productos exportados. En un 21% durante 6 años para productos de países desarrollados, y en un 14% en el curso de 10 años los volúmenes subsidiados por los países en desarrollo.

En ambas disposiciones los valores base se toman respecto a los montos de subsidios a la exportación y volúmenes subsidiados exportados en el período 1991-1992 y los ritmos de reducción los determinará cada país.

Sin embargo, los resultados sobre la eliminación de los apoyos internos a la agro-exportación, en la Sexta Reunión Ministerial de la OMC en Hong Kong, fue acordada que sería hasta el año 2013; el representante de la agricultura mexicana ante la OMC, Francisco Mayorga dijo el día 20 de diciembre que el acuerdo alcanzado en la Organización Mundial de Comercio sobre la eliminación de los subsidios no afecta a México, respecto los apoyo del gobierno para la agricultura mediante los tres programas de ayudas que maneja México en favor de los productores, el apoyo para comercialización es el único afectado por los acuerdos. Pero México como país en desarrollo no tiene que sacrificar los presupuestos para el sector rural<sup>164</sup>. Es claro que afecta a México porque su principal proveedor Estados Unidos mantiene altos subsidios a productos agroalimentarios y el que mantenga subsidios hasta el 2013, alcanza a devastar el campo mexicano.

---

<sup>164</sup> Lori M. Wallach, Director Public Citizen's Global Trade Watch, publicación en el Dow Jones, de fecha 21 de diciembre de 2005, en conferencia de la prensa con Mayorga, que informa los últimos detalles de la semana en Hong Kong, Volumen 14, Número 252, Informes el Grupo Internacional obtenido en página de Internet: [www.tradewatch.org](http://www.tradewatch.org)

Durante la X Reunión Anual del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la primera ministra de Nueva Zelanda, Helen Clark, señaló: “No puede haber igualdad de circunstancias para la competencia económica si no hay una reducción sostenida de los subsidios agrícolas en los países avanzados” , y la presidenta de Filipinas, Gloria Macapagal, indicó: “existe una actitud ambigua de países que, por un lado, sostienen que están a favor de la liberalización comercial pero, por otro lado, son los que tienen más medidas proteccionistas contra los productos de naciones en desarrollo”<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Diario La Jornada, México, 27/X/02.

## CAPITULO IV

# LOS COMPROMISOS QUE MANTIENE EL TLCAN CON EL GATT AHORA OMC EN RESTRICCIONES AL ACCESO DE BIENES AGRICOLAS

### 4.1. El GATT-OMC como el organismo regulador de los tratados comerciales

Dentro del texto del GATT se trata de dar respuesta sobre el cuestionamiento ¿Qué medidas se requieren para una defensa legítima del maíz blanco en México? Para lo cual, desde el preámbulo comienza mencionando que reconociendo que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de *niveles de vida más altos*, a la “*consecución del pleno empleo*” y de un nivel cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos.<sup>166</sup>

Esos son algunos de los objetivos para lo cual se creó el GATT, promoviendo el libre comercio entre las naciones del mundo mediante el principio liberal de la división

---

<sup>166</sup> Consulta en página de Internet: [www.jurisint.org/pub/06/sp/86](http://www.jurisint.org/pub/06/sp/86), el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, de fecha 19 septiembre de 2005.

internacional del trabajo y las ventajas comparativas derivadas de ella; y deseos de contribuir al logro de los objetivos planteados por el GATT, mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción substancial de los aranceles aduaneros, y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del un trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

Con lo cual, acuerdan los miembros por conducto de sus representantes, puntos en relación a una *competencia leal y equitativa*: como el trato general de nación más favorecida; listas de concesiones; trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores; practicas desleales y derechos compensatorios; eliminación general de restricciones cuantitativas y sus excepciones; ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico; medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados; entre otros puntos.

No obstante, a pesar de esos puntos que en teoría permiten un comercio más equitativo, en realidad están limitados por numerosas prácticas que exceptúan a determinados países de cumplir con tales requisitos. Dichas prácticas se fundamentan en las cláusulas de seguridad, para enfrentar la competencia de un producto internacional, y cláusulas para aminorar los impactos de los subsidios y prácticas desleales ejercidas por otros países; que éstas son prácticas mayormente por los países desarrollados con éxito en el sector agrícola.

El GATT ha trabajado mediante rondas multilaterales de negociación para reducir barreras arancelarias y otras barreras: Las rondas más importantes en reducciones fueron la Kennedy (1963- 67), la de Tokio (1973-79) y la ronda de Uruguay (1986-1994) que si bien ha sido la más larga, también ha sido en la que se incluyeron los productos agropecuarios al comercio internacional y se creo el Acuerdo sobre la Agricultura.

Los productos que regulaba el GATT consistían en su mayoría en productos manufacturados; no incluía productos agrícolas, textiles y materias primas<sup>167</sup>, a pesar de que se realizaron numerosos intentos por hacerlo.

Sobre lo cual comenta López Bassols “que sin duda fue un aspecto negativo para los países en desarrollo que son exportadores en su mayoría de productos agrícolas y materias primas, y por tanto no se vieron beneficiados de gran manera de la liberalización comercial que llevaba a cabo el GATT”. Sin embargo, considero que en la realidad los importadores de

---

<sup>167</sup> No se incluía a las negociaciones el sector agrícola por influencia de EEUU, porque su interés era fortalecer su producción agroalimentaria para estar en las condiciones de competitividad que mantiene ahora.

productos agroalimentarios son los países en desarrollo, ya que bajo la teoría de la ventaja comparativa, y seguridad alimentaria; las ventajas están del lado de los países desarrollados que inyectan altos subsidios al campo y anula toda posibilidad a que los países en desarrollo sean los productores y exportadores de productos agroalimentarios; ello, ocasionando costos sociales que venimos mencionando, porque si bien es cierto las asimetrías en tecnología, y sobre todo monetarias de los países desarrollados con los países en desarrollo en el campo son abismales.

El GATT tuvo un carácter multilateral semi-político/semi-jurídico con un número creciente de miembros, flexibilidad, diferentes rondas de negociación, y una exitosa reducción de aranceles que incrementó el volumen del comercio a nivel mundial. Acuerdo que a diferencia de la Organización Mundial de Comercio, no contempló normas jurídicas para la solución de controversias que protegieran principalmente a los países en desarrollo de las prácticas desleales y perjudiciales de los países desarrollados, y a las que todos los Estados pudieran tener acceso.

#### **4.2. Las disposiciones del GATT en restricciones a la importación de productos agrícolas y el TLCAN**

El GATT otorga el derecho a los países en desarrollo de mantener restricciones a la importación, mediante derechos aduaneros o restricciones cuantitativas, bajo los siguientes artículos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XXVIII, XXXVI y XXXVII; mismos que transcribiremos la parte sustancial de cada uno para que sirvan de punto de referencia con la situación que guarda el maíz bajo el TLCAN y si esos artículos encuadran a las demandas sociales que se tienen para proteger ese grano, recurriendo como última instancia a lo dispuesto en el GATT, por así definirlo ese Acuerdo y el propio TLCAN.

##### **4.2.1 Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas (Artículo XIII)**

2. Al aplicar restricciones a la importación de un producto cualquiera, las partes contratantes procurarán hacer una distribución del comercio de dicho producto que se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones, y, con este fin, observarán las disposiciones siguientes:

- a) Siempre que sea posible, se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas (estén o no repartidos entre los países abastecedores), y se publicará su cuantía, de conformidad con el apartado b) del párrafo 3 de este artículo;
- b) Cuando no sea posible fijar contingentes globales, podrán aplicarse las restricciones mediante licencias o permisos de importación sin contingente global. [...]

#### *4.2.2. El GATT establece restricciones a la importación en caso de ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico (Artículo XVIII)*

1. Las partes contratantes reconocen que la consecución de los objetivos del presente Acuerdo será facilitada por el desarrollo progresivo de sus economías respectivas, especialmente en el caso de las partes contratantes cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida\* y que se halla en las primeras fases de su desarrollo.\*

2. Las partes contratantes reconocen además que puede ser necesario para las partes contratantes a que se refiere el párrafo 1, con objeto de ejecutar sus programas y de aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento del nivel de vida general de su población, *adoptar medidas de protección o de otra clase que influyan en las importaciones* y que tales medidas son justificadas en la medida en que con ellas se facilita el logro de los objetivos del presente Acuerdo. Por consiguiente, están de acuerdo en que deben preverse, en favor de estas partes contratantes, facilidades suplementarias que les permitan: a) *mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una flexibilidad suficiente para que puedan conceder la protección arancelaria que requiera la creación de una determinada rama de producción\**, y b) establecer restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos de manera que se tenga plenamente en cuenta el nivel elevado y estable de la demanda de importaciones que puede originar la ejecución de sus programas de desarrollo económico.

Este artículo XVIII del GATT es acertadamente aplicable para el caso de restringir la importación de maíz blanco, si para el 2008 aumentan las importaciones de ese grano, porque

para los miles de campesinos que cultivan maíz les significa su medio de vida México aún depende de la actividad primaria, no puede ofrecer a la otro mejor nivel de vida en el sector rural. Por ello, con objeto de ejecutar el gobierno mexicano sus programas y de aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento del nivel de vida general de su población, deberá *adoptar medidas de protección o de otra clase que influyan en las importaciones*. En ese sentido las partes contratantes, están obligadas a contar con las facilidades suplementarias que les permitan: *a) mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una flexibilidad suficiente para que puedan conceder la protección arancelaria [...]*”

#### ***4.2.3. Por otro lado, el GATT dispone aplicar restricciones para proteger la balanza de pagos (Artículo XII)***

1. No obstante las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI, toda parte contratante, con el fin de salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos, *podrá reducir el volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice*, a reserva de las disposiciones de los párrafos siguientes de este artículo.

2. a) Las restricciones a la importación establecidas, mantenidas o reforzadas por cualquier parte contratante en virtud del presente artículo no excederán de lo necesario para:

- i) oponerse a la amenaza inminente de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución; o
- ii) aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, en caso de que sean muy exiguas.

#### ***4.2.4. Los derechos del artículo XI, 2 c) del GATT sobre restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero***

México renunció junto con Estados Unidos a aplicarlos en el TLCAN. No obstante de ese mismo artículo no se renunció el inciso b) que dispone la facultad de tener:

- b) Prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la comercialización de productos destinados al comercio internacional;

En el caso del maíz este inciso es un recurso para la aplicación de normas o reglamentaciones en control de calidad del maíz amarillo y maíz blanco y no se sustituya el blanco por el amarillo para consumo humano.

**4.2.5. Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados dispone restricciones para su importación, (Artículo XIX).**

1. a) Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, *suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.* [...]”

**4.2.6. Negociaciones arancelarias (Artículo XXVIII bis)**

[...] 2. a) Las negociaciones efectuadas de conformidad con el presente artículo pueden referirse a *productos elegidos* uno a uno o fundarse en los procedimientos multilaterales aceptados por las partes contratantes interesadas. Dichas negociaciones pueden tener por objeto la reducción de los derechos, *su consolidación al nivel existente en el momento de la negociación* o el compromiso de no elevar por encima de niveles determinados un derecho dado o los derechos medios que gravan *a categorías especificadas de productos.* [...]”

3. Las negociaciones serán efectuadas sobre una base *que brinde oportunidades adecuadas para tener en cuenta:*

- a) *Las necesidades de cada parte contratante y de cada rama de producción;*
- b) *La necesidad de los países poco desarrollados de recurrir con más flexibilidad a la protección arancelaria para facilitar su desarrollo económico, y las necesidades especiales de estos países de mantener derechos con fines fiscales.*

**4.2.7. Comercio y desarrollo, artículo XXXVI del GATT**

“1. Las partes contratantes: *a)* conscientes de que los objetivos fundamentales del presente Acuerdo comprenden la *elevación de los niveles de vida y el desarrollo progresivo* de las economías de todas las partes contratantes, y considerando que la realización de estos objetivos es *especialmente urgente para las partes contratantes poco desarrolladas*; [...]”

“*e)* Reconociendo que el comercio internacional, considerado como instrumento de progreso económico y social, debe regirse por reglas y procedimientos \_y por medidas acordes con tales reglas y procedimientos\_ que sean compatibles con los objetivos enunciados en el presente artículo;

*f)* Notando que las PARTES CONTRATANTES pueden facultar a las partes contratantes poco desarrolladas para que apliquen medidas especiales con objeto de fomentar su comercio y su desarrollo; convienen en lo siguiente [...]”

4. Dado que numerosas partes contratantes poco desarrolladas siguen dependiendo de la exportación de una gama limitada de productos primarios\*, es necesario asegurar para estos productos, en la mayor medida posible, condiciones más favorables y aceptables de acceso a los mercados mundiales y, si procede, elaborar medidas destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos, incluyendo, en particular, medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores, que permitan la expansión del comercio y de la demanda mundiales, así como un crecimiento dinámico y constante de los ingresos reales de exportación de dichos países a fin de procurarles recursos crecientes para su desarrollo económico.

8. Las partes contratantes *desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos* al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas.\*

9. La adopción de medidas para dar efectividad a estos principios y objetivos será objeto de un esfuerzo consciente y tenaz de las partes contratantes, tanto individual como colectivamente. (el énfasis con cursivas es propio)

#### ***4.2.8. Los principios del GATT en medidas no arancelarias***

Para la protección de la industria nacional (doméstica) las medidas no arancelarias como los permisos de importación se deben sustituir mediante aplicación de medidas arancelarias, impuestos (tarifas GATT)

Por lo tanto, se prohíben las barreras no arancelarias tales como: Restricciones cuantitativas a la importación: que son los contingentes que restringen selectivamente las cantidades importadas; Restricciones voluntarias a las exportaciones entendidas como los contingentes que restringen selectivamente las cantidades a exportar. Sin embargo, existen excepciones a dichas restricciones, que son permitidas en el artículo XI del GATT, tratándose de productos agrícolas o de pesca; también se prohíbe el dumping discriminación de precios y sobre requisitos técnicos o sanitarios.

*Las restricciones cuantitativas o cuotas a la importación.* Son una restricción directa sobre la cantidad que de un bien puede importar un país. La restricción normalmente se hace cumplir mediante la expedición de licencias de importación para un grupo de individuos o firmas.

Una variante de las cuotas de importación son *las restricciones voluntarias de exportación* (RVE). *Una restricción voluntaria de exportación* es una cuota que el país exportador impone, generalmente como producto de la solicitud que de ella hace el gobierno del país importador.

*El dumping* se genera por los subsidios que son una asistencia financiera gubernamental a un productor nacional, subsidios que toman muchas formas, que incluyen donaciones en efectivo, préstamos de bajo interés, concesiones fiscales y la participación de capital gubernamental en firmas nacionales. Al reducir los costos, los subsidios ayudan a los productores nacionales en dos formas: los ayudan a competir frente a las importaciones extranjeras baratas y los ayudan a ganar mercados de exportación.

Como lo señalan los principios de GATT: Las medidas “no arancelarias se transformarán en medidas arancelarias”, para mayor certidumbre y transparencia en las medidas que los mercados puedan establecer. Con lo que se concluye que bajo el GATT esta permitido mantener niveles de arancel para proteger el mercado de cierto producto que afecte el nivel de vida de la población.

El sector agropecuario mexicano desde el Protocolo de Adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fue esencialmente salvaguardado en la primera parte del tercer párrafo de dicho documento, mismo que textualmente dice: “Las partes contratantes reconocen el carácter prioritario que México otorga en sus políticas

económicas y sociales. Sobre el particular, y con objeto de mejorar su producción agrícola, mantener su régimen de tenencia de la tierra, y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores de estos productos, México continuará aplicando un programa de sustitución gradual de los permisos previos de importación *por una protección arancelaria*, en la medida en que sea compatible con sus objetivos en este sector”.

Sin embargo, ¡las autoridades mexicanas de comercio han ido mucho más lejos de los compromisos internacionales y han abatido los aranceles agrícolas prácticamente a cero!<sup>168</sup>

#### 4.3. El surgimiento del Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de la OMC

Finalizando las negociaciones de la Ronda Uruguay el 15 de diciembre de 1993 donde se habían incluido temas conflictivos como el agrícola y el textil y como resultado de las negociaciones se suscribió el Tratado de Marrakesh en abril de 1994 y se creó la Organización Mundial del Comercio

Actualmente como Organización Mundial de Comercio, uno de los cambios impulsados por el fin de la Guerra fría, y el proceso de globalización económica, es el compromiso de la comunidad internacional por crear un orden jurídico económico más sólido, reflejado necesariamente en el campo comercial. La Organización Mundial de Comercio es resultado de la Ronda Uruguay del GATT (1986-94), se convierte en la institución permanente encargada de instaurar un régimen de comercio internacional, y multilateral cada vez más liberal, equitativo, y que satisfaga las demandas de todos los participantes en esta rama de la economía internacional, con ambiciones universales de incluir en ese entonces a la ya incluida China, a India y Rusia.

El status legal de la OMC es comparable al que poseen el FMI y el Banco Mundial, ya que posee un estatuto jurídico propio y *crean vínculos normativos con los Estados miembros*, mismos que concentran más del 90 por ciento del comercio mundial.

Dicha Organización tiene como funciones principales administrar los acuerdos comerciales que se celebren en su seno, ser un foro de negociación comercial, maneja las

---

<sup>168</sup> Calva, José Luis, 1991, “Posibles efectos de un Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos sobre el sector agropecuario”, *El Tratado de Libre Comercio y la frontera Norte, Revista mexicana de sociología*, Año LIII/NUM.3, Julio-septiembre, México. p. 117

controversias comerciales, monitorear las políticas nacionales para que estén de acuerdo con las medidas adoptadas por la Organización y los acuerdos comerciales internacionales, ofrecer asistencia técnica y humana para los países en desarrollo, y cooperar con otras organizaciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial. La OMC requiere del consenso para la toma de decisiones, lo que prolonga el avance en las negociaciones pero permite el apoyo de todos los países. También contempla medidas especiales para los países en desarrollo, permitiéndoles flexibilidad y tiempo para ajustarse a los requerimientos impuestos por la Organización, medidas que anteriormente no estaban contempladas en el GATT.<sup>169</sup>

Una de las innovaciones de esta Organización es el establecimiento de un mecanismo específico de solución de controversias comerciales para dirimir los problemas resultantes de la interpretación y de la aplicación de normas del sistema de la OMC. Este mecanismo de solución de controversias tiene la capacidad de imponer sanciones a aquellos países que violan las normas comerciales internacionales consagradas en la Carta Constitutiva de la OMC., sistema que incluye un órgano de solución de controversias y otro de apelación que revisa las decisiones de los paneles.

En cuestión de comercio de bienes, la OMC mantiene básicamente los acuerdos del GATT, pero introduce nuevas disposiciones y acuerdos relativos a los productos agrícolas, medidas sanitarias y fitosanitarias, textiles, barreras técnicas al comercio, medidas antidumping, reglas de origen, licencias de importación, subsidios y medidas de seguridad, la propiedad intelectual y de inversión relacionados con el comercio. Estos acuerdos específicos son necesarios para un sistema comercial más efectivo, y para evitar políticas unilaterales por parte de los Estados, así como para hacer más predecibles las condiciones comerciales y de inversión.

#### *4.3.1. Causas que originaron el Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de la OMC*

En el GATT como se cito tuvo como fin primordial apoyar la liberalización de los intercambios entre los países. En su inicio se hicieron importantes excepciones para la

---

<sup>169</sup> La fuente de esta información la he ubicado en las páginas de Internet OMC, fecha de consulta 03 mayo 2005.

agricultura. Las restricciones cuantitativas a la importación y los subsidios a la exportación quedaron al libre manejo y conveniencia de cada país. Tales restricciones fueron quedando establecidas para operar sólo en el ámbito industrial.

No obstante, la Comunidad Económica Europea (CEE) en la década de los cincuenta, con el establecimiento de su Política Agrícola Común (PAC), con el fin de proteger los empleos de los granjeros políticamente poderosos en Europa. Lo cual dio un rápido avance tecnológico y el consiguiente crecimiento productivo agrícola eurocomunitario. Mismo, que hizo que, a los pocos años, Estados Unidos cambiara su pasiva actitud con respecto a las excepciones para la agricultura.

Los objetivos de su PAC, que, de acuerdo con el artículo 39 del Tratado inicial, fueron:

1. Aumentar la productividad agrícola por medio de la promoción del progreso técnico.
2. Asegurar niveles de vida razonables para los agricultores.
3. Estabilizar los mercados.
4. Asegurar que dichos productos llegasen a los consumidores.

La PAC dirigió sus esfuerzos a diseñar mecanismos que permitirían los flujos de productos agrícolas dentro de la Unión Europea, a precios comunes previamente establecidos. Al paso de los años, el avance tecnológico y productivo de la agricultura europea, así como su creciente industrialización, sirvió de apoyo al desarrollo y al fortalecimiento de su industria alimentaria.<sup>170</sup>

En la década de los ochenta se caracterizó por el incremento de la producción agropecuaria en los países industrializados y por ello, de sus excedentes. Para Estados Unidos, el problema ya no era sólo el acceso al mercado europeo sino la consolidación de otros competidores en terceros mercados.

Estos antecedentes nos permiten conocer las causas por las cuales Estados Unidos y la Unión Europea, con excedentes agroalimentarios, deciden abrir negociaciones para celebrar un acuerdo sobre agricultura bajo la OMC, con el eslogan de seguridad alimentaria para todos los países, manteniendo altos subsidios en ese sector agrícola. Las dos economías consideran que el fortalecimiento de su industria alimentaria es un detonante al desarrollo.

---

<sup>170</sup> Las fuentes de esta información las he ubicado en las páginas de Internet de la FAO, y la OCDE, fecha de consulta marzo de 2005

Paradójicamente, los países en desarrollo que requieren de ese desarrollo, no pueden concebir los que los países desarrollados hacen para ello.

Si bien es cierto, existen fuerzas políticas internacionales por parte de los países desarrollados y que pareciera que a los países en desarrollo no les queda otra que ir aceptando lo que ellos deciden. No obstante, por ello existen los principios de derecho internacional y un buen número de países en desarrollo sujetos a disposiciones impuestas por los países desarrollados para que hagan valer frente a la Organización Mundial de Comercio, principios de derecho comercial internacional y de derecho internacional.

Los países en desarrollo se pueden sustentar con la corriente jurídica que reconoce precisamente que el Derecho al desarrollo, que es un derecho humano fundamental, el cual se deriva de un derecho de autodeterminación y el principio de la igualdad soberana de los Estados y generalmente es interpretado en el sentido de que existe una obligación jurídica por parte de los Estados desarrollados de ayudar a los Estados en desarrollo [ 171]

El derecho al desarrollo se consagra en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986<sup>172</sup> que en su artículo 1º lo concibe como un:

*(...) Un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a este desarrollo, y a disfrutar de él.*

El derecho al desarrollo incorpora un enfoque integral que va más allá del desarrollo económico, toma en cuenta otras variables como las condiciones de vida en un país, de empleo, educación, etc. Sin embargo, el derecho al desarrollo no está contenido todavía en ningún instrumento convencional de carácter obligatorio.

En la Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmada en Bogotá, en 1948, reformada en Cartagena de Indias en 1985, en el artículo 29 referente a Desarrollo integral dice: Los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericana, se comprometen a aunar esfuerzo para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral,

---

<sup>171</sup> En la práctica se observa que los países desarrollados aplican toda regla, medida o derecho a proteger su desarrollo a través del campo, no obstante algunos países en desarrollo con la tan acogida idea de ver al libre comercio como símbolo de desarrollo, no mantienen restricciones a su actividad primaria en las negociaciones comerciales internacionales.

<sup>172</sup> El derecho al desarrollo se consagra en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo el 4 de diciembre de 1986 mediante resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU.

condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo.

En tanto en su artículo 31 dispone que la cooperación interamericana para el desarrollo integral debe ser continua y encauzarse preferentemente a través de organismos multilaterales, sin perjuicio de la cooperación bilateral convenida entre Estados miembros. En ese sentido, considero que es el caso de la OMC el organismo multilateral que corresponde encauzar el desarrollo integral y respecto a acuerdos bilaterales que no implican cooperación para ese fin como es el caso de el acuerdo bilateral en materia agrícola bajo el TLCAN entre México y Estados Unidos, debe sujetarse a los acuerdos multilaterales, al Acuerdo sobre la Agricultura en la OMC.

Las reformas del comercio agropecuario se iniciarían un año antes del término del período de aplicación, esto es, a finales de 1999. Esas negociaciones comenzaron a principios de 2000 y que fueron incorporadas al programa de negociación ampliado, que se estableció en la Conferencia Ministerial del 2001, celebrada en Doha (Qatar). Ello es de conformidad con el mandato original del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura.

En la Conferencia Ministerial celebrada en Doha en noviembre del 2001, las negociaciones sobre la agricultura pasaron a formar parte del todo único en cuyo marco prácticamente todas las negociaciones vinculadas habrán de finalizarse no más tarde del 1º de enero de 2005.

#### *4.3.2. Acuerdo sobre la Agricultura en restricciones a la importación de productos agrícolas*

El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC se negoció en la Ronda Uruguay del GATT celebrada entre 1986 y 1994. Acuerdo que llegó a su término con la adopción y firma en Marrakesh del *Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales el 15 de abril de 1994*. El Acuerdo de la OMC, incluido el *Acuerdo sobre la*

*agricultura* de la OMC, que forma parte integral del Acta Final, en relación con los términos del párrafo 4 del Acta Final el Acuerdo de la OMC entró en vigor el 1 de enero de 1995.

Acuerdo que comprende derechos y obligaciones para los Países Miembros en las áreas de: Acceso a mercados, apoyos internos, reducir las subvenciones con efectos de distorsión en la agricultura (subsidios a la exportación), periodos de desgravación arancelaria para los productos agropecuarios entre otros puntos.

El Acuerdo sobre la Agricultura multilateral en cuanto al acceso a mercados para los países desarrollados su desgravación arancelaria sería en un período de 1995-2000 y para los países en desarrollo de 1995-2004 y la reducción promedio de arancel para los países desarrollados se estableció de un 36% con un mínimo de 15% por línea arancelaria y para los países en desarrollo su reducción promedio de arancel de 24% con un mínimo de 10% igualmente por línea arancelaria.

Los países firmantes de un acuerdo comercial deberán ir transformando estos mecanismos de las barreras no arancelarias en aranceles ("aranceles consolidados" o, en su caso, "aranceles-cuota"), los que, a su vez, después de que estos aranceles no rebasen una serie de máximos estipulados en promedio. Ej. México, en el seno del GATT, reducirá a un 24% promedio los aranceles consolidados del sector agropecuario en un período de 10 años.

Dentro de estos mecanismos se busca eliminar las barreras al comercio, sin embargo, se han acordado para algunos países y productos específicos, tratamientos especiales conocidos como disposiciones de salvaguardia especial.

En relación a restricciones a la importación de productos agrícolas en el *Acuerdo sobre la agricultura (AsA)*, dispone en su artículo 20:

Para continuar con el proceso de reforma los Miembros de la OMC “Reconociendo que el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la *protección* que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo, los Miembros acuerdan que las negociaciones para proseguir este proceso se inicien un año antes del término del período de aplicación, teniendo en cuenta:

- d) La experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción;
- e) Los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de agricultura;

- f) Las preocupaciones no comerciales, el trato especial y no diferenciado para los países en desarrollo Miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del presente acuerdo; y
- g) Qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo.

Bajo ese artículo, ningún país está obligado a continuar con el proceso de desgravación arancelaria en materia agrícola, sino mediante la experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción, que para el caso del maíz blanco en grano bajo el TLCAN puede invocarse este artículo con base a la experiencia que se pudiera haber vivido en el 2008 sobre importaciones de ese grano. Acorde a las preocupaciones no comerciales que se atienden en el artículo en comento que da atención a un trato especial y diferenciado con el fin de establecer un comercio agropecuario equitativo.

Otras restricciones señaladas en el artículo 4° sobre "Acceso al Mercado", y artículos relacionados disponen:

El numeral mencionado en el 2do párrafo cita: Salvo disposición en contrario en el artículo 5 y en el Anexo 5, ningún Miembro mantendrá, adoptará ni restablecerá medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana (aranceles) propiamente dichos.

El artículo 5° se refiere a “disposiciones de salvaguardia especial” mismo que describe: Que todo Miembro podrá recurrir a las disposiciones de los párrafos 4 y 5 infra en relación con la importación de un producto agropecuario con respecto al cual se hayan convertido en un arancel a que se refiere el párrafo 2 del artículo 4 del presente Acuerdo y que se designa en su lista con el símbolo “SGE” indicativo de que es objeto de una concesión respecto de la cual pueden invocarse las disposiciones del presente artículo, en los siguientes casos:

- a) si el volumen de las importaciones de ese producto que entren durante un año en el territorio aduanero del miembro que otorgue la concesión excede de un nivel de activación establecido en función de las oportunidades existentes de acceso al mercado con arreglo al párrafo 4; o, pero no simultáneamente,

- b) Si el precio al que las importaciones de ese producto puedan entrar en el territorio aduanero del miembro que otorgue la concesión, determinado sobre la base del precio de importación c.i.f. del envío de que se trate expresado en su moneda nacional es inferior a un precio de activación igual al precio de referencia medio del producto en cuestión en el periodo 1986-1988.

El Anexo 5, Trato especial con respecto al párrafo 2 del artículo 4, Sección dispone lo siguiente: 1. Las disposiciones del párrafo 2 del artículo 4 no se aplicarán con efecto a partir de la entrada en vigor del acuerdo sobre la OMC a los *productos agropecuarios primarios* y los productos con ellos elaborados y/o preparados (“productos designados”) respecto de los cuales se cumplan siguientes condiciones (trato denominado en adelante, “trato especial”):

- a) Que las importaciones de los productos designados representen menos del 3% del consumo interno correspondiente del periodo de base 1986-1988 (“periodo de base”);
- b) Que desde el comienzo del periodo de base no se hayan concedido subvenciones a la exportación de los productos designados;
- c) Que se apliquen al producto agropecuario primario medidas efectivas de restricción a la producción;
- d) Que esos productos se designen en la sección 1-B de la parte I de la lista de un miembro anexa al protocolo de Marrakech con el símbolo “TE-anexo 5” indicativo de que están sujetos a trato especial atendiendo a factores de interés no comercial, tales como la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente; y
- e) Que las oportunidades de acceso mínimo para los productos designados especificadas en la sección I-B de la parte I de la lista del miembro de que se trate correspondan al 4% del consumo interno en el periodo de base de los productos designados desde el comienzo del primer año del periodo de aplicación y se incrementen después anualmente durante el resto del periodo de aplicación en un 0.8% del consumo interno correspondiente del periodo de base.

Es decir siempre y cuando: 1) Se satisfagan oportunidades de acceso mínimo al producto en cuestión: a) del 1% del consumo interno respecto a un período base al primer año del período

de aplicación; b) 2% del consumo interno respecto a un período base al quinto año del período de aplicación; c) Alcanzar el 4% del consumo interno al décimo año.

2) Se hayan establecido oportunidades adecuadas de acceso al mercado con respecto a otros productos.

El procedimiento para calcular el equivalente arancelario (ad-valorem o específico) contemplado en el Artículo 5, se describe en el Apéndice del Anexo 5 del Acuerdo de Agricultura del GATT y se basa en la diferencia real entre los precios internos y externos del producto en cuestión, referidos a los datos de los años 1986 a 1988.

De acuerdo a dichas medidas restrictivas bajo el Acuerdo sobre la Agricultura multilateral, el maíz que es un producto primario en nuestro país, merece salvaguardia especial acorde a lo establecido al artículo 5°, y respecto al anexo 5° inciso d) el maíz es sujeto a trato especial atendiendo a factores de interés no comercial, tales como la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente. Lo anterior muestra que el maíz blanco en México mantiene medidas restrictivas para su importación, bajo el Acuerdo sobre la agricultura de la OMC, mismo que prevalece su aplicación de lo dispuesto en él respecto al TLCAN en materia agrícola de acuerdo al artículo 30 de la Convención de Viena.

En estas medidas están comprendidas las restricciones cuantitativas de las importaciones, los gravámenes variables a la importación, los precios mínimos de importación, los regímenes de licencias de importación discrecionales, las medidas no arancelarias mantenidas por medio de empresas comerciales del Estado, las limitaciones voluntarias de las exportaciones y las medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos, con independencia de que las medidas se mantengan o no al amparo de exenciones del cumplimiento de las disposiciones del GATT de 1947 otorgadas a países específicos; como las medidas mantenidas en virtud de las disposiciones en materia de balanza de pagos o al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 o de los otros Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC.

No obstante, en el tenor de las disposiciones del GATT, y de acuerdo a lo que establece el TLCAN para el caso del maíz grano se fijó un arancel aduanero inicial (tasa base) de un 215% ad-valorem o de 0.206 dólares americanos por Kg. (arancel específico)<sup>173</sup>.

Las importaciones de maíz provenientes de EEUU. En el primer año fue de 2 millones 772 mil 916 toneladas, y el acceso mínimo para maíz procedente de EEUU que México acordó con ese país fue de 2.5 millones de toneladas como punto de activación para el arancel (tasa base) de 215% ad-valorem. No obstante, esas cuotas no se han implementado al efectuar la importación de maíz proveniente de EEUU, ni al mínimo de importación, ni el nivel de arancel se ha activado.

#### *4.3.3. En la Reunión Ministerial de Doha se estableció un mandato para negociaciones amplias en la OMC en materia agrícola*

Con el objetivo de cubrir todos los temas de la agenda comercial, incluyendo el acceso a mercados para la agricultura, un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, y temas como los subsidios y medidas antidumping en materia de reglas comerciales, entre otros se estableció un mandato por parte de la OMC para ampliar las negociaciones agrícolas.

En función a ello, las negociaciones agropecuarias dentro de la OMC en la Ronda de Doha empezaron a partir de marzo del 2000, hace más de cuatro años, en alcance al artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, en el cual se estableció el “compromiso de profundizar el proceso de reforma de los mercados internacionales”.

Bajo la declaración Ministerial de la OMC (Doha, 2001), adoptada el 14 de noviembre de ese mismo año, cita que reconociendo que el comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza; la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. Con ello, Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del programa de trabajo.

---

<sup>5</sup> Se expresan en términos monetarios por unidad de medida. Sin embargo, para la harina de maíz y para otros productos procesados como los almidones el TLCAN establece un arancel base de 15% con un período de desgravación de 10 años. Un arancel tan bajo puede significar una manera de eludir la protección establecida para el maíz grano.

En agosto de 2003, la UE y EE UU. presentaron una propuesta conjunta de modalidades para la negociación agropecuaria. Esta propuesta incluía diversos elementos que favorecían el mantenimiento de las medidas de política agroalimentaria de dichos países. En respuesta se formó el G-20<sup>174</sup>, el cual consiste en una alianza de los principales países en desarrollo para presentar una contrapuesta más balanceada. México forma parte de este Grupo que es coordinado principalmente por Brasil y la India.

Finalmente en la Ronda de Doha los países en desarrollo están tratando de establecer con mayor claridad cuales son productos especiales para esos países mediante listas. No obstante, de manera interpretativa en el Acuerdo sobre la Agricultura se definen los productos que son objeto de trato especial a efecto de que los países en desarrollo invoquen dichas disposiciones para su observancia y validez en tratados bilaterales en materia agrícola, como es el caso del TLCAN.

Respecto a subvenciones sobre la agricultura en la declaración ministerial de la OMC se citó que “el desarrollo rural y la seguridad alimentaria de los países en desarrollo son esenciales en el proceso de la liberalización comercial:

Atendiendo a ello, se menciona que los países en desarrollo en el marco del compartimiento verde deberán centrarse en su desarrollo rural y la seguridad alimentaria para que se considere subvención del compartimiento verde. (ese es un derecho de orden multilateral que mantiene México para centrarse en el desarrollo rural y seguridad alimentaria).

Los subsidios a la Exportación bajo el acuerdo sobre agricultura textualmente se fue más severo para los países desarrollados tendrían que reducir un 36% en valor y 21% en volumen, en tanto para los países en desarrollo fue de 24% en valor y 14% en volumen. En dicho acuerdo no se establecieron otros compromisos en otras formas de subsidio a la exportación (créditos a la exportación, empresas comerciales del Estado o ayuda alimentaría).

#### 4.3.3.1. Trato Especial y Diferenciado a los países en desarrollo bajo la OMC

---

<sup>174</sup> Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, Cuba, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Venezuela y Zimbabwe

Los Acuerdos bajo las reglas de la OMC contienen disposiciones que confieren a los países en desarrollo derechos especiales.

La denominada “Cláusula de Habilitación” de 1979 regula los *arreglos preferenciales sobre el comercio* de mercancías entre países en desarrollo Miembros. Cláusula que debe ser considerada en los acuerdos comerciales bajo la OMC a fin de que contengan disposiciones especiales que confieran a los países en desarrollo derechos especiales y, brindan a los países desarrollados la posibilidad de otorgar un trato más favorable a los países en desarrollo que a los demás Miembros de la OMC.

Esas disposiciones especiales se conocen como “disposiciones en materia de trato especial y diferenciado”, mismas que comprenden:

- 1) Períodos más prolongados para la aplicación de los acuerdos y los compromisos;
- 2) medidas para aumentar las oportunidades comerciales de estos países;
- 3) disposiciones que exigen a todos los Miembros de la OMC *que salvaguarden los intereses comerciales de los países en desarrollo*;
- 4) y ayuda para que los países en desarrollo cuenten con la infraestructura necesaria para la labor de la OMC, puedan intervenir adecuadamente en el sistema de solución de diferencias y apliquen las normas técnicas.
- 5) En la Cuarta Conferencia Ministerial de desarrollo en Doha, los Ministros encomendaron al Comité de Comercio que examinase definiciones y disposiciones sobre “trato especial y diferenciado”.

Sobre lo cual, a raíz del fracaso de la reunión ministerial en Cancún se conformo el G-20 que venía trabajando en constantes reuniones para definir las propuestas sobre el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, así como el formar una lista para productos especiales y sensibles de no liberalización total para esos países, así como la definición de cuáles eran los elementos para considerar un producto como especial o sensible; para que en la sexta reunión Ministerial de la OMC en Hong Kong en diciembre de 2005, se llevará acabo una negociación más equitativa en materia agrícola para los países en desarrollo. Para lo cual el G-20 en cooperación del G-33 determino que un producto es sensible o especial cuando ayuda a los países en desarrollo a conservar la seguridad alimentaria, desarrollo rural y el sustento de vida que involucre a millones de personas, definiendo que:

Cada Miembro, que sea país en desarrollo tendrá la flexibilidad para designar un número apropiado de productos como productos especiales, basado en el criterio de seguridad alimentaria, seguridad de sustento y necesidades de desarrollo rural. Estos productos serán elegibles para un tratamiento más flexible.

La Seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen el acceso físico y económico en todo momento al alimento suficiente, seguro y nutritivo, que se encuentre en ellos las necesidades dietéticas para una vida activa y saludable.

La seguridad de sustento relaciona al acceso adecuado y sustentable a recursos (es decir la educación, la tierra, el capital, las redes sociales, etc.) por los individuos para mantener un medio de vida. Incluyendo que los países en desarrollo con los niveles altos de analfabetismo rural, debe preservar su agricultura así como la seguridad de precios netos adecuados. Otra característica crucial que define la seguridad de sustento en los países en desarrollo es que su bajo ingreso o pobres recursos, son desventaja para los campesinos y su incompetitividad tiene los umbrales de riesgo muy altos, y no es posible para ellos cambiar fácilmente de su producto tradicional a otro, desde que esto involucra ambos recursos considerables así como los niveles altos de riesgo.

Si la mayoría de los campesinos que producen un producto en particular, no importa qué tan grande o pequeña sea la producción total, el bajo ingreso y recursos pobres, perjudica cualquier ruptura causada por las importaciones y los llevará a la suspensión o la inanición igual. Esto indica la importancia del producto a la seguridad de sustento. Por la ruptura de producción de un producto en particular los países en desarrollo evalúan sobre el número absoluto de las personas dependiente en un producto.

El desarrollo rural es a su vez el potencial de un producto agrícola para mejorar las condiciones de vida de la población rural, incluyendo ambos directamente. Por consiguiente, se relaciona a la capacidad de países de proteger los recursos existentes y estrategias de sustento de las personas en las áreas rurales basada en los productos particulares o dependientes de ese producto<sup>175</sup>.

No obstante, en la sexta reunión Ministerial en Hong Kong de la OMC no se obtuvo nada de lo que habían trabajado en reuniones precedentes el G-20, porque los temas agrícolas

---

<sup>175</sup> Información derivada del Comité de Comercio, en Sesión extraordinaria de Agricultura, de fecha 12 de octubre de 2005, definiciones sobre los productos especiales, en contribución por el G33.

se postergaron a reuniones posteriores, además que los países que lideraban el G-20, Brasil e India principalmente, al adquirir poder por el apoyo de los demás países ya estando en la cumbre se convirtieron en promotores neoliberales tal vez por ser ellos grandes productores agroalimentarios; paradójicamente como dice Vilfredo Pareto pensador italiano, que el G 20 cuya formación capturó la imaginación del mundo en vías de desarrollo durante la reunión ministerial en Cancún, ha terminado siendo la almohadilla del lanzamiento para India y la integración de Brasil en la estructura del poder de la WTO. Para Pareto, las élites más exitosas son aquéllos que los líderes manejan la cooperación de la insurrección de masa para el poder y agrandar la élite de poder mientras se conserva la estructura del sistema<sup>176</sup>.

#### 4.4. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

Existe un derecho de tratados que surgió en la Convención Internacional de Viena, mismo que nos brinda las pautas a seguir para la interpretación de los tratados como es el caso que nos ocupa para el TLCAN.

El alcance de dicha Convención se aplica a los tratados entre Estados.<sup>177</sup> Para los efectos de la Convención se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos (...),” y se entiende por “Estado negociador” un Estado que ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado; al igual que se entiende por “parte” un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor; y se entenderá por “tercer Estado” un Estado que no parte en el tratado<sup>178</sup>.

Al respecto el TLCAN se encuentra bajo este derecho internacional de los tratados y en ese tenor debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 30, mismo que dispone: Sobre la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia:

---

<sup>176</sup> Bello, Walden, The Real Meaning of Hong Kong: Brazil and India Join the Big Boys’ Club, Consulta en Internet de fecha 12 de diciembre 2006.

<sup>177</sup> Artículo 1º de la Convención de Viena

<sup>178</sup> Artículo 2º párrafo I.

- 1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, los derechos y obligaciones de los Estados partes en tratados sucesivos concernientes a la misma materia se determinarán conforme a los párrafos siguientes:
- 2) Cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no deber ser considerado incompatible con ese otro tratado, prevalecerán las disposiciones de ese último.
- 3) Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior pero el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59, el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con el tratado posterior.

El párrafo 4 y 5 menciona cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior que no es el caso de México y Estados Unidos que son parte tanto en el TLCAN como en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

El artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas dispone: En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente carta; y

El artículo 59 del la misma convención señala que debe considerarse en caso de: “Terminación de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de un tratado posterior”. Artículo que no aplica a nuestro caso de estudio con el TLCAN.

La Convención dispone: La observancia, aplicación e interpretación de los tratados, de acuerdo a dicha Convención de Viena dispone, sobre el principio *Pacta sunt servanda* que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Desde el preámbulo su objeto y fin es tanto el *CONTRIBUIR* al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional, así como *ESTABLECER* reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial.

En ese sentido la interpretación que da el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>179</sup>, sobre los principios de soberanía y beneficio recíproco en la cooperación internacional; en el que es parte tanto Estados Unidos como México, al igual que del TLCAN. Pacto sobre el cual se conviene en su primer artículo que:

---

<sup>179</sup> En Asamblea General de la ONU, aprobada en diciembre de 1966, información obtenida en pagina de Internet de la ONU, de fecha 09 de septiembre de 2005.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de *libre determinación*. En virtud de este derecho libremente su condición política y proveen asimismo a su *desarrollo económico*, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y *recursos naturales*<sup>180</sup>, *SIN PERJUICIO* de las obligaciones que derivan de la *cooperación económica internacional* basada en el principio de beneficio recíproco, así como el derecho *internacional*. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. (...)”<sup>181</sup>

*El papel estratégico y de soberanía nacional* que otorgan a este sector productor de *alimentos* la mayoría de los países, entre los que se encuentran aún los llamados desarrollados y defensores del libre comercio, apoyan esta aseveración, lo cual quedó nuevamente demostrado en las negociaciones que actualmente se han intentado llevar sobre productos agrícolas. Además que utilizan el término de seguridad alimentaria para entrar a todos los mercados<sup>182</sup>.

#### 4.5. Seguridad alimentaria y autosuficiencia alimentaria

Es necesario establecer de inicio que la seguridad alimentaria es un concepto, y un objetivo de política pública, que se trabaja en varios niveles: seguridad alimentaria del individuo o la familia, seguridad alimentaria nacional y seguridad alimentaria internacional.<sup>183</sup>

Algunas instituciones introducen diferencias entre “*autosuficiencia alimentaria*” y “*seguridad alimentaria*”. Bajo el concepto de “*autosuficiencia alimentaria*” se considera que las políticas nacionales deben buscar un nivel de producción nacional que satisfaga las necesidades

---

<sup>180</sup> El maíz blanco en su uso culinario es considerado con origen en México lo cual lo hace ser un recuso conservable para este país.

<sup>181</sup> López Bassols Hermilo, Derecho Internacional Publico Contemporáneo, “Artículo 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Pág.435.

<sup>182</sup> Consejo Nacional Agropecuario, “Encuentro Mexicano rumbo a Hong Kong”, Junio 2005, Presentación en Power-Point.

<sup>183</sup> Información obtenida de páginas de Internet: De Ingo, M. Et al (2004) de fecha 18 de mayo 2005.

alimentarias, en cantidad y contenido calórico y proteico, de toda la población, a escala local, regional y nacional. Una de las ventajas de la autosuficiencia alimentaria es el ahorro de divisas y, por esta razón, en algunos casos se considera una “prioridad nacional”.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) definen la “*seguridad alimentaria*” como el acceso económico, físico y social de toda la gente, y en todo momento, a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan las necesidades alimentarias adecuadas.

La ONU agrega a dicha definición que el acceso a una alimentación adecuada y suficiente depende tanto de la existencia y disponibilidad de alimentos (producción nacional e importaciones), como de la capacidad de los individuos para adquirirlos. Por tanto, producir más no es suficiente para superar los problemas de alimentación nacional. Para lograr un nivel adecuado de “seguridad alimentaria” una condición necesaria es que la gente tenga capacidad de compra; y el emplear aquellas medidas que permitan incrementar la productividad, y el nivel de ingreso y mejoren su distribución contribuirá a mejorar la seguridad alimentaria.

Asimismo, esa definición se complementa con lo que cita el maestro Zoe Infante, sobre autosuficiencia alimentaria, en la que para la Organización Agroalimentaria Mundial (FAO) la seguridad alimentaria va desde el nivel individual, el hogar, el nacional, el regional y el global.

Ésta existe cuando todas la personas, en todo momento tienen los accesos físicos y económicos a los alimentos suficientes, seguros y nutritivos que cumplen con las necesidades dietéticas y preferencias alimenticias para una vida activa y saludable (FAO, 1996), además las preferencias agroalimentarias tienen un trasfondo social y cultural para cada país.<sup>184</sup>

El concepto de seguridad alimentaria para Brasil es el derecho de todos al acceso regular y permanente, a una alimentación saludable y suficiente, sin comprometer la satisfacción de otras necesidades esenciales, respetando la salud, la diversidad cultural, los derechos sociales y el ambiente<sup>185</sup>.

Los críticos a esta definición de seguridad alimentaria y sus implicaciones de política, enfatizan las pérdidas en bienestar que se introducen al restringir la competencia externa y

---

<sup>184</sup> Infante Jiménez, Zoe, “China y Estados Unidos de Norteamérica: ¿Un riesgo agrícola para México?”, *Prospectiva Económica*, Revista semestral del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, UMSH, año 2, No.3, julio-diciembre 2003.

<sup>185</sup> Menezes, Francisco, Seguridad alimentaria y nutricional en Brasil; lecciones y desafíos, Conferencia magistral, México, 20 de septiembre de 2005.

propiciar una ubicación de factores productivos ineficiente. Hacen abstracción, sin embargo, de las políticas de apoyos y demás interferencias que distorsionan los mercados y crean condiciones de competencia inequitativa (competencia desleal)<sup>186</sup>.

En este tema, las políticas públicas y los acuerdos de integración económica regional, o las negociaciones multilaterales, como políticas públicas que son, deben ser evaluadas por sus efectos sobre la seguridad alimentaria de los individuos particulares.

A mayor la proporción de la población en condiciones de pobreza extrema, mayor la inseguridad alimentaria y más urgente la necesidad de actuar sobre la generación de empleo e ingresos permanentes y sobre los factores que generan y reproducen la pobreza.<sup>187</sup>

La FAO introduce el concepto de “**dependencia alimentaria**”, la relación de las importaciones de alimentos a las exportaciones totales. Si las importaciones de alimentos superan el 25 por ciento de las ventas externas totales se considera que hay dependencia alimentaria.

El Banco Mundial, sintetiza así la problemática de la seguridad alimentaria: “Muchas discusiones de la seguridad alimentaria son enfocadas a nivel nacional, no a nivel individual. *La seguridad alimentaria a nivel nacional se preocupa por tener una adecuada oferta de alimentos total para facilitar a la población de un país mantener, en promedio, un nivel razonable de consumo*”.

Es necesario abandonar el tradicional enfoque de considerar solamente el problema alimentario a nivel nacional e integrar el nivel individual. La inseguridad alimentaria estructural, a largo plazo, ocurre en el hogar. Millones de individuos, gran parte en países en vías de desarrollo, carecen de seguridad alimentaria. La causa fundamental es la pobreza, a pesar de que exista oferta amplia de alimentos en los mercados nacionales y mundiales, suficiente para alimentar a los pobres del mundo y de que se haya establecido un sistema de comercio que pretende, por lo menos en principio, garantizar el suministro de alimentos a las áreas que los demanden. Si toda la población del mundo tuviera los ingresos suficientes y éstos se convirtieran en demanda efectiva, la inseguridad alimentaria dejaría de existir, por lo menos en condiciones normales<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> El proteccionismo y los subsidios de los países industrializados cuestan a los países en desarrollo cerca de 24 billones de dólares anualmente en pérdidas de ingreso en el sector agropecuario y agroindustrial, de acuerdo a un reciente estudio del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Agroalimentarias (IFPRI).

<sup>187</sup> Sobre los factores que generan y reproducen la pobreza ver: N. Birsall (1999) editor.

<sup>188</sup> Información obtenida en la Internet sobre “Seguridad Alimentaria” en un documento De Ingco, M. Mitchel, D. and Nash, J. 2004, Pág. 182.

La inseguridad alimentaria estructural, de largo plazo, se puede definir como un problema de demanda: falta de poder de compra de los pobres y por lo tanto, debe ser solucionado por acciones tendientes a garantizar ingresos suficientes y crecientes, que mantenga el poder de compra, no a través de que los Estados desarrollados se proclamen de producir alimentos y venderlos para cubrir una necesidad alimentaria. Creo que esta claro que ese no es el problema, deviene del desempleo y poder adquisitivo. Debe formar parte integral de las políticas de desarrollo rural y de empleo.

En este contexto conviene analizar los efectos de la nueva Farm Bill de los Estados Unidos, a la luz de los anteriores elementos. Como lo advierte la OCDE, la Farm Bill del 2002, incrementa la producción de granos, reduce los precios mundiales y eleva las exportaciones. Es necesario evaluar los efectos sobre los ingresos de los agricultores mexicanos.

Al considerar, en el caso de México, los efectos sobre la población rural mexicana de las políticas externas, por ejemplo la liberalización en importaciones de alimentos, llevada a cabo, ha tenido efectos negativos inclusive para los productores de subsistencia, al devaluar su producción y el poco excedente que comercializan para adquirir bienes industriales y servicios. Según el estudio de Ingco (2004), ni los productores de subsistencia, están al margen de los precios del mercado.

#### *4.5.1. Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria nacional*

El concepto que México mantiene bajo su legislación es el de soberanía alimentaria, mismo que se encuentra definido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 3, fracción XXXII, y lo define como “La libre determinación del país en materia de producción, abasto, y acceso a alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional”. Se hace mención que para dicha ley, uno de sus objetivos centrales es contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país.

En el contexto de la globalización de la economía, la soberanía es un derecho de los pueblos para decidir de manera libre, sin condicionamientos ni imposiciones derivadas de las dinámicas comerciales globales, las políticas públicas que mejor contribuyan al logro de los

objetivos de la Nación o dicho de otra manera es la capacidad de autodeterminación de la Nación para establecer sus propias políticas de producción, transformación, distribución, comercio y consumo de alimentos, en función de su propio proyecto de desarrollo nacional, equitativo, sustentable y libre de toda dependencia del exterior<sup>189</sup>.

No obstante, sobre seguridad alimentaria nacional se considera necesario mantener una oferta adecuada de alimentos que garantice a la población del país una nutrición suficiente. Esta perspectiva de seguridad alimentaria no enfoca la distribución del ingreso nacional ni la seguridad alimentaria individual por lo que se asume que le es indiferente el origen nacional o extranjero de la oferta alimentaria. Esta definición oculta la realidad de que, en circunstancias normales (excluyendo guerras o cataclismos naturales o sociales, o crisis económicas que impiden el flujo de importaciones), los individuos tienen suficiente ingreso, la seguridad alimentaria está garantizada. Pero si el ingreso no es suficiente o los flujos de importaciones se interrumpen, amplias capas de la población pueden sufrir inseguridad alimentaria.

Los gobiernos, especialmente en países con poblaciones extensas, han pretendido la seguridad alimentaria manteniendo un alto grado de autosuficiencia en alimentos básicos, con el argumento de que las importaciones de alimentos son más costosas que la producción doméstica. Si la moneda nacional se devalúa y se eleva el costo de los alimentos importados, los grupos de bajos ingresos padecerán inseguridad alimentaria. En segundo lugar, asume que la elasticidad de la oferta de los productos alimenticios básicos es más alta en estos países con población muy grande que en la mayoría de los países exportadores de alimentos.

Con lo anterior es el caso de México que debe justificar también la seguridad alimentaria nacional por su población extensa con la producción interna por las condiciones externas extremas: perturbaciones en el comercio por acciones hostiles de otros países o por barreras a las exportaciones impuestas por los países exportadores en momentos de limitaciones de oferta o de precios altos.

#### *4.5.2. Aumento en el nivel de la pobreza alimentaria en el medio rural en México.*

---

<sup>189</sup> Información obtenida de la iniciativa de Ley de planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y nutricional, Comisión de Agricultura y Ganadería, Palacio Legislativo de San Lázaro, Noviembre 7 de 2005, p.8.

El concepto de *pobreza alimentaria* introducido recientemente por las autoridades mexicanas, puede relacionarse con el de inseguridad alimentaria por ingreso; de acuerdo con resultados del Colegio de México (COLMEX), en estudios realizados para ese proyecto y cálculos a partir de las ENIGH, las condiciones de pobreza en el medio rural en los últimos años se han agudizado, lo que contrasta con lo que sucede a nivel nacional. Mientras en el país, en el período 1992 a 2000 disminuyó la pobreza alimentaria, la cual descendió de 17.4% a 15.8% (la patrimonial de 53.3 a 44.1%).

Las pobrezas alimentaria y patrimonial de los hogares con menos de 25% de ingreso monetario agrícola, en el total de ingresos, se elevaron del 32.3%, al 38.2% y del 73.5 al 76.6% respectivamente, lo que indica un empobrecimiento de la población rural presumiblemente poseedora de menos activos y una agudización de inseguridad alimentaria.

Por otro lado, cayó la pobreza alimentaria y patrimonial de los hogares en los cuáles el ingreso monetario agrícola fue mayor a 25% del ingreso total, pasando de 39.9% a 32.2% y de 68.7% a 56% respectivamente. Es decir la pobreza medida de ambas formas disminuyó para los productores agropecuarios cuya producción tenía una mayor orientación comercial. De todas maneras, la incidencia de los hogares que padecen pobreza alimentaria en el país puede considerarse elevada: 15.8 por ciento en el total nacional de hogares y 38.2 por ciento entre los hogares con ingresos agrícolas superiores al 25 por ciento del ingreso total. De estos resultados puede sugerirse que es necesario fortalecer la generación de empleos e ingresos rurales<sup>190</sup>.

La seguridad alimentaria, debe concebirse como la integración de la agricultura nacional al mercado mundial y como el balance, al interior de cada país, entre producción nacional, empleo e ingresos, cuyo punto de equilibrio puede ser a un nivel bajo, con poco crecimiento de la oferta local de alimentos y limitado poder de compra de la mayoría de la población, o uno más elevado que conjugue mayor producción y mayores ingresos de la población en general. El nivel que se obtenga depende de la estrategia de desarrollo de cada país, especialmente la relacionada con la generación de empleo en el campo.<sup>191</sup>

En los países desarrollados, las políticas de fomento del sector agrícola y de sus exportaciones, constituyeron un importante instrumento en el logro de objetivos, que van

---

<sup>190</sup> Resultados de Estudios del Colegio de México, “*sobre pobreza alimentaria en el medio rural*”, información obtenida de página de Internet en el buscador google, de fecha 22 de octubre de 2005.

<sup>191</sup> Mellor W. John, *Economía del Desarrollo agrícola*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1ª, reimpresión, 1975.

desde la seguridad alimentaria, hasta la generación de empleo o la preservación de la cultura nacional. Los apoyos al sector rural, para el logro de estos múltiples objetivos llegaron a constituir un segmento relevante de los gastos fiscales y de la deuda pública. Por esta razón los compromisos para su eliminación o para una reducción significativa de sus montos, se convirtieron en el meollo de las negociaciones de La Ronda Uruguay y en las subsiguientes rondas de negociaciones. La reciente Reunión Ministerial de Cancún no llegó a conclusión. Lejos de un mercado de alimentos no distorsionado, en el cual la eficiencia marca los parámetros de la ubicación de los factores y la especialización internacionales, la agricultura en los países desarrollados continúa intervenida y los precios se apartan considerablemente de los costos de producción.<sup>192</sup> No se trata de emular con aquellos en el monto de las transferencias pero sí de considerar las distorsiones y procurar los medios para menguar sus efectos sobre el potencial agrícola del país y la necesidad de generar ingresos.

## CAPÍTULO V

# ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO INTERNO APLICABLE EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

### 5.1. Referencia al Precepto Constitucional en Materia de Derecho Internacional Público

La disposición constitucional que tiene fundamental relevancia en el aspecto de derecho internacional público es el artículo 133. Dado lo ilustrativo que resultan los antecedentes de este artículo para conocer el trato que en México le ha dado al derecho externo, vale la pena hacer una breve relación histórica del precepto.

---

<sup>192</sup> OCDE (1995), (1998), (2003) y Banco Mundial (2003).

El artículo 133 constitucional tiene como antecedente el art. 237 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1914; y no es sino hasta la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, cuando en su artículo 161 fracción III, se hace mención expresa de los tratados.

Art. 161. Cada uno de los Estados tiene la obligación: III. De guardar y hacer guardar la Constitución, las Leyes Generales de la Unión y los Tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.

Por su parte, la Constitución que nos rige fue producto de un doble proceso de convergencias históricas; por un lado, una parte importante del texto constitucional proviene de su antecesora, la Constitución de 1857; por otra parte, la experiencia histórica de la Revolución Mexicana y el levantamiento contra la dictadura de Porfirio Díaz tuvieron evidentes repercusiones en los debates constituyentes; sirvieron, por ejemplo, para incorporar los derechos de los campesinos y de los trabajadores.<sup>193</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está vigente desde el 1º de mayo de 1917; fue publicada el 5 de febrero de ese mismo año por el entonces Presidente de la República Venustiano Carranza, para quedar el artículo 133 en los siguientes términos:

Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En el artículo constitucional en vigor a diferencia del de la Constitución de 1857, el Poder Legislativo de 1917 adiciona “*que estén de acuerdo con la misma*” refiriéndose a que serán Ley Suprema de toda la Unión todos los Tratados que estén de acuerdo con la Constitución. Con ello, es claro la supremacía de la Constitución Política

Lo cual se puede interpretar que si el derecho internacional no contraviene lo dispuesto por lo dispuesto en la Constitución nacional este se adoptará como ley suprema para toda la

---

<sup>193</sup> Carbonell, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 149ª edición actualizada, Ed. Porrúa, México, 2005.

Unión, más si contraviniera algunos de sus preceptos quedará por encima la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, los tratados sólo serán Ley Suprema de la Unión cuando se conformen a la Constitución.

Comenta Loretta, que esta reforma es de suma importancia, toda vez que de acuerdo con el texto anterior podía darse una derogación de la propia Constitución en aquellas disposiciones incompatibles con un tratado posterior, de acuerdo con el principio de *ius posteriori derogat priori*, posibilidad excluida por la reforma de 1934, que exige la conformidad del tratado con la Constitución subordinado el primero a la segunda.<sup>194</sup>

Por otro lado, si cometiéramos el error de creer que los tratados o leyes internacionales que contravienen la Constitución, están por encima de esta, tendríamos que admitir que los Soberanos de Estados Unidos, Canadá, Brasil, Francia, etc, tienen más facultades que el propio Presidente de la República Mexicana a lo que es peor aun que la soberanía de México, está limitada por el silencio de su Constitución y quedaría transgredido su derecho de autodeterminación.

Sin embargo hay autores que consideran que el derecho internacional no está normado por las Constitución, la cual por lo tanto, no tiene supremacía jerárquica sobre los pactos internacionales. Sobre lo cual estoy de acuerdo, porque no se supedita una a la otra, es decir ni la constitución se supedita a leyes internacionales que no concuerden con lo dispuesto ella, así como que las leyes internacionales no se supeditan a la Constitución. Son ambas de carácter autónomo.

Si bien es cierto, Vallarta<sup>195</sup> menciona al comentar la Constitución “las Constituciones regulan las relaciones interiores de sus poderes públicos, por lo que el principio del derecho interno de las facultades expresas y limitadas de dichos poderes, carece de aplicación en las relaciones internacionales. En consecuencia, la soberanía de los Estados no se apoya en las Cartas Fundamentales o Constituciones, sino en el principio de derecho internacional, de la igualdad soberana de los Estados”.

Es totalmente cierta y comprensible tal delimitación de la primera parte del párrafo ya que las regulaciones de los poderes públicos interiores no tiene ninguna aplicación en

---

<sup>194</sup> Loretta, Ortiz Ahlf, “Derecho Internacional Público”, colección textos jurídicos universitarios Oxford, 2ª Edición, 1999, pág. 9.

<sup>195</sup> Citado por Loretta, Ortiz Ahlf, “Derecho Internacional Público”, colección textos jurídicos universitarios Oxford, 2ª Edición, 1999.

relaciones internacionales. No obstante, la Constitución también consagra derechos sociales e individuales a través de derechos fundamentales que protegen bienes que se consideran básicos para el desarrollo de una vida digna y para lograr una convivencia social pacífica. Lo cual si es principio de aplicación en las relaciones internacionales; y respecto al 2º párrafo sobre que la soberanía no se apoya en las Cartas Fundamentales no es del todo cierto, porque claro que existe el principio internacional de igualdad soberana entre Estados, pero la soberanía entendida como autoridad suprema del poder público, misma que reside en el pueblo, claro que esa soberanía se apoya en las Constituciones o Cartas Fundamentales, el hecho de estar manifiesta o expresa en la Constitución, es que se otorga el poder al pueblo y la obligación de los gobiernos a cumplirlo; esto conforme a los artículos 39, 40, y 41 Constitucional.

Al comentar el texto vigente, Felipe Tena Ramírez apunta que con la reforma de 1934 se adopta la tesis monista dando primacía al derecho interno. Al respecto, puede afirmarse que la posición adoptada por nuestro artículo 133 constitucional es en realidad la del dualismo, ya que el derecho internacional requiere, conforme a nuestro sistema, de un acto de incorporación; de seguirse la tesis monista no se requeriría acto de incorporación alguno, por formar ambas normas parte de un mismo sistema jurídico.

Otro problema interesante es el referente a la incorporación de los tratados a nuestro sistema jurídico y su ubicación jerárquica dentro del mismo, que hace que nos preguntemos si según la materia les corresponde el carácter de ley federal o local, o bien si dichos tratados tienen el rango de ley nacional una vez incorporados. En ese sentido, Vázquez Pando aborda el problema y concluye que los tratados celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado tienen el rango de leyes nacionales.

El ejecutivo es el legislador en los tratados y el Senado goza de un veto absoluto respecto a ellos. De esta forma, al celebrar un tratado internacional el Presidente de la República realiza funciones legislativas, las cuales se encuentran materialmente limitadas sólo por el artículo 15 constitucional que no autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos...”. Dichos tratados serán de aplicación general en todo el territorio de la Nación, de manera que les corresponde el mismo rango que a las leyes nacionales.

La constitución claramente diferencia entre leyes del Congreso y tratados, por lo que no cabe pretender que éstos sean confundibles con aquéllas. La naturaleza de los tratados está

definida por el propio derecho internacional, lo cual significa que, entre otras cosas, en su interpretación y aplicación en el Estado mexicano se sujeta a la normativa internacional.<sup>196</sup>

No obstante, en el presente trabajo de tesis, además de buscar una interpretación y aplicación de la normativa internacional del TLCAN, también se estudia la modificación de las disposiciones de un tratado, para lo cual es de observarse tanto la normativa internacional, como la normativa de nación, ello conforme al principio de soberanía que mantienen todas las naciones de autodeterminarse.

Definida la diferencia entre leyes y tratados en su interpretación y aplicación, es menester aclarar que en este trabajo de tesis, además de la interpretación y aplicación se está revisando la modificación de una disposición en un tratado y para ello principalmente se observa la normativa internacional en conjunto con la normativa de la nación que le está perjudicando una disposición en un tratado, esto por principio de soberanía que es el derecho que tienen todos los pueblos de autodeterminarse; En esa tesitura, las regulaciones arancelarias y no arancelarias en México son por parte del Ejecutivo Federal, mismo que está facultado constitucionalmente para mantener un arancel a productos nacionales que se consideren necesarios, así como la protección que autodetermine su pueblo.

Conforme al artículo 89 se definen las facultades y obligaciones del Presidente y en materia de comercio exterior, menciona las siguientes:

Fracción X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, aprobados por el senado. En la conducción de tal política el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: *la autodeterminación de los pueblos*; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

El artículo 131 Constitucional sobre impuestos a importaciones y exportaciones estipula lo siguiente: Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito, así como reglamentar su circulación...”

El Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, suprimir cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como *restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el*

---

<sup>196</sup> Ídem.

*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 cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

Los Tratados internacionales están por encima de las leyes locales y estatales, (no de la Constitución) en el caso específico de comercio exterior, la misma es una actividad regulada por el Congreso de la Unión (artículo 73 fracción X).

## **5.2. Medidas de regulación y restricción arancelarias y no arancelarias a la importación bajo la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.**

El objeto de la Ley de Comercio Exterior, lo define su artículo 1º que a la letra dice “La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población”.

Disposición jurídica que no es aislada; se asimila de la propia OMC y sobre todo del artículo 131 de nuestra Constitución<sup>197</sup>.

Los objetivos al respecto de la OMC son el que se produzcan bienes y servicios que cumplan con los requisitos de calidad establecidos a nivel internacional, a precios óptimos, requisitos indispensables para participar en los mercados internacionales. “Lo que constituye en consecuencia mantener competitividad que consiste en las diversas maniobras realizadas por la empresa (o las economías nacionales), *a efecto de reducir costos sin sacrificar ni la calidad ni el nivel de vida de los trabajadores* con el objetivo de mantener o aumentar su participación en los mercados nacionales e internacionales, obteniendo una renta o ganancia”<sup>198</sup>.

Desde ese objetivo que se persigue a nivel multilateral y nacional de acuerdo al artículo 1º de la Ley de Comercio Exterior, 131 Constitucional, y conforme a competitividad en la que “reducir costos no signifique sacrificar ni la calidad ni el nivel de vida de los trabajadores”.

---

<sup>197</sup> Witker, Jorge y Hernández Laura, Régimen jurídico del comercio exterior, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, serie doctrina jurídica núm. 27, México 2000, p. 18

<sup>198</sup> Sydney Weintraub, conceptúa a la competitividad como la capacidad de especializarse, de aprovechar las economías de escala cuando existen, de maximizar la eficiencia en la producción o prestación de servicios. Weintraub, Sydney, EL TLC cumple tres años, México, FCE-ITAM, 1997, Citado por Witker Jorge y Hernández Laura, Régimen jurídico del comercio exterior en México, p.18.

Todo esto no corresponde con los efectos que se están ocasionando en la producción nacional de maíz blanco que para el 2008, ese grano queda libre de todo arancel, lo que afectará la calidad de maíz para el consumo humano, así como la actividad de miles de trabajadores.

Causales que podemos traducir en daño o amenaza de daño a la producción nacional, debido a los excesivos volúmenes de importaciones de maíz, y conforme a la Ley de Comercio Exterior esas condiciones obligan a la Secretaría de Economía a determinar la existencia de daño material a la rama de producción nacional para tomar medidas de Salvaguarda.

Lo anterior con fundamento en los artículos 39, 40 y 41, de la LCE, que mencionan lo que se entiende por daño material, por rama de producción nacional y que tomará en cuenta la Secretaría para determinar la existencia de daño, sobre lo cual el último artículo en mención señala en su fracción III: “El efecto causado o que pueden causar tales importaciones sobre la rama de la producción nacional de que se trate, considerando los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción nacional, tales como la disminución real o potencial de las ventas, *los beneficios, el volumen de producción*, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o *la utilización de la capacidad instalada*; *los factores que repercuten en los precios*; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja; *las existencias, el empleo*, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión. Esta enumeración no es exhaustiva y ninguno de estos factores bastarán para obtener una orientación decisiva; y IV. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría, o en su caso proporcione la producción nacional. (el énfasis con cursivas es propio).

#### ***5.2.1. La medida de arancel que se adoptó en maíz bajo el TLCAN conforme a la Ley de Comercio Exterior***

Las negociaciones sobre medidas arancelarias bajo el TLCAN entre México y Estados Unidos para el caso del maíz, es mediante el arancel-cuota, así denominado en el TLCAN, en tanto, que la Ley de Comercio Exterior (LCE) lo define como arancel-cupo, conocido éste como una modalidad de las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, mismos que podrán ser según LCE los siguientes:

- *Arancel Ad-valorem*: se expresa en términos porcentuales del valor en aduana de las mercancías;
- *Específicos*: se expresan en términos monetarios por unidad de medida; y

- *Mixtos*: es la combinación de los dos anteriores. (Art. 12 LCE)

Modalidades que podrán adoptar los aranceles:

*Arancel – cupo*<sup>199</sup> cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las importaciones o exportaciones de mercancías.

*Arancel estacional*, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año; y

*Los demás que señale el ejecutivo federal.* (Art. 13 LCE)

La modalidad de arancel que fue adoptada para su aplicación a la importación de maíz grano bajo el TLCAN fue el arancel-cupo como se hizo mención, aplicándose con ello una restricción cuantitativa a las importaciones de dicho grano.

Se pueden establecer aranceles diferentes a los generales previstos en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte. (Art. 14 LCE)

### **5.2.2. Medidas de restricción no arancelarias para regular importaciones conforme a la Ley de Comercio Exterior**

La Ley del Comercio Exterior en su capítulo II, sección I, en las disposiciones generales sobre en que casos pueden establecerse medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, las puntualiza esta ley en los artículos 4, 16 y 17.

El artículo 4 sobre facultades del Ejecutivo Federal, la fracción III, dispone “Establecer medidas para regular y restringir la exportación o importación de mercancía a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el DOF”; y la fracción IV es referente a medidas para regular y restringir la circulación o tránsito de mercancías.

---

<sup>199</sup> La asignación de cupos se realiza a partir de los acuerdos que se toman en el Comité de Evaluación del Ejercicio de Cupos de Importación de Maíz, en donde tienen presencia las autoridades federales, compradores y productores.

En tanto que el artículo 16 dispone en que casos pueden establecerse las medidas de regulación y restricción no arancelaria a la importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4, se podrán establecer en los siguientes casos:

“I. cuando se requieran de modo temporal corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales [cabe aquí el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC] de los que México sea parte; II. Para regular la entrada de productos usados...”; III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte; IV. Por principio de equidad como respuesta a restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por países; V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, conforme lo dispuesto en la LCE; y VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

El artículo 17 señala las obligaciones respecto al establecimiento de las medidas de regulación no arancelaria, en el párrafo 2 dispone:

“Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4, deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de esta ley [...]”

### **5.2.3. Facultades del Ejecutivo Federal, Secretaría de Comercio y Comisiones Auxiliares en Medidas Arancelarias y no Arancelarias bajo la LCE**

En el Título II de la LCE sobre las facultades del Ejecutivo Federal, de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las Comisiones Auxiliares son:

Respecto al Ejecutivo Federal, tendrá las siguientes facultades:

1. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el DOF, de conformidad con lo establecido en el art. 131 constitucional;
2. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el DOF, de conformidad con el art. 131 constitucional;
3. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente y publicados en el DOF;
4. Medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías (...)
5. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del ejecutivo federal; (...)

En tanto la Secretaría de Economía en conjunto con el ejecutivo federal y autoridad competente en materia de restricciones cuantitativas: Acorde a la fracción III y artículo citado se menciona que es facultad de la Secretaría de Economía: Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías.

Otras facultades de la Secretaría de Economía es el otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación, así como estudiar, proyectar y proponer al ejecutivo federal modificaciones arancelarias; tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como proponer al ejecutivo federal las medidas que resulten de dichas investigaciones. (Art. 5 fracción I, II, V.)

También otra comisión auxiliar en materia de restricciones al comercio exterior es la Comisión de Comercio Exterior que es un órgano de consulta obligatoria en dicha materia, para lo cual dispone la ley de comercio exterior que la comisión revisará periódicamente las medidas de regulación y restricción al comercio exterior que se encuentren vigentes, a fin de recomendar las modificaciones a que haya lugar.

De acuerdo al derecho mexicano se entiende por cupo de importación o exportación el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos.

La Secretaría especificará y publicará en el DOF la cantidad, volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los exportadores o importadores interesados. La determinación, las modificaciones y los procedimientos de asignación de los cupos deberán someterse previamente a la opinión de la comisión.

Para la determinación del volumen o valor de los cupos, la Secretaría tomará en cuenta las condiciones de abasto y la oferta nacional del producto sujeto a cupos, escuchando la opinión de los integrantes de la cadena productiva. En tanto, en la manera en que se asignarán los cupos y condiciones para ello la Ley establece que los cupos se asignarán por medio de licitación pública, para lo cual se expedirá convocatoria con el fin de que cualquier persona física o moral presente proposiciones para adquirir parte o la totalidad del cupo asignado o determinada mercancía de exportación o importación.

Sin embargo, la Secretaría podrá optar, de manera fundada y razonada, por otros procedimientos de asignación que promuevan la competitividad de las cadenas productivas y garanticen un acceso adecuado a nuevos solicitantes. Asimismo, los procedimientos de asignación de cupos se podrán determinar en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

En todo caso, la asignación de los cupos entre importadores o exportadores se hará conforme a procedimientos administrativos que no constituyan, por sí mismos, un obstáculo al comercio (arts. 23 y 24 Ley de Comercio Exterior).

Bajo el reglamento de la LCE en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias considera competente a la Comisión de Comercio Exterior para omitir opinión sobre el establecimiento, modificación o eliminación de medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación o importación de mercancías, así como de los procedimientos para su expedición (art. 9º Fr. III).

La asignación de cupos por medios distintos a la licitación por parte de la secretaría será cuando esta lo juzgue necesario y en los casos de que los cupos se asignen de manera directa o en el orden de que los importadores lleguen a la aduana, la Secretaría podrá establecer topes individuales máximos de valor, cantidad o volumen para determinada mercancía de exportación o importación.

Una vez realizado el acto de adjudicación, la Secretaría expedirá el certificado correspondiente al beneficiario de un cupo. El certificado especificará, entre otros, los siguientes datos: el régimen, ya sea de importación o exportación; el nombre del beneficiario; la descripción del cupo; el monto que ampara el certificado, y su periodo de vigencia (arts. 31 y 32 del reglamento).

### ***5.3. Ley aduanera***

La ley aduanera será la fuente para conocer infracciones relacionadas con la obligación de presentar documentación y declaraciones establecidas en su artículo 184 que señala que incurren en éstas infracciones, quienes:

IV. Omitan presentar o lo hagan extemporáneamente, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hayan obtenido dichos documentos antes de la presentación del pedimento.

Analizando si dentro de este supuesto jurídico cabe el incumplimiento de las medidas no arancelaria en su modalidad de restricciones cuantitativas establecidas para el caso de la importación de maíz bajo el TLCAN, en tanto que no se ha cumplido la cuota de importación ni tampoco el arancel - cupo.

### ***5.4. Acuerdo Nacional para el Campo.***

#### **5.4.1. EL compromiso del Ejecutivo Federal bajo el Acuerdo Nacional para el Campo**

Dentro de este acuerdo se reconoce la propuesta de organizaciones campesinas y de productores, planteada en las diferentes mesas de diálogo por una política de Estado para el campo conforme a lo establecido en los artículos 25 y 26; la fracción XX del art. 27; y el párrafo 4º de nuestra Carta Magna.

En el marco de la ley, el Ejecutivo Federal y las organizaciones campesinas y productores suscriben este Acuerdo Nacional para el Campo; reconociéndose como base fundamental para este acuerdo la soberanía y seguridad alimentarias.

Acuerdo Nacional que entro en vigencia el 28 de abril de 2003, donde se establece que es necesario atender de manera prioritaria la productividad de la agricultura campesina para los sistemas de producción de maíz blanco...”. Sistemas de producción familiar y colectivos tradicionales.

El Ejecutivo Federal, se obliga en el Acuerdo Nacional para el campo bajo el apartado sobre Comercio Internacional con el TLCAN y otros tratados comerciales internacionales a aplicar todos los mecanismos de defensa establecidos en las leyes correspondientes y procederá con base a lo establecido en el propio TLCAN, y conforme a los tiempos y estrategias más convenientes para el interés nacional, a realizar las consultas y convenir con los Estados Unidos y Canadá las adiciones en conformidad con el articulado y anexos establecidos en el TLCAN,...” y que permitan entre otros aspectos garantizar los derechos derivados del GATT-OMC incorporados al TLCAN, así como los consagrados en nuestra Constitución, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los compromisos estipulados en el presente Acuerdo Nacional para el campo (Art. 48).

En relación al artículo 50 dispone: “El Ejecutivo Federal con base en las facultades que le otorgan la Constitución y las leyes respectivas, iniciará de inmediato consultas oficiales con los gobiernos de EE UU. y Canadá con el objeto de revisar lo establecido en el TLCAN para el maíz blanco y el frijol, y convenir con las contrapartes el sustituirlo por un mecanismo permanente de administración de las importaciones o cualquier otro equivalente que resguarde los legítimos intereses de los productores nacionales y la soberanía y seguridad alimentaria.

Así mismo, los artículos 77 y 78 del mismo Acuerdo sobre negociaciones comerciales internacionales, el primero de ellos señala: “El Gobierno Federal establecerá los mecanismos de consulta con las organizaciones campesinas y de productores en las negociaciones comerciales internacionales que están en proceso o se lleven a cabo en el futuro”. El segundo “Ejecutivo Federal, en las negociaciones con la OMC en materia de producción agropecuaria sostendrá la posición de reconocimiento de México como país en vías de desarrollo y propondrá además la supresión inmediata de los subsidios a la exportación y los internos que distorsionan el comercio internacional, así como el derecho de reintroducir restricciones cuantitativas o arancelarias por causas de soberanía y seguridad alimentarias, de acuerdo con

los procedimientos legales aplicables y cuando existan causas de daño, incluidas la protección del empleo rural, y de los recursos naturales”.

Además de lo antes señalado, en el párrafo 6 sobre cooperación del mismo Acuerdo, el artículo 79 considera: *“Impulsar un Acuerdo de cooperación en materia de Desarrollo Rural con Estados Unidos y Canadá, que promueva la disminución de las asimetrías existentes entre los países. Este Acuerdo deberá ser congruente con el contenido del presente Acuerdo Nacional para el Campo”*

En relación a este Acuerdo Nacional para el Campo, firmado en el año 2003 por varias organizaciones campesinas y el Gobierno de la República, se especifica que la asignación de cupos se hará únicamente cuando exista desabasto comprobado de maíz. Adicionalmente, en el artículo sexto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004 define un arancel del 72 % a los sobrecupos de maíz blanco, lo cual ha generado que en ese grano si haya bajado el nivel de importación. Sin embargo, la preocupación es para el 2008 que quedé libre de toda medida arancelaria.

El concepto de “desabasto comprobado” no tiene una metodología para medirse y termina siendo una discusión basada en apreciaciones individuales, al mismo tiempo que estimula la especulación con las cosechas nacionales agravando la situación de toda la cadena. Es indispensable describir claramente como se debe medir el desabasto y la anticipación con que se autorizan las importaciones. De acuerdo a los criterios internacionales, es obligación del gobierno tener una reserva estratégica de maíz de cuando menos el 16% del consumo anual nacional depositada en almacenes generales de deposito para prever un mal año de cosecha a la luz de la insuficiencia del mercado internacional de abasto del consumo nacional.

De acuerdo con el Artículo Sexto Transitorio de la ley de ingresos, el Gobierno Federal debe crear condiciones objetivas para asegurar que se cumplan los esquemas de sustitución de importaciones, conversión productiva y agricultura por contrato a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), por lo que deberá promover con antelación el objetivo de sustituir importaciones con esquemas de agricultura por contrato y conversión productiva en reuniones regionales entre productores e industriales consumidores, así como los productores pecuarios de acuerdo con un calendario límite de realización de las reuniones del 31 de enero para el ciclo primavera-verano, y el 31 de agosto para el ciclo otoño-invierno, con las correspondientes fechas límite para la firma de los contratos respectivos del 30 de abril y 30 de octubre de cada año.

### *5.5. Reglamento sobre Prácticas Desleales de Comercio Internacional*

Es una Ley mandataria sobre el Ejecutivo Federal, que faculta a éste para controlar, regular, o restringir el comercio con el exterior “cuando sea necesario asegurar el abastecimiento nacional de productos o insumos básicos”, “cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional o cuando el volumen de importaciones de una mercancía crezca a un ritmo tal que amenace la producción nacional de productos similares”. Específicamente se impone al Ejecutivo Federal la obligación de “fijar cuotas compensatorias, provisionales y definitivas a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales, tales como *dumping*, incentivos, primas y subvenciones”, cuotas que serán aplicadas independientemente del arancel correspondiente.<sup>200</sup>

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS SOBRE LA PROTECCIÓN DEL MERCADO INTERNO DE MAIZ BLANCO BAJO EL TLCAN**

### **1. Conclusiones y propuestas sobre los márgenes legales dentro del TLCAN para la**

---

<sup>200</sup> Calva, José Luis, 1991, “Posibles efectos de un Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos sobre el sector agropecuario”, *El Tratado de Libre Comercio y la frontera Norte, Revista mexicana de sociología*, Año LIII/NUM.3, Julio-septiembre, México. p. 118

### **renegociación del maíz**

Nuestra primera conclusión es que dentro del TLCAN se encuentran las bases legales suficientes para la renegociación del acuerdo maicero entre México y Estados Unidos; como resultado del análisis que a efecto se hizo del Anexo 703.2, sección A, sobre los compromisos en materia agrícola que mantienen ambos países bajo el TLCAN; así como aquellas disposiciones del mismo Tratado que hacen la inclusión del GATT, y al Derecho internacional.

Como segunda conclusión, es legalmente procedente conforme los artículos 2002, 2003, y 2006 (1) del TLCAN, que en primera instancia México lleve a cabo consultas a través de la Comisión del Libre Comercio del TLCAN, integrada por representantes de cada Parte, a nivel de Secretaría de Estado; para este caso serían los representantes de México y los de Estados Unidos, los que entrarían a renegociar el maíz blanco para concederle un trato especial y diferenciado, por la experiencia que se vive y mantiene en el campo mexicano con la población rural que aún es dependiente del cultivo de ese grano para ganarse la vida, misma que sigue siendo aproximadamente de 18 millones de personas<sup>201</sup>, a las que el Estado no está en condiciones de ofrecerles otras alternativas de empleo, y sobre esos acontecimientos, no se estarían cumpliendo los objetivos y fines para lo cual fue creado el Tratado.

Ello, debe ser planteado con la diplomacia propia para negociaciones entre países y con el espíritu de encontrar la cooperación y respuesta favorable; para ello habrá que expresar los puntos de su interés como que dicha renegociación no causa ningún daño a sus productores nacionales ya que sus exportaciones son mínimas en ese grano y no obstante para los productores mexicanos representa en estos momentos su medio de vida; y con ello se les estaría privando de un derecho plasmado en el propio Tratado como es el PROTEGER, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores.

Dentro de esa conclusión se hace la propuesta que para el proceso de renegociación sea utilizada la estrategia que maneja Robert Putnam, del “juego a dos niveles”<sup>202</sup>. Putnam

---

<sup>201</sup> Ver cita en el capítulo dos sobre la agricultura en México y la importancia del cultivo de maíz blanco, en este trabajo de tesis.

<sup>202</sup> Putnam D, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, International Organization, Vol. 42, No. 3, verano de 1988. Esta metáfora ha resultado una herramienta que facilita el estudio de las relaciones México Estados Unidos, a partir de 1990, Cit. Por Domínguez I, Jorge, “ampliando horizontes, aproximaciones teóricas para el estudio México-Estados Unidos”, Cit. Por Vereza Campos, Monica, Nueva agenda bilateral en las relaciones México-Estados Unidos, México, ITAN/UNAM/FCE, 1998, pp. 28-35 y

argumenta que en las negociaciones internacionales, es necesario considerar que los funcionarios que participan en ella deben negociar simultáneamente con funcionarios de otros países –nivel 1- y con los actores políticos<sup>203</sup> de sus propias naciones –nivel 2. De lo anterior Putnam extrae dos conclusiones: en primer lugar, muestra que los factores internos o nivel 2, pueden ser utilizados como instrumento de política exterior para cambiar la actitud de las contrapartes de la negociación; los negociadores estadounidenses suelen ser el ejemplo tradicional de esto ya que con frecuencia utilizan las limitaciones que su congreso les impone para negarse a conceder algo o presionar en el nivel 1.

La segunda conclusión de Putnam es que la presión puede ser utilizada también en sentido inverso, es decir, los funcionarios de determinado país también pueden promover acuerdos internacionales para reconfigurar aspectos importantes de su política interna, comprometiéndolo a sus gobiernos a seguir determinado curso acción.

Conforme a la conclusión y propuesta anterior, es con base a que las disposiciones del TLCAN no son inamovibles como se ha llegado a argumentar, pueden ser modificadas; ello, de acuerdo al artículo 2202 referente a las enmiendas, mismo que dispone: “1. las Partes podrán convenir cualquier modificación o adición al tratado; 2. Las modificaciones y adiciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos correspondientes de cada Parte, constituirán parte integral de este Tratado”.

Bajo los fundamentos y argumentos de derecho antes mencionados, México mantiene derecho de renegociar el acuerdo maicero, y utilizar la estrategia más idónea, que puede ser la que cita Putnam en el nivel 2, planteando la situación social y política que se vive en México, misma que tiende a fortalecerse para generar presión hacia el gobierno mexicano a través de organizaciones civiles y campesinas<sup>204</sup>, para que se le de al maíz un trato de producto sensible

---

Tamayo Borja, Arturo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: Evolución y perspectivas” en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, el Colegio de México, 1997. p. 67.

<sup>203</sup> Para Putnam, la variable de la fuerza del Estado (en comparación con otros Estados) no es la variable para poder dar una explicación adecuada sobre los determinantes internos de la política exterior y acuerdos internacionales. Se debe enfatizar la influencia de partidos políticos, clases sociales, grupos de interés, legisladores, opinión pública, elecciones y miembros del Gabinete.

<sup>204</sup> En México existen más de 100 organizaciones civiles relacionadas con el campo que estarían presionando al gobierno mexicano en caso de una crisis severa en el campo por las importaciones de maíz, de las cuales mencionaremos algunas: Alianza Cívica, ANEC (Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C.), APRODECO (Asociación para la Promoción del Desarrollo Comunitario de Oaxaca), Ashoka-México, Asociación Mexicana de Transformación Rural, Oaxaca, Barzón-Nacional, Barzón-Oaxaca, Campaña Nacional de Maíz “Un Grano para mi Hermano”, Campesinos Unidos con Deseos de Vivir-Tabasco, CAMPO-Oaxaca, A.C., CECCAM (Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano), Centro de Derechos Humanos de Nuevo León, Centro de Derechos Indígenas “Flor y Canto”, Oaxaca, CIESTAAM-UACH (Centro de Inv. Econ., Soc. y Tecn. de Agroind. y Agr Mundial), CIOAC, CMPIO-Oaxaca, CNPA (Coordinadora Nacional Plan de Ayala), Coalición de Ejidos de la Costa Grande de Guerrero, Comaletzin, A.C., Comisión de Derechos Humanos Mahatma Gandhi, Oaxaca, Comisión Especial Promotora del FZLN, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comité Contra el Hambre de Jilotepec, Veracruz, Comité de Derechos Humanos Villa

que merece ante los derechos del GATT, para que ese grano no sufra la desgravación arancelaria total.

En calidad de sugerencia que es recogida de algunos círculos académicos y políticos del país, es que el gobierno mexicano debe mantener bien claro que no mantiene otras alternativas laborales para toda la población económicamente activa en el cultivo de maíz<sup>205</sup>, y que por ello requiere la renegociación, para proteger la producción maicera nacional tanto para conservar el medio de vida de miles de familias en el campo, además por cuestión de soberanía alimentaria y desarrollo rural; o en el peor de los casos, proponer la creación de un fondo de cooperación económica con Estados Unidos para poder emplear esa mano de obra en otros espacios productivos o actividad que les acomode y mantengan el sustento de vida que les representa actualmente el cultivo de maíz.

Tercera conclusión. Si mediante las consultas México no obtuviese acuerdo favorable a sus intereses, puede solicitar se establezca un panel arbitral conforme a lo dispuesto por el propio TLCAN en el artículo 2008, a fin de permitir garantizar los derechos derivados del GATT-OMC incorporados en el Tratado, así como otros compromisos que mantiene con acuerdos multilaterales en materia agrícola, es decir con el Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de la OMC.

Asimismo lo anterior es conforme el artículo 2004 del TLCAN, que plantea la posibilidad de discutir controversias referidas a aplicación e interpretación del Tratado, que puedan afectar o anular o menoscabar derechos de las partes. Este artículo establece un mecanismo de solución de controversias entre las partes relativas a la aplicación; Interpretación del Tratado o en toda circunstancia en que una parte considere que una medida vigente o en proyecto de otra parte es o podrá ser compatible con las obligaciones del TLCAN o pudiere causar anulación o menoscabo.

---

Hermosa, Comuneros del Ajusco, A.C., Concierto de ONG'S de Mexicali, Confederación Nacional Agronómica, A.C., Consejo Comunitario de Abasto, Cooperativa Cielo Nuevo, Tierra Nueva - Querétaro., FAM (Foro de Apoyo Mutuo), FAT (Frente Auténtico del Trabajo), FDAL (Frente por el Derecho a la Alimentación), FIAN-México (Red Internacional por el Derecho Humano a Alimentarse- Sección México), Foro de Organismos Civiles de Jalisco, Foro Nacional Indígena Permanente, Fundación Dignidad, Gente Nueva, GIRA, A.C.(Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada), La Neta, Organización Nación Purépecha de la cañada de los 11 Pueblos, Michoacán, PAIR-UNAM - Región Michoacán (Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos Naturales), Pequeños Productores de Texcoco, Promotores Populares de Monterrey, Red de Organismos Civiles de Veracruz, Red Mocaf, Red Morelense hacia el Desarrollo Sustentable, RMALC (Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio), SALDEBAS, Sectores Productivos en Acción de Sinaloa, UDEC (Unión de Esfuerzos para el Campo, A.C.), UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas), UNTA (Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas), Vía Campesina-México, Visión Mundial de México.

<sup>205</sup> Ver capítulo dos del presente trabajo de tesis.

Cuarta conclusión. En ese orden de ideas, México mantiene el derecho de aplicar el Acuerdo sobre la Agricultura multilateral para restringir el acceso de productos agroalimentarios, conforme a lo dispuesto en el TLCAN, bajo el artículo 102, párrafo 2, que cita: “las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado se hará a la luz de los objetivos del párrafo 1, y conforme las normas aplicables del derecho internacional”, siendo la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, la norma aplicable de derecho internacional, misma que dispone en su artículo 30 que cuando las mismas Partes integrantes de un tratado anterior formen parte de uno posterior sobre la misma materia, el acuerdo posterior regirá para su aplicación en la medidas que difieran con el acuerdo anterior, y en ese sentido, prevalece para su aplicación las medidas restrictivas que considera el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC ya que difieren de las consideradas en el capítulo agrícola bajo el TLCAN, que este mantiene la calidad de anterior.

Quinta conclusión. Conforme a la legislación interna existe todo el cuadro legal necesario para solicitar la renegociación del maíz bajo el TLCAN, comenzando por la Ley suprema, en su artículo 89 que define las facultades y obligaciones del Presidente en materia de comercio exterior, menciona la fracción X. Dirigir la política exterior y en la conducción de tal política el titular del Poder Ejecutivo observará principios normativos entre ellos, *la autodeterminación de los pueblos*, es decir el pueblo mexicano tiene el derecho de determinar el que se lleve a cabo la renegociación del maíz blanco bajo el TLCAN y el gobierno mexicano la obligación constitucional de conducirla; asimismo, con base a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 3, fracción XXXII, se mantiene como uno de los objetivos centrales mantener soberanía alimentaria, definida como “La libre determinación del país en materia de producción, abasto, y acceso a alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional”. En dicha ley, otro objetivo es que con la soberanía alimentaria contribuir a una seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país. En esa tesitura, el gobierno mexicano se comprometió bajo el Acuerdo Nacional para el Campo a realizar las consultas y convenir con los Estados Unidos a renegociar el maíz de conformidad con el articulado y anexos establecidos en el TLCAN, así como garantizar los derechos derivados del GATT-OMC incorporados al TLCAN, los consagrados en nuestra Constitución, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los compromisos estipulados en el Acuerdo Nacional para el campo bajo los numerales 48, 50, 77 y 78.

La segunda propuesta conforme a la anterior conclusión, es que si el Ejecutivo Federal no promueve una renegociación del maíz en el TLCAN, por razones políticas que mantenga con Estados Unidos; la H. Cámara de Diputados tiene la facultad y la obligación que le otorga la Constitución Política bajo el artículo 131, pueden revisar y proponer algunas alternativas de solución y aplicar las que ofrecen las propias cláusulas de protección que mantiene el Tratado y la legislación interna en materia de comercio exterior<sup>206</sup>. Esto por la presión que se tenga por parte de diversas organizaciones civiles y de productores para revisar el Tratado. Lo cual es favorable porque evita la representación únicamente cupular y reducida, que caracterizó a la Comisión asesora que participó en forma marginal y premura de concluir, a la brevedad, la firma del Tratado.

Una tercera propuesta es que habiéndose conseguido restringir la importación de maíz blanco, el gobierno mexicano deberá regular rigurosamente el destino que los importadores le dan al maíz amarillo, que vaya exclusivamente al uso pecuario e industrial, pero no a la industria agroalimentaria, al igual que crear programas para ir modernizando el cultivo de maíz y que exclusivamente vaya enfocado principalmente a los productores que dependen de ese cultivo, es decir que su tipo de tierra lo limite al cultivo de maíz y no tenga opción para otro cultivo.

Las anteriores conclusiones mantienen sus fundamentos o márgenes legales dentro del propio TLCAN, para lo cual se hará una descripción aproximada del proceso de renegociación, que deberá llevarse a cabo, con base en las disposiciones que para tales efectos señala el Tratado así como el procedimiento legal requerido:

## **2. Consideraciones sobre el proceso de renegociación del maíz blanco bajo el TLCAN**

En primera instancia el procedimiento que México deberá efectuar comienza con la solicitud de realizar consultas con Estados Unidos en conformidad con el Artículo 2006 (1) del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) "relativas a la suspensión por parte del Gobierno de México del proceso de desgravación arancelaria para el maíz blanco en grano y

---

<sup>206</sup> Ver capítulo quinto sobre la legislación interna en materia de comercio exterior

sus derivados, siendo este un bien originario de acuerdo a la definición del TLCAN, es decir que se le conceda el trato de producto sensible a efecto de que no sufra una desgravación arancelaria total, o en su defecto solicitar un fondo de cooperación económica<sup>207</sup> para contrarrestar el costo social que representa la liberalización del maíz para la agricultura campesina en México, con el fin de crear otras fuentes de empleo”; consultas que serán encaminadas a encontrar una solución acorde con el espíritu de cooperación y beneficio que envuelven los objetivos por los cuales fue creada una área de libre comercio entre ambas naciones.

Lo anterior, mantiene como fundamento el incumplimiento de los compromisos que asumieron ambas partes desde el preámbulo<sup>208</sup> del Tratado, como lo es: crear nuevas oportunidades de empleo; mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios; el fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores; así como, los objetivos del artículo 102, inciso b) referente a promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; y el inciso f) a establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este tratado. En virtud de que tales fines u objetivos dentro del TLCAN, no coinciden con lo que esta y estará aconteciendo con la agricultura campesina del maíz blanco en México.

En esa tesitura, el representante comercial de México solicitará una reunión de la Comisión de Libre Comercio conforme a lo establecido en el Artículo 2007 del TLCAN y si la Comisión no logra encontrar solución satisfactoria acorde a sus planteamientos de renegociación, se procederá a solicitar se establezca un panel arbitral para su resolución.

Por lo cual, el gobierno mexicano a través de dicho representante comercial solicitará el establecimiento de un panel arbitral en virtud de lo dispuesto en el Artículo 2008 del TLCAN. En donde el Gobierno de Canadá mediante una carta puede expresar su intención

---

<sup>207</sup> Otra alternativa sería que sobre los resultados que hacen innegable la falta de equidad y amplitud de los beneficios comerciales, la necesidad de incorporar un ADDENDUM DE COOPERACIÓN TRILATERAL PARA EL DESARROLLO, que pueda constituirse en factor que propicie un verdadero esquema de colaboración en todos los sectores, ya que si bien es cierto los beneficios del acuerdo se han manifestado en un crecimiento significativo del comercio, este se ha concentrado en unos sectores, en pocas regiones, pocos productos y en un estrato reducido de exportadores. El requerimiento de una equidad y amplitud de beneficios comerciales, nos debe llevar a efectuar lo que aconteció en el Mercado Común Europeo donde los países desarrollados canalizaron enormes sumas de recursos económicos y de apoyo hacia sus socios más débiles, para fortalecerlos y establecer una sana relación comercial. El solo inicio de las conversaciones entre los Congresos para el diseño de este addendum, contribuiría al abatimiento de las actuales tensiones sociales y políticas, que se advierten actualmente en el campo. Cit. Por Reyes Osorio, Sergio, *El Sector Agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, Productividad y Operación, S. A, H. Cámara de Diputados, México, 2005. p. 87.

<sup>208</sup> De acuerdo con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, referente a que la interpretación de los tratados, ver capítulo cuarto de esta tesis.

de participar en el proceso en calidad de tercero, actuando de conformidad con el Artículo 2013 del TLCAN. El Panel se constituirá con el nombramiento de cinco panelistas miembros del Panel y de acuerdo con las *Reglas Modelo de Procedimiento para el Capítulo XX* (las "Reglas Modelo"), complementadas por las instrucciones de las Partes litigantes comunicadas en una carta establecerán el calendario de actividades. Iniciándose tal procedimiento con base a los siguientes derechos del GATT incorporados en el TLCAN:

El TLCAN se encuentra subordinado al GATT, acorde al artículo 101 del Tratado que dice: “de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y comercio se pacta crear una zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México”, con ello mantiene sujeción bajo los siguientes términos:

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en su Artículo XXIV, inciso *b*) dispone: “se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (*excepto*, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”.

“...Cada parte contratante deberá tomar las medidas razonables que estén a su alcance para lograr que, dentro de su territorio, los gobiernos y autoridades regionales y locales observen las disposiciones del presente Acuerdo.

Efectivamente ese artículo del GATT compromete a cada parte contratante a tomar medidas razonables observando las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como a observar las restricciones de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX; entre ellos el artículo XI que México renuncia a aplicar con Estados Unidos.

Dicha sujeción al GATT es ratificada por el artículo 103 del TLCAN, el cual dispone: “1. Las Partes confirman los derechos y obligaciones existentes entre ellas conforme al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y otros acuerdos de los que sean parte; 2. En caso de incompatibilidad entre tales acuerdos y el presente Tratado, éste prevalecerá en la medida de la incompatibilidad, salvo que en el mismo se disponga otra cosa”.

Con respecto a lo último que señala el párrafo 2 “salvo que en el mismo acuerdo se disponga otra cosa”, ciertamente, en el TLCAN dispone otra cosa, la aplicación de las normas aplicables del derecho internacional, esto en el párrafo 2 del artículo 102, mismo que estipula:

“Las partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este tratado a la luz de los

objetivos y de conformidad con las normas aplicables *del derecho internacional*”; entendiéndose por derecho internacional en materia de tratados a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Con lo anterior, el gobierno mexicano puede manifestar mediante escrito dirigido al panel arbitral los derechos que le concede el GATT a través de las disposiciones antes mencionadas del TLCAN, a fin de acogerse a lo dispuesto por el GATT sobre restricciones de productos agrícolas (maíz), conforme a los derechos que mantiene bajo el trato de país en desarrollo, que se traduce en mantener un nivel de arancel en la importación de productos que sean base de la alimentación, como lo es maíz blanco en México, a fin de proteger el medio de vida de la población económicamente activa en el cultivo de ese grano, seguridad alimentaria y desarrollo rural, esto con fundamento en los artículos XI, XII, XIII, XVIII y XIX, XXVIII párrafo 3 inciso a y b, y XXXVI del GATT<sup>209</sup>; respecto al artículo XI que fue renunciado por las Partes (México y Estados Unidos) que el panel arbitral estudie si bajo los tratados comerciales se tiene la facultad de renunciar a disposiciones del GATT y siente precedente de ello. Asimismo, exponer el derecho que México mantiene conforme al artículo 30 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, derecho que se desprende del TLCAN, mismo que faculta la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, ello conforme a lo siguiente:

El TLCAN al disponer la aplicación del derecho internacional, en el párrafo 2 del artículo 102, y que para estos efectos es la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, ésta conforme al párrafo 3 del artículo 30, dispone lo siguiente:

3. “Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior pero el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59, el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con el tratado posterior”.

Al respecto, con base a lo dispuesto a la Convención, el anexo 703.2, sección A, del capítulo VII del TLCAN, referente a los compromisos u obligaciones internacionales en materia agropecuaria que mantienen México y Estados Unidos, que entro en vigor el 1º de enero de 1994, fecha anterior a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC de fecha 1º de enero de 1995; este último prevalece para su aplicación bajo el GATT, porque ambos acuerdos son sobre la misma materia y los dos países son Parte integrante de los dichos acuerdos, y como lo estipula la Convención de Viena el tratado posterior deroga o

---

<sup>209</sup> Ver descripción de tales artículos en el capítulo cuarto de este trabajo de tesis.

modifica al tratado anterior en lo que no es compatible con el posterior. En esa tesitura, México tiene derecho a aplicar las medidas de protección a productos agropecuarios bajo el artículo 20<sup>210</sup> del Acuerdo sobre la Agricultura, porque éste difiere de lo dispuesto en el artículo 302 sobre desgravación arancelaria y el anexo 302.2 del TLCAN.

México mantiene preferencia para salvaguardar productos básicos agroalimentarios bajo el TLCAN, partiendo que a nuestro país se le concedió el carácter de país en desarrollo desde el protocolo de adhesión al GATT en el párrafo 2 que dice: “Tomando nota de la condición actual de México como país en desarrollo, en razón de la cual gozará del trato especial y más favorable que el Acuerdo General y otras disposiciones derivadas del mismo que se establecen para los países en desarrollo”. Por otro lado el párrafo 3 de dicho protocolo dispone: “Las Partes reconocen el carácter de prioritario que México otorga al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales, protegiendo el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores [...]”<sup>211</sup>. En función a ese carácter prioritario de protección que se le dio al sector agrícola manifestado por México y que las partes contratantes reconocen esa protección al campo mexicano, mediante los derechos que le conceden los artículos del GATT como país en desarrollo.

Conforme a las disposiciones antes expuestas, el TLCAN, esta acunado dentro del GATT y deberá acogerse a dar el trato especial y diferenciado a que tiene derecho México; definiendo al maíz como un bien sensible de acuerdo a la definición que integro el G-20, mediante la Ronda de Doha sobre el derecho al desarrollo de los países en ese proceso<sup>212</sup>.

Asimismo el propio TLCAN en el anexo 703 (2), sobre las negociaciones en materia agropecuaria entre Estados Unidos y México, el párrafo 6 inciso a) y b), facultan a México a establecer una lista de productos sensibles ante acuerdos multilaterales a efecto de considerar flexibilidad en la aplicación de aranceles aduaneros; siendo este el fundamento legal para que México mediante la Ronda de Doha, establezca uno o varios productos agrícolas especiales, mismos, que deberán incluirse al TLCAN

### 3. Conclusiones conforme a la legislación Interna

---

<sup>210</sup> Artículo que se encuentra descrito en el capítulo cuarto del presente trabajo de tesis.

<sup>211</sup> Diario Oficial de la Federación, fecha de publicación 26 de noviembre de 1986, México, p. 5 y 6.

<sup>212</sup> Ver elementos requeridos para considerarse un producto especial y sensible en el capítulo cuarto de esta tesis.

El Derecho Interno es uno de los fundamentos o elementos de apoyo para buscar una renegociación más equitativa en maíz, conforme a los derechos tutelados bajo la Carta Magna a la población mexicana ocupada en el cultivo de maíz, en esa idea el TLCAN se subordina a la Constitución mexicana, de acuerdo a su artículo 133 que dice:

*“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.*

Cuando la Ley es clara no requiere de mayor interpretación, y los tratados que no estén de acuerdo con la constitución no serán la Ley suprema de México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga el derecho a la población económicamente activa en el cultivo de maíz a recurrir al amparo como un recurso interno, para lo cual es importante retomar lo que menciona el Dr. Witker<sup>213</sup> que se tiene otra alternativa jurídica para el 2008, cuando queden totalmente abiertas las fronteras del país para la entrada libre del maíz estadounidense que inundarán el mercado nacional de maíz dejando sin empleo a miles de campesinos, mismos que podrán promover Juicio de amparo con base al artículo 5º Constitucional que garantiza la libertad de trabajo al disponer lo siguiente: *A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode, siendo lícitos...*. En tanto a todos los campesinos se les estará privando o impidiendo que se dediquen al trabajo que les acomoda.

El gobierno mexicano bajo su propia Constitución mantiene las facultades necesarias para la renegociación del acuerdo maicero, al igual que sus reglamentos como la Ley de Comercio Exterior, Ley Aduanera, Acuerdo Nacional para el Campo y otras; descritas en el capítulo quinto de este trabajo.

Finalmente es absolutamente necesario que todos tomemos conciencia de la importancia que tiene el sector primario en diferentes aspectos de nuestro desarrollo económico y social y que, por lo mismo, debemos impulsar su desarrollo, en el cual tiene una gran importancia en el tratamiento que en el futuro se le de bajo el TLCAN.

---

<sup>213</sup> Witker Velásquez, Jorge, ponente en el tema: “Granos Básicos”, Seminario sobre estrategias de defensa jurídica frente al TLCAN para productos agroalimentarios sensibles, de fecha octubre 2005, Cámara de Diputados, México.

#### **4. Conclusión sobre la dependencia que mantiene la población mexicana con el cultivo de maíz blanco**

La producción de maíz blanco en México representa un 63 y un 66 por ciento de la producción agrícola total en términos de volumen y valor, respectivamente; también ocupa un 62 por ciento de la superficie cultivada total. Se calcula que entre 2.5 y 3 millones de productores están directamente relacionados con la producción de maíz blanco en México. Considerando el tamaño y promedio de los hogares rurales, hasta unos 18 millones de personas dependen de la producción de maíz para ganarse la vida<sup>214</sup>. Razón por la cual debe considerarse a este grano como un asunto prioritario para el Estado.

No obstante, que el maíz constituye el eje de la alimentación de la población y es el cultivo básico de la agricultura campesina mexicana, además es fundamental reconocer que México aún la producción de maíz es superavitaria para el consumo humano. Lo cual significa que puede mantenerse un abasto alimentario en ese grano en México, lo que le garantizará una seguridad alimentaria, el medio de vida para los miles de mexicanos involucrados en esa actividad y un desarrollo rural.

#### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

---

<sup>214</sup> Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN, Marco de trabajo analítico (fase II) y estudios temáticos por la Comisión para la Cooperación Ambiental, Québec, Canadá, 1999. p. 71.

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, (*GATT de 1947*), Juris Internacional. Organización Mundial del Comercio, Información obtenida en Internet, Junio 22 de 2005, <http://www.jurisint.org/es/index.html>.
- Acuerdo Nacional para el Campo., 2003, *Por el desarrollo de la sociedad rural y la Soberanía y Seguridad Alimentarias*, Palacio Nacional.
- Appendini, Kirsten., 1983, “La polarización de la agricultura mexicana: un análisis a nivel de zonas agrícolas 1970”, *Economía Mexicana*, Serie temática 1, CIDE, México.
- Appendini, Kirsten., 1992, *De la Milpa a los tortibonos, La reestructuración en México*, México, UNRISD-El Colegio de México.
- ASERCA-SAGARPA., 2002, Acciones de Política Agropecuaria y Comercial para Enfrentar los Efectos de la Ley Agrícola 2002 de EUA. La Apertura Comercial en el TLCAN en Productos Sensibles. Agosto. Presentación en “Power-Point”.
- ASERCA., 2004, Resultados Principales al Primer Trimestre del Ejercicio Fiscal 2004, (1° de enero al 31 de marzo), Presentación en “Power-Point”
- ASERCA., 2004, Dirección General de Operaciones Financieras “*Dirección de Análisis y Estudios de Mercados*”.
- Bello, Walden., 2005, The Real Meaning of Hong Kong: Brazil and India Join the Big Boys’ Club, consulta en la Internet de fecha, diciembre 12 de 2005.
- Bonales, Valencia, Joel., 2003, *Aplicación conjunta de la investigación cualitativa y cuantitativa en las organizaciones*, Prospectiva económica, Revista N° 2 del Instituto de Investigaciones económicas y empresariales de la UMSH.
- Borja Tamayo, A. (comp.), 2001, *evaluación al TLCAN*, Tecnológico de Monterrey/Editorial Porrúa, México, D.F.
- Calva, José Luís., 1991, “Posibles efectos de un Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos sobre el sector agropecuario”, *El Tratado de Libre Comercio y la frontera Norte, Revista mexicana de sociología*, Año LIII/NUM.3, Julio-septiembre, México.
- Calva, José Luis., 1991, “El eventual Tratado de Libre Comercio y sus posibles impactos en el campo mexicano”, *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de economía*, Vol. XXII, oct-dic., UNAM, México.
- Calva, José Luis, 1994, “Resultados de la estrategia neoliberal en el campo mexicano”, *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de economía*, Vol. XXV, jul-sep., UNAM, México.

- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria y Oxfam International, Memoria de Seminario Internacional “*Hacia una Política de Estado en materia de negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio*”, Palacio Legislativo San Lázaro, 30 de junio y 1 de julio de 2005.
- Charles, W. Hill, (2000), *Negocios Internacionales*, 3ª edición, Ed. McGraw Hill, México.
- Cohn H, Theodore, *Global Political Economy, Theory and Practice*, An imprint of Addison Wesley Longman, Inc, 2000
- Cohn H, Theodore, “El TLCAN, el GATT y el futuro de las relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola”, en Vega Cánovas, Gustavo, (comp.), *México, Estados Unidos y Canadá, 1993-1994*, México, El Colegio de México, 1995.
- Compendio de Disposiciones sobre Ley Aduanera, correlacionada, Ley de Comercio Exterior, Reglas Fiscales de Carácter General relacionadas con el Comercio Exterior y Reglamentos y otras disposiciones, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 1ª Edición, Mayo, 1995, México.
- Cuadra, Héctor. *Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917*, Obra colectiva. Lecturas Universitarias N° 28. UNAM. México 1978.
- Daryll E. Ray, Daniel G. De la Torre Ugarte y Kelly J. Tiller (2003). *Reconsiderando la política agrícola de los Estados Unidos: Cambio de Rumbo para Asegurar el Sustento de los Agricultores a Nivel Mundial*, Agricultural Policy Analysis Center, The University of Tennessee. [www.agpolicy.org](http://www.agpolicy.org).
- DOF, Diario Oficial de la Federación “*Protocolo de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*”, publicado 26 de noviembre 1986, pp.4-7.
- DOF, Diario Oficial de la Federación, “*Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados*” publicación de fecha 14 de febrero 1975, pp. 4 -15.
- DOF, Diario Oficial de la Federación, “*Acuerdo Sobre la Agricultura*”, publicación de fecha 30 de diciembre de 1994, pp. 62–75.
- Encinas, Alejandro (coord.), *La disputa por los mercados, TLC y sector agropecuario*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura-Diana, 1992.
- Fritscher, Magda, “Expansión y crisis en los mercados agrícolas”, en Alejandro Encinas (coord.), *La Disputa por los mercados, TLC y Sector agropecuario*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura – Diana, 1992.

- García, Corpus Manuel, (2005), “*Principales puntos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal Agraria*”, Revista del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Rumbo Rural, año 1/01/enero-abril 2005.
- Garay, Luís Jorge, 1992, “Política comercial estratégica y cooperación”, Editorial Pluma, Bogotá, Colombia.
- Gómez, Cruz Manuel Ángel y Schwentesius Rindermann Rita, *Impacto del TLCAN en el Sector Agroalimentario Evaluación a 10 años (1994-2004)* Presentación en “Power-Point”
- González Salas y Petricioli, Marcela, “La brecha tecnológica”, *Memoria de Seminario Internacional, Hacia una Política de Estado en materia de negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha de la OMC*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, julio de 2005.
- Green, Duncan, *The Silent Revolution, The rise of market economies in Latin America*, Londres, Cassel/Latin American Bureau, 1995, p. 20
- Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México, siglo XXI, 1978.
- Kenneth, Mitchell, *State Society Relations in Mexico*, Burlington, Ashgate, 2001.
- Krugman R, Paul y Obstfeld, Maurice, *Economía Internacional, Teoría y Política*, 4ª Edición, Ed. McGrawHill/interamericana de España, 1999.
- Lewis W, Arthur, *Teoría de la planificación económica*, los fundamentos de Política económica, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- López Bassols, Hermilo, 2001, *Derecho Internacional Público Contemporáneo*, Ed. Porrúa.
- Loretta, Ortiz Ahlf, 1999 *Derecho Internacional Público*, colección textos jurídicos universitarios Oxford, 2ª Edición, Mexico.
- Lori M, Wallach, Director Public Citizen's Global Trade Watch, publicación en el Dow Jones, de fecha 21 de diciembre de 2005, en conferencia de la prensa con Mayorga, que informa los últimos detalles de la semana en Hong Kong, Volumen 14, Número 252, Informes de Grupo Internacional, obtenido en página de Internet: [www.tradewatch.org](http://www.tradewatch.org)
- Mellor W, John, *Economía del Desarrollo agrícola*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1ª, reimpresión, 1975
- Menezes, Francisco, Seguridad alimentaria y nutricional en Brasil; lecciones y desafíos, Conferencia magistral, México, 20 de septiembre de 2005.

- Orozco, Javier, 1996, “*Riesgos e implicaciones de la incorporación de México al NAFTA*”, Estrategias Regionales y Nacionales frente a la Integración Económica Mundial, en Javier Orozco Alvarado y Ricardo Fletes Corona (coordinadores), UG, Guadalajara, p.129
- Ortiz, Arturo, 1995, “Comercio Exterior” Revista, *Momento Económico*, No. 77, Enero-Febrero, Instituto de Investigaciones Económicas, México.
- OCDE, estudios económicos de la 1991/1992, México, París, 1992.
- Reyes Osorio, Sergio, 2005, El Sector Agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, Productividad y Operación, S. A, H. Cámara de Diputados, México.
- Rosenzweig, Andrés, Comentarios a la ponencia del Dr. Marcel Mazoyer sobre *Mundialización Liberal y Pobreza campesina: ¿Qué alternativa?*, de fecha 13 de septiembre de 2005 en la Cámara de Diputados.
- Romero José y Antonio Yúnez., 1993, “*Cambios en la política de subsidios; Efectos sobre el sector agropecuario*”, Documento de Trabajo núm. XVI. CEE, El Colegio de México, México.
- Romero, José y Puyana Alicia., 2004, “Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN”, Documento.
- Romero, Polanco Emilio., 1998, “Globalización Económica y Agricultura en México”.
- Schwentesius, Rita, Gómez Cruz, Manuel Ángel y Williams, Gary, Coordinadores: (1998) TLCAN y Agricultura; ¿Funciona el Experimento? CIESTAM, Universidad Autónoma de Chapingo; Rodríguez, J y Suárez Víctor, “La agricultura de granos básicos en México a tres años del TLCAN: una oportunidad para rectificar”, en Rita Schwentesius; y Calva, José Luís, “La economía nacional y la agricultura de México a tres años de operación del TLCAN”, en Rita Schwentesius.
- Solís, Leopoldo, *Evolución de la Economía Mexicana*, El Colegio Nacional, México, 1999.
- Suárez Carrera, Víctor, 2005, *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México?* Políticas públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos, Grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México.
- Tamarres, Ramón y Begoña Huerta., 1999, “Estructura Económica Internacional”, Alianza Editorial, Madrid, España.
- Téllez, Luis, *La Modernización del sector agropecuario*, México, FCE, 1994.

TLCAN, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I y II, Ediciones Gernika, S.A., primera edición 1994, México.

Villareal, Rene., 1988, “Privatización o Monopolio de las empresas en México”, Edit Diana, 2ª Edición, México.

Witker Velázquez, Jorge., 1985 “Derecho Económico”, en colección texto jurídicos universitarios HARLA, UNAM.

Witker, V. Jorge, (coordinador), 2005, *El tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Evaluación jurídica diez años después, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 252, UNAM, México.

Witker, Jorge y Hernández, Laura., 2000, *Régimen jurídico del comercio exterior en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 27, UNAM, México.

Yúnez Naude, Antonio., 1992, "*El tratado de libre comercio y la agricultura mexicana; un enfoque de equilibrio general aplicado*", Estudios Económicos, El Colegio de México, México.

Yúnez Naude, Antonio, “El TLC, las reformas de cambio estructural y la agricultura mexicana”, en Shewentesius Rita (coord.) *TLC y Agricultura, funciona el experimento?*, México, CIESTAAM, 1998

Comité en sesión extraordinaria de agricultura de fecha 12 de octubre de 2005, definiciones sobre los productos especiales, en contribución por el G33

#### PÁGINAS WEB:

<http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Immergut/publications/kon3.htm>

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.biblioteca-economica.com](http://www.biblioteca-economica.com)

[www.sagar.gob.mx](http://www.sagar.gob.mx)

**["The Doha Round's Development Impacts: Shrinking Gains and Real Costs,"](#)**

[www.usda.gov/agency/iboa/Bydget-Sumary/2003](http://www.usda.gov/agency/iboa/Bydget-Sumary/2003)