

EL nuevo TLCAN frena las reformas a la política agrícola

Las economías agrícolas en América del Norte son muy diferentes de lo que eran cuando comenzó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las cadenas de suministro de carne y piensos se han integrado altamente, con bienes y animales que fluyen de un lado a otro para aprovechar las condiciones más baratas, aumentando la concentración corporativa. Después del TLCAN, los agricultores mexicanos fueron devastados por la inundación de maíz barato de los Estados Unidos. Casi dos millones de agricultores mexicanos fueron expulsados de la agricultura, y muchos más perdieron sus fincas para convertirse en trabajadores subcontratados o se vieron obligados a emigrar a las ciudades o a los Estados Unidos para buscar trabajo.¹ Más de 250,000 granjas familiares de pequeña y mediana escala de los Estados Unidos han desaparecido desde la creación del TLCAN² debido a que los precios volátiles y la creciente concentración de las empresas dificultaron la vida de la tierra. Se aprobaron los programas de la Ley Agrícola (Farm Bill) desde que el TLCAN facilitó la consolidación de las granjas y una mayor dependencia de los mercados de exportación para absorber la sobreproducción crónica y los precios bajos.

Además, desde que comenzó el TLCAN, nuestros sistemas alimentarios se volvieron menos saludables, ya que el consumo creciente de carne y alimentos procesados contribuyó a aumentar la obesidad en los tres países, pero especialmente en los Estados Unidos y México. Los consumidores y los agricultores están rechazando, lo que lleva a una creciente demanda de alimentos más sanos y cultivados localmente y de políticas agrícolas y comerciales que sean justas y sostenibles.

Desafortunadamente, el nuevo NAFTA, denominado Acuerdo entre Canadá y México (USMCA), no solo no soluciona los problemas del acuerdo original, sino que se aleja varios pasos de esos objetivos. El actual programa de gestión de la oferta de productos lácteos de Canadá se ha debilitado, se pone en peligro una nueva iniciativa prometedoras en México para mejorar la soberanía alimentaria y se ha ignorado el problema del dumping de las exportaciones agrícolas.

DEBILITAMIENTO DE LA GESTIÓN DE OFERTA DE SUMINISTROS.

El programa de gestión de suministros de Canadá ha estado operando por más de 40 años, mucho antes de la crisis actual en los mercados de productos lácteos de Estados Unidos. La crisis de los EE. UU. se debe a un exceso de oferta masiva relacionada con el crecimiento de las grandes operaciones de lácteos y los años de precios por debajo del costo real para los agricultores. La mayoría de las granjas lecheras canadienses son de propiedad y operación familiar, y este programa las ayuda a mantenerse en el negocio sin depender de los subsidios públicos.

Este programa cuidadoso para equilibrar la oferta y la demanda canadienses requiere la capacidad de restringir las importaciones para que no abrumen al mercado. El programa de productos lácteos de Canadá fue excluido del TLCAN original. Los recientes aumentos en la demanda de mantequilla por parte de los consumidores han reducido el mercado de productos lácteos con alto contenido de proteínas. En los últimos años, los procesadores de productos lácteos de los Estados Unidos han exportado leche



Escrito por Karen Hansen-Kuhn, traducción por Alejandro Villamar, octubre 2018

Minneapolis | Washington D.C. | Berlin

iatp.org

ultrafiltrada o leche diafiltrada como un producto de proteína concentrada según las definiciones de aduanas (evitando así los aranceles lácteos canadienses) para su uso en la producción de queso y otros alimentos. Cuando el mercado de estos insumos se equilibró, la Comisión Canadiense de Productos Lácteos decidió crear nuevas designaciones para los productos lácteos, Clase 6 y Clase 7, para ingredientes como concentrados de proteínas, leche descremada y leche entera en polvo. Su decisión de bajar el precio de los productos de Clase 7 a medida que se acumulaban los suministros llevó a tensiones comerciales con los EE. UU.

El nuevo TLCAN crea una ventana especial, denominada contingente arancelario, para las exportaciones libres de impuestos de productos lácteos estadounidenses a Canadá que representan el 3,6 por ciento del mercado canadiense. Esto se suma a una concesión equivalente al 3,25 por ciento del mercado otorgado en virtud del Acuerdo Comprensivo y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP), y acceso adicional al mercado para 17.500 toneladas de queso europeo bajo CETA (el acuerdo comercial entre la UE y Canadá). Mientras que el gobierno canadiense ha prometido a los agricultores una compensación por la apertura, el presidente de National Farmers Union Canada, Jan Slomp, dice: "No nos consolamos con las promesas de compensación ... CETA reduce el ingreso total disponible para los agricultores canadienses, pero el subsidio se otorga al agricultor que se expande Expandir cuando los ingresos disminuyen es una decisión empresarial bastante imprudente."³ Este enfoque también contribuirá a la sobreproducción en Canadá, replicando los problemas en el corazón de la crisis de los productos lácteos en los Estados Unidos.

Canadá también acordó abolir las designaciones de leche Clase 6 y Clase 7 en el Anexo 3B del capítulo de agricultura del nuevo TLCAN. Ese anexo detalla los planes para vincular los precios de los sólidos lácteos no grasos canadienses a los precios internos establecidos por el USDA (ajustados por los márgenes del procesador canadiense y los factores de rendimiento). También acordó agregar un recargo de precio a las exportaciones globales de leche desnatada en polvo, concentrado de proteína de leche y fórmula infantil si superan ciertos volúmenes establecidos. Por lo tanto, en lugar de lograr el "libre comercio" en los productos lácteos, estos cambios vincularán los precios canadienses con los establecidos en los EE. UU. Y posiblemente aumentarán los precios para los consumidores en otros países, al tiempo que debilitan

un programa exitoso que intenta evitar la sobreproducción y ayudar a los agricultores a mantenerse en sus tierras. Aun así, la Coalición Nacional de Granjas Familiares de los Estados Unidos (NFFC, por sus siglas en inglés) señala que "los impactos para los agricultores estadounidenses serán mínimos: todo el mercado de productos lácteos de Canadá es menor que el de Wisconsin".⁴

LÍMITES A LA RECONSTRUCCIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS NACIONALES.

El presidente electo de México, Andrés Manuel López Obrador, prometió revitalizar el sector agrícola del país, basado en el Plan de Ayala Siglo 21,⁵ que fue respaldado por más de 100 organizaciones de agricultores mexicanos. Un objetivo primordial es lograr la autosuficiencia en maíz, trigo, arroz y frijoles para el año 2024. Este programa reorientará el apoyo agrícola para dirigirse a los pequeños productores a través de créditos, seguros de cosechas y reformas a las prácticas comerciales anticompetitivas de compradores y vendedores. Tim Wise, de Small Planet Institute, explica que "El Plan se compromete con una transición hacia la agroecología, prohíbe los cultivos transgénicos y crea un Sistema Nacional para la Protección y el Mejoramiento de la Agrobiodiversidad Mesoamericana, con un programa especial llamado Tortilla de Maíz Nativo 2050" para promover el cultivo y consumo de maíz nativo. Este es justo el tipo de acción dirigida que puede revalorizar las culturas y prácticas indígenas mientras se apoya activamente la producción de maíz nativo."⁶

Este tipo de programas requeriría una reestructuración significativa del apoyo de México a la agricultura, que podría verse socavado por el lenguaje en el Capítulo de Agricultura del nuevo TLCAN. El Artículo 3.6.1 establece que, "Si una Parte apoya a sus productores agrícolas, la Parte considerará medidas de ayuda doméstica que tengan un efecto de distorsión del comercio o de producción mínimos o nulos". Si bien "considerará" no es un lenguaje vinculante, es consistente con otras disposiciones, especialmente los artículos que siguen, que establecen un proceso de consulta en los casos en que se alega distorsión comercial.

Parece posible que los planes de la administración de López Obrador de reorientar el gasto agrícola para lograr la autosuficiencia, en la producción de maíz, frijol, trigo y arroz y para poner fin a la dependencia

de esas mercancías a través de precios mínimos, la contratación pública y la producción y distribución de fertilizantes⁷ podría considerarse distorsión del comercio. La pregunta más importante no es si estos programas distorsionan el comercio sino si contribuyen a mejorar los medios de vida rurales y la seguridad alimentaria.

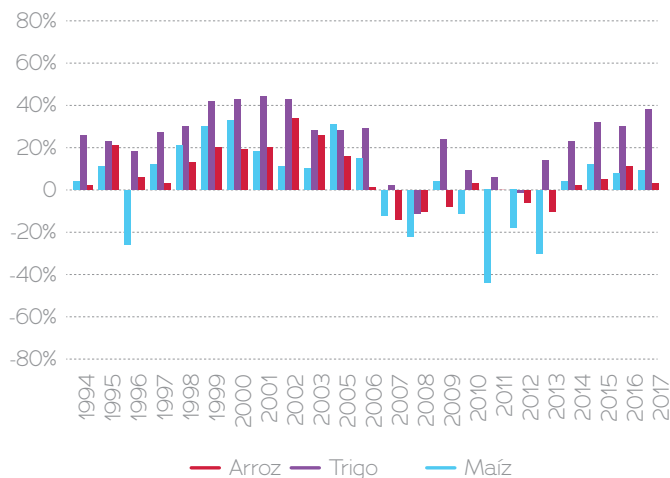
Además, el Artículo 20.A.7 (2) del nuevo TLCAN, como el CPTPP, requiere que todos los países ratifiquen la versión de 1991 de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 1991), que prohíbe a los agricultores ahorrar y compartir semillas protegidas. México ratificó la versión de 1978 de ese acuerdo, que incluye excepciones para los pequeños agricultores, y se ha negado a ratificar la versión más estricta de 1991. Dada la experiencia reciente de Guatemala y otros países centroamericanos después de la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana,⁸ parece probable que los Estados Unidos insistirían en que México también cumpla con ese nuevo requisito.

BLOQUEANDO EL CAMINO A LAS REFORMAS

Es difícil ver cómo México puede lograr la autosuficiencia en granos básicos sin algunos límites en las importaciones con un precio por debajo del costo de producción (dumping). IATP ha documentado el alcance del dumping desde principios de los años noventa. Desde la creación del TLCAN, las tasas de dumping han variado hasta el 33 por ciento para el maíz, el 44 por ciento para el trigo y el 34 por ciento para el arroz. Tras las reversiones temporales a raíz de la crisis de los precios de los alimentos de 2008 y la sequía de 2012, las cifras recientes muestran una tendencia hacia la reanudación del dumping. Nuestros cálculos muestran que, a partir de 2017, las tasas de dumping fueron del 9 por ciento para el maíz, del 38 por ciento para el trigo y del 3 por ciento para el arroz.⁹

México acordó mantener aranceles cero para estos y otros productos agrícolas bajo el nuevo TLCAN, por lo que no podrán proteger estos productos cuando reinicien la producción. El Artículo 3.9 prohíbe a las Partes utilizar las garantías agrícolas especiales de la OMC, lo que les permitiría establecer barreras comerciales temporales en casos de precios inestables o aumentos de las importaciones. Unos 39

Dumping de productos básicos bajo el TLCAN



países (incluidos los EE. UU., Canadá y México) han registrado productos agrícolas para una posible protección en virtud de ese acuerdo.¹⁰ Hay debates en curso en la OMC entre países en desarrollo para ampliar esa disposición mediante el establecimiento de un Mecanismo de Salvaguardia Especial y la designación de Productos Especiales (productos clave para la seguridad alimentaria que podrían excluirse de las importaciones), por lo que esta disposición eliminaría esa posibilidad de las partes al TLCAN (y aquellas en el CPTPP, donde también se incluye). El Artículo 3.3 de la USMCA también compromete a los miembros a trabajar juntos en la OMC, “con el objetivo de sustanciales reducciones progresivas en el apoyo y la protección de la agricultura”.

El dumping también es un problema para los agricultores estadounidenses. Los cálculos de dumping de IATP se basan en parte en los datos del USDA sobre los costos de producción, que incluyen tanto los costos directos como las semillas y los fertilizantes y los costos de oportunidad de la mano de obra y la tierra. Cuando los precios están por debajo del costo de producción, los agricultores no cubren completamente esos costos. Muchas familias de agricultores ahora dependen de ingresos no agrícolas. Según el Servicio de Investigación Económica del USDA, “el ingreso mediano de las granjas ganadas por los hogares agrícolas se estima en—\$800 en 2017 y se prevé que disminuya a—\$1,691 en 2018.”¹¹

Los cambios en este juego perdedor requerirían reformas a las reglas tanto de la granja como del comercio. Por ejemplo, NFFC y la Unión Nacional de Agricultores de EE. UU., entre otros, han sugerido que, en lugar de debilitar el programa de gestión de

suministro de lácteos de Canadá, los EE. UU. deberían considerar un programa similar para revitalizar los mercados de lácteos de EE. UU. Esos grupos, junto con muchos otros, incluida la organización de rancheros R-CALF y el Sindicato de Trabajadores de Alimentos y Comercio de los Estados Unidos (así como IATP y Food & Water Watch) solicitaron a Canadá y México que retiren su queja de la OMC contra el etiquetado obligatorio del país de origen (COOL, por sus siglas en inglés) para la carne. El Congreso anuló el COOL después de que la OMC determinó que el programa de etiquetado restringía el comercio, pero sin la queja, podría refinarse y reiniciarse para que los consumidores pudieran saber dónde se cultiva y procesa su carne. Esa propuesta no se aborda en el nuevo TLCAN.

El gobierno de Trump ha proclamado a los agricultores estadounidenses “ganadores” en USMCA, pero los principales logros que enumeran se mantienen en el status quo de la mayoría de los aranceles y un mayor acceso de mercado a los mercados de productos lácteos canadienses, ninguno de los cuales contribuirá de manera significativa a resolver los problemas de los agricultores estadounidenses. Muchas de las supuestas correcciones en el nuevo TLCAN son provisiones traídas desde el CPTPP. Los exportadores de agronegocios pueden estar sintiendo un suspiro de alivio porque pueden continuar con sus negocios como de costumbre, pero para las comunidades rurales que enfrentan ingresos decrecientes, un aumento de la deuda y un clima cada vez más inestable, el nuevo TLCAN es una oportunidad perdida para el cambio.

ENDNOTES

1. Mark Weisbrot, Lara Merling, Vitor Mello, Stephan Lefebvre, and Joseph Sammut, Did NAFTA Help Mexico? An Update After 23 Years, Center for Economic and Policy Research, Marzo 2017, <http://ceprnet/images/stories/reports/nafta-mexico-update-2017-03.pdf?v=2>
2. USDA, The Number of Midsize Farms Declined From 1992 to 2012, But Their Household Finances Remain Strong, Diciembre 2016, <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2016/december/the-number-of-midsize-farms-declined-from-1992-to-2012-but-their-household-finances-remain-strong/>
3. Canadian dairy farmers hit yet again with new trade agreement, says NFU, National Farmers Union of Canada, Octubre 2, 2018, <http://www.nfu.ca/story/canadian-dairy-farmers-hit-yet-again-new-trade-agreement-says-nfu>
4. Family Farmers: New Trade Deal Is More of the Same, National Family Farm Coalition, October 2, 2018, <http://nffc.net/index.php/family-farmers-new-trade-deal-is-more-of-the-same/>
5. Jasiel Camacho, “Productores firman “Plan de Ayala” con AMLO,” Debate, July 10, 2018, <https://www.debate.com.mx/guamuchil/Productores-Cocyp-Convenio-Andres-Manuel-Lopez-Obrador-Plan-de-Ayala-20180709-0123.html>
6. Tim Wise, Making Rural Mexico Great Again: Leading Candidate Endorses Farmers’ Reform Program, Food-Tank.org, April 2018, <https://foodtank.com/news/2018/04/andres-manuel-lopez-obrador-regeneration-mexico-rural-agriculture-tim-wise/>
7. Daniel Valdéz, “Empezará el rescate del campo mexicano” El Diario de Coahuila, August 28, 2018, <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/locales/2018/8/25/empezara-rescate-campo-mexicano-755020.html>
8. Karen Hansen-Kuhn, Seeds of Corporate Power vs Farmers’ Rights, IATP, Sept. 29, 2016, <https://www.iatp.org/blog/201609/seeds-of-corporate-power-vs-farmers-rights-we-need-to-start-tilting-the-field-back-in-fa>
9. Sophia Murphy and Karen Hansen-Kuhn, Counting the Costs of Agricultural Dumping, Institute for Agriculture and Trade Policy, June 16, 2017, <https://www.iatp.org/documents/counting-costs-agricultural-dumping>. Cálculos actualizados al 2017 por la autora.
10. World Trade Organization, Agriculture Negotiations: Backgrounder: Market access: special agricultural safeguards (SSGs), https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd11_ssg_e.htm
11. Highlights From the August 2018 Farm Income Forecast Farm Sector Profits Expected To Decline in 2018, US Department of Agriculture Economic Research Service, <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-sector-income-finances/highlights-from-the-farm-income-forecast/>