

EL COLEGIO DE MÉXICO  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LAS NEGOCIACIONES DEL AZÚCAR EN EL TLCAN  
ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta

Nury Galindo Marquina



México, D.F.

Marzo del 2000

# Índice

	<u>Pág.</u>
<b>Introducción</b>	
Justificación del tema	1
Propósito de la tesis	3
Marco teórico	3
Delimitación del tema	8
Resumen de la estructura	12
Metodología	13
<b>Primer Capítulo. GENERALIDADES</b>	
I. El neoliberalismo y su interpretación salinista en México	14
II. Razones por las cuales México, Estados Unidos y Canadá firmaron el TLCAN	18
1. Estados Unidos	19
2. México	25
3. Canadá	28
III. El comercio agrícola en el mundo y en Norteamérica	28
1. La agricultura y el comercio en América del Norte	29
IV. La capacidad negociadora de México frente a Estados Unidos	32
<b>Segundo Capítulo. LOS EQUIPOS NEGOCIADORES DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS</b>	
I. México	37
1. El equipo negociador en la política interna	37
2. Descripción del equipo negociador y COECE	39
II. Estados Unidos	45
III. Los estilos negociadores de México y Estados Unidos	48
<b>Tercer Capítulo. LAS INDUSTRIAS AZUCARERAS DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS</b>	
I. Las industrias azucareras en México y Estados Unidos	56
1. Nociones básicas sobre la industria azucarera	56
2. La industria azucarera mexicana	59
3. La industria azucarera de Estados Unidos	69
4. Las políticas azucareras y el comercio	80
II. El comercio azucarero en América del Norte	83
1. Flujos comerciales entre México y Estados Unidos	83
2. Comparación entre las industrias azucareras de México y Estados Unidos. Perspectivas para el TLCAN	85

## **Cuarto Capítulo. LA NEGOCIACIÓN SOBRE EL AZÚCAR ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS**

<b>I. Del inicio de las negociaciones al acuerdo que se anunció en agosto de 1992</b>	<b>89</b>
1. Entorno político	89
2. La negociación del azúcar	98
<b>II. La llegada al poder de Bill Clinton y la aprobación del TLCAN</b>	<b>123</b>
1. Entorno político	123
2. El acuerdo final sobre el azúcar y la votación en el Congreso	126
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>143</b>
<b>Anexo 1. Síntesis del tratado sobre Comercio de Azúcares y Jarabes</b>	<b>148</b>
<b>Anexo 2. Comercio de azúcar entre México y Estados Unidos</b>	<b>151</b>
<b>Anexo 3. Compradores de ingenios durante la privatización (1988 - 1992)</b>	<b>153</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>156</b>

## INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>1</sup> fue parte fundamental de la estrategia de desarrollo orientada a la promoción de exportaciones, que puso en marcha el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Dicho tratado aseguró la continuidad de las reformas económicas que iniciaron en los ochenta y, por otra parte, institucionalizó la orientación de la política exterior mexicana a favor de Estados Unidos. El estudio de las motivaciones de México y Estados Unidos para firmar el TLCAN es necesario para comprender el papel de nuestro país en el entorno económico y político internacional hoy en día.

Pero el estudio de las negociaciones del TLCAN es aún más interesante. Una negociación ocurre cuando hay suficientes intereses acumulados a favor de una nueva política, cuando se llega a una situación de madurez tal donde los actores involucrados deciden institucionalizar y, a la vez, crear un nuevo orden de cosas. En ese momento, las negociaciones sirven como catalizador de un cambio, al mismo que se observan fuerzas que lo resisten, de manera tal que el resultado final también se ve influido por éstas.

El proceso por el cual se llega a un resultado manifiesta las complejidades del poder, las cuales son particularmente notorias en una negociación internacional, y la manera en que se manifiestan a lo largo del tiempo. Así, no sólo se trata de analizar distintos intereses, sino observar su interacción. En esta tesis, se eligió el acuerdo sobre el azúcar, que es una parte pequeña del TLCAN, con sus aspectos particulares. Sin embargo, este acuerdo es suficiente para proveer un ejemplo concreto de los factores políticos, económicos y sociales que hicieron posible la negociación y aprobación del tratado.

---

<sup>1</sup> La zona norteamericana de libre comercio es la segunda más grande del mundo, con 360 millones de habitantes y un PNB de \$5.528 miles de miles de millones de dólares, que representa un tercio de la producción mundial (Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo del

Ahora bien, el comercio de azúcar y endulzantes entre México y Estados Unidos es sólo una parte del comercio agrícola bilateral, por no decir del comercio total entre los dos países. Sin embargo, el TLCAN le dedica un apartado especial en donde se regula una de las transiciones más complicadas para liberalizar el comercio. La negociación del azúcar fue una de las más prolongadas, pues concluyó pocos días antes de que el Congreso estadounidense aprobara el TLCAN; de hecho, este acuerdo particular fue uno de varios que condicionaron la aprobación del tratado en Estados Unidos. Aún hasta hoy, la negociación del azúcar es notoria por la discreción que la rodea. Por estas razones, este acuerdo constituye un caso interesante para estudiar la capacidad negociadora de México frente a Estados Unidos, así como los aciertos y errores de nuestro país en la mesa de negociación.

Por su complejidad, la negociación del azúcar es un buen ejemplo para comprender el lugar del TLCAN en la nueva estrategia de desarrollo, sobre todo con relación a los intereses y coaliciones que dieron sustento a ambos proyectos en México y Estados Unidos. En el caso del azúcar, en realidad se está hablando de los mercados de endulzantes de los dos países, que son dos de los mercados de azúcar, endulzantes y refrescos más importantes del mundo<sup>2</sup>. Esta negociación involucró a más de una industria, pero el grueso de la tensión giró en torno al azúcar, de ahí el título de la presente tesis.

La pregunta central que guía esta tesis es ¿cuáles fueron las condiciones políticas, tanto internas como internacionales, que hicieron posible y dieron forma al acuerdo sobre el azúcar? La hipótesis a demostrar es la siguiente: el acuerdo tomó forma a partir de la posibilidad de

---

Castillo y Gustavo Vega, *The politics of free trade in North America*, Ottawa, Gilmore Reproductions, 1995, p. 83).

<sup>2</sup> Los mercados estadounidenses de refrescos y jarabe maíz alto en fructosa son los más grandes del mundo. México es el segundo mercado más grande de refrescos; y ambos son dos de los productores de azúcar más grandes del mundo (Ver Peter Buzzanell y Ron Lord, *Sugar and corn sweetener. Changing demand and trade in Mexico Canada and the United States*, ERS-USDA, Agriculture Information Bulletin, núm. 655, abril de 1993). En México, el azúcar representó el 4.9% del PIB agropecuario entre 1993 y 1994, y fue el segundo lugar después del maíz, que fue 15% (Antonio Yúnez-Naúde, "El TLC, las reformas de cambio estructural y la agricultura mexicana", en Rita Schwentesius, Manuel Ángel Gómez Cruz y Gary Williams (coords.), *TLC y agricultura: ¿funciona el experimento?*,

vincular el comercio del jarabe de maíz alto en fructosa<sup>3</sup> (JMAF o HFCS, por sus siglas en inglés) con el de azúcar entre México y Estados Unidos. Por lo pronto, cabe aclarar que la vinculación fue posible porque la HFCS es un edulcorante que ha sustituido al azúcar en la industria refresquera en Estados Unidos y, en las negociaciones, se planteó la oportunidad de introducirla a la industria refresquera mexicana.

### Propósito de la tesis

El objetivo de esta tesis es analizar los elementos que intervinieron en la negociación del azúcar entre México y Estados Unidos en el TLCAN, y la manera en que el equipo negociador mexicano se benefició de ellos. Con tal motivo, se identificarán los objetivos de ambos países, se estudiará la capacidad negociadora de México, su estilo de negociar de acuerdo con la forma de gobierno, así como el estilo negociador del equipo norteamericano, los elementos económicos y políticos que intervinieron en el desempeño de ambos equipos, y la manera en que estos elementos influyeron en el desarrollo y el resultado de la negociación.

### Marco teórico

Para esta tesis se tomará como marco teórico el juego de dos niveles de Robert Putnam<sup>4</sup>, quien lo describe como una metáfora, y no como una teoría. Este juego estudia la interacción de los factores de la política interna y la internacional para estudiar el desarrollo y los resultados de una negociación. Putnam retoma otros autores, como a Katzenstein, quien afirma que el

---

México, CIESTAAM y Juan Pablos Editor, 1998, p. 119).

<sup>3</sup> El jarabe de maíz es un edulcorante calórico que contiene fundamentalmente glucosa y fructosa (Luis Ramiro García Chávez, *La industria de la fructosa. Su impacto en la agroindustria azucarera mexicana*, México, UACH-CIESTAAM/CYTCAÑA, 1998, p. xvii).

<sup>4</sup> "Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games", *International Organization*, 42(1988), pp. 427-460.

objetivo principal de todas las estrategias de política económica exterior es hacer que las políticas internas sean compatibles con la economía política internacional.

Putnam señala que el poder ejecutivo de cada país no tiene un solo punto de vista, y hace notar el papel especial de mediación entre el ámbito externo y el interno, lo cual se debe a que está directamente expuesto a ambos. Para Putnam, la variable de la fuerza del estado (en comparación con otros estados) no es la variable importante. Más bien, afirma Putnam, se debe enfatizar a la política como tal —que incluye partidos, clases sociales, grupos de interés<sup>5</sup>, legisladores, opinión pública y elecciones, además de los miembros del ejecutivo y los arreglos institucionales<sup>6</sup> para poder dar una explicación más adecuada sobre los determinantes internos de la política exterior y de las relaciones internacionales.

En el ámbito nacional, los grupos internos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas que les sean favorables, y los políticos buscan poder para formar coaliciones entre esos grupos. En el ámbito internacional, los gobiernos buscan aumentar su capacidad de satisfacer a dichos grupos, tratando de reducir al mínimo las consecuencias adversas de acontecimientos en el extranjero.

Putnam descompone el análisis de la negociación, entre una fase de negociación y una de ratificación (aunque, aclara Putnam, esta separación analítica no corresponda exactamente con

---

<sup>5</sup> Un grupo de interés es un agregado social que sirve como intermediario entre el individuo y las instituciones políticas. Si bien sus actividades son similares a las que realizan los partidos políticos, como hacer campaña a favor de candidatos, contribuir a sus campañas y formular opciones políticas públicas, los grupos de interés no nominan candidatos para elecciones y tampoco tienen miembros en el sentido ordinario, a diferencia de muchas asociaciones formales, tales como las corporaciones (Krieger, Joel (ed.), *The Oxford companion to the politics of the world*, Oxford, University Press, Nueva York y Oxford, 1993).

<sup>6</sup> La capacidad de lograr compensaciones en una negociación a través del sistema político se determina en general por la importancia económica de un grupo (o coalición de grupos) y su grado de organización política. Las variables más útiles para comprender la capacidad de obtener protección son el número de compañías y su tamaño, las tasas del crecimiento industrial, la cantidad y la concentración regional, la mano de obra empleada y el nivel de competencia frente a las importaciones (Anderson y Baldwin, "The political market for protectionism in industrial countries: empirical evidence", *World Bank Staff Working Paper*, núm. 42, Washington, D.C., Octubre de 1981, en Margaret Commins, "De la seguridad al comercio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: cómo se explica el apoyo estadounidense al Tratado de Libre Comercio con México", en *Estados Unidos. Informe Trimestral*, México, CIDE, 1993, p. 7).

la realidad). La primera fase es el nivel 1, los tratos entre los negociadores; la segunda es el nivel 2, y consiste en las discusiones, por separado, con los representados de cada equipo<sup>7</sup> para ver si se ratifica el acuerdo o no.

La ratificación se entiende como cualquier proceso de decisión en el nivel 2 que sea necesario para aprobar y poner en práctica cualquier acuerdo al que se llegue a nivel 1, y puede ser formal o informal. Cualquier cambio del acuerdo en el nivel 2 implica una renegociación en el nivel 1. El conjunto ganador de un electorado a nivel 2 es el conjunto de los acuerdos posibles en el nivel 1 que pueden ganar si se vota “sí” o “no” para ratificarlo.

La conformación de los conjuntos ganadores es muy importante para entender los acuerdos en el nivel 1, por dos razones. La primera es que mientras más grande sea un conjunto ganador, *ceteris paribus*, es más probable llegar a un acuerdo en el nivel 1. Un acuerdo es posible sólo si los conjuntos ganadores se traslapan y, para ello, mientras más grandes sean, mejor. Ya que es posible considerar la posibilidad de que un acuerdo no sea ratificado, se debe distinguir entre una defección voluntaria (cuando un negociador decide no cumplir con lo acordado) o involuntaria (cuando un negociador no cumple lo acordado porque no se pudo lograr la ratificación). La credibilidad de un negociador en el nivel 1 es aumentada por la capacidad que un negociador demuestre para cumplir lo acordado en el nivel 2.

La segunda razón es que el tamaño relativo de los respectivos conjuntos ganadores afectará la distribución de las ganancias conjuntas del acuerdo internacional. Un negociador en el nivel 1 puede presionar a su contraparte si percibe que el conjunto ganador del otro país es

---

<sup>7</sup> Putnam usa la palabra *constituency*. *Constituent* significa el residente del distrito electoral de un legislador (Jack C. Plano y Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 7a. ed., 1985). Yo utilizo la palabra representados, pues no necesariamente se habla de elecciones, sino del apoyo o presión que distintas coaliciones demuestran al tratar de influir los resultados de la negociación. Además, el significado de un distrito electoral en Estados Unidos no es el mismo que en México, pues las elecciones han tenido un papel distinto en el sistema político de uno y otro.



relativamente grande. Si el conjunto ganador de un negociador es pequeño, o si así le hace creer a su contraparte, entonces adquiere poder negociador en el nivel 1.

Ahora bien, hay tres factores que determinan el conjunto ganador. El primero son las preferencias y coaliciones en el nivel 2. Mientras menos interés haya entre el electorado por que se apruebe un acuerdo, menor será el conjunto ganador. Si las diferencias de opinión dentro de cada país son heterogéneas, es decir que se dividen en más de un tema entre los diferentes electores, un negociador puede encontrar lo que Putnam llama aliados silenciosos en el otro país.

Las negociaciones pueden ser sobre más de un tema. Como regla general, los grupos con intereses más fuertes sobre un asunto tendrán la posición más extrema respecto al mismo. Por su parte, los negociadores tendrán un conjunto de alternativas estratégicas a lo largo del juego.

Putnam también menciona lo que llama la estrategia de vínculos sinérgicos, es decir la creación de espacio de maniobra interno, como resultado de una negociación internacional. Tal espacio se abre al ofrecer una opción de política que es posible gracias a la negociación, sin que para ello se tengan que cambiar las preferencias del electorado.

El segundo factor que determina el conjunto ganador son las instituciones en el nivel 2. Como ejemplo, Putnam cita el Congreso norteamericano y el *fast-track*, que aumentan el poder de los negociadores norteamericanos, al tiempo que disminuyen la posibilidad de cooperación internacional.

El tercer factor son las estrategias de los negociadores en el nivel 1. Aquí, Putnam señala un dilema táctico: si bien a ambos equipos les interesa aumentar mutuamente los conjuntos ganadores para aprobar un acuerdo, los equipos pierden poder negociador mientras mayor sea su conjunto ganador. A pesar de este dilema, un negociador puede hacer pagos laterales para aumentar el conjunto ganador de su contraparte. El valor de estos pagos se calcula en términos

de su ayuda para ratificar el acuerdo, más que de su valor para la nación receptora. Lo que cuenta en el nivel 2 no son los costos y los beneficios nacionales, sino su incidencia sobre las coaliciones existentes y las que podrían llegar a formarse.

Puede que los negociadores en el nivel 1 estén coaligados para lograr la aprobación del Tratado. Cada uno debe tratar de pagar lo menos posible en sus esfuerzos por alcanzar la ratificación, así como hacer el uso más efectivo posible de sus propias demandas y amenazas, con miras a sus efectos en el nivel 2 de ambos países.

De manera general, Putnam afirma que “toda negociación involucra el intercambio controlado de información parcial”. Esto puede tener varias facetas. Por ejemplo, la incertidumbre sobre el tamaño de un conjunto ganador puede ser tanto un arma como un obstáculo. Otra manera de verlo es que los jugadores intentan constantemente reestructurar el juego y alterar las percepciones del otro sobre los costos de no llegar a ningún acuerdo y de los beneficios de los acuerdos propuestos. El juego puede ser alterado, además, por causa de una presión internacional, y así modificarse la balanza interna a favor de un acuerdo, lo que Putnam llama reverberar.

La última parte del juego de dos niveles se refiere al papel del jefe negociador. De acuerdo con este modelo, el jefe negociador es el único lazo entre el nivel 1 y el 2. A menudo, sus intereses incluyen mejorar su posición en el nivel 2, cambiar el balance en el nivel 2 a favor de políticas que el jefe mismo favorece —por las razones que sean—, y buscar lo que él concibe como interés nacional. Es razonable asumir que prevalezcan los cálculos relacionados con su interés doméstico. En suma, el que un jefe negociador [yo extendería esto a los miembros de los equipos en su conjunto] tenga intereses propios, implica que tiene poder de veto sobre posibles acuerdos.

**Delimitación del tema:**

a) El tema de estudio es la negociación del azúcar en lo que se refiere al acceso a mercados<sup>8</sup> entre Estados Unidos y México. Es decir, los párrafos 13 al 22, Sección A, Anexo 703.2; apéndice 703.2.A.13; y la evidencia disponible sobre las llamadas cartas paralelas o laterales. Toda la información adicional sobre el contenido del Tratado, la conformación y el desempeño de los equipos negociadores, y las características de las industrias azucareras y de endulzantes de ambos países y su comercio, así como su actuación durante las negociaciones, servirá de apoyo a la comprensión de ese acuerdo, y se incluirá conforme a este criterio.

b) Una negociación es una interacción entre dos o más personas en la que se llega a un acuerdo a partir de los objetivos en común y por separado de cada una de las partes<sup>9</sup>. El estilo negociador es el conjunto de rasgos particularizados, así como su dinámica, que identifican la manera de negociar de un equipo. La capacidad de negociación<sup>10</sup> se basa en los elementos objetivos que un negociador utiliza para coaccionar, disuadir o influir las decisiones del otro.

c) Los equipos negociadores serán tomados como un todo, y no se ocupará de las diferencias entre los miembros del equipo, con el objetivo de simplificar el análisis. En esta tesis, se hará énfasis en el estudio del equipo negociador mexicano, más que en el norteamericano, pues un objetivo fundamental de la tesis es estudiar la manera en que el equipo mexicano formuló y llevó a cabo sus objetivos.

---

<sup>8</sup> El acceso a mercados es la facilidad o la dificultad para que los productos de un país exportador sean admitidos en un mercado (Christian DeFouloy, *Glossary of NAFTA terms*, Dordrecht, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1994).

<sup>9</sup> Una negociación es una interacción cara a cara de acuerdo con la definición de Berger y Luckmann: en la situación cara a cara, la subjetividad de la otra persona es disponible por medio de un sinnúmero de síntomas. En tal interacción, cualquier patrón que sea introducido será continuamente modificado por medio de un intercambio de significados subjetivos sumamente variado y sutil. Si bien es difícil imponer patrones rígidos de interacción cara a cara, lo cierto es que esta interacción sigue un patrón. Los esquemas tipificatorios en una situación cara a cara son recíprocos y entran en una negociación continua en dicha interacción (Peter L. Berger y Thomas Luckmann, *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Nueva York, Anchor Books, 1967, pp. 28-31).

<sup>10</sup> Para propósitos de esta tesis, el término es equivalente a fuerza o poder negociador.

Cabe aclarar que en México se formaron varios organismos para las negociaciones: el equipo negociador como tal, la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio, y el Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio<sup>11</sup>, así como la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE). Para facilitar el análisis, en esta tesis no se estudiará la Comisión ni el Consejo, y sólo serán mencionados cuando sea pertinente. Únicamente se estudiará al equipo negociador, en cuya cabeza estuvo el titular de la SECOFI, Jaime Serra Puche, y cuyo jefe negociador fue Herminio Blanco Mendoza. También se estudiará a la COECE, en primer lugar, porque es la organización que representó a los grupos que participaron activamente en las negociaciones. La segunda razón es que en la COECE participaron algunos de los empresarios más destacados en la industria azucarera, y en las negociaciones. Tanto en el equipo negociador como en la COECE, se pondrá énfasis en los aspectos relacionados con el tema central de esta tesis.

d) Putnam menciona en la última parte de su artículo que un negociador puede favorecer o no un acuerdo según *lo que él concibe* [cursivas mías] como el interés nacional. En esa frase está implícita la posibilidad de que, en una negociación, lo que los participantes definen como interés nacional no corresponda a lo que podría ser en términos de lo que conviene a una porción numéricamente significativa de la población o criterios de este tipo, sino simplemente a lo que el negociador cree que es el interés nacional. Tomando en cuenta lo

---

<sup>11</sup> La Comisión se compuso de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Banco de México, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública y la Presidencia de la República (su coordinador de asesores económicos). La presidió SECOFI, y el objetivo era “coordinar las entidades de la administración pública en las tareas de la negociación del Tratado”, y su labor era adicional a la del Consejo Asesor, donde participaban los sectores público, laboral, agropecuario, empresarial y académico, como foro para que los sectores de la sociedad “concurseran” en una negociación tan compleja, de acuerdo con la SECOFI (Patricia Muñoz Ríos, “Crean la Comisión Intersecretarial de Libre Comercio”, *La Jornada*, México, 3 de diciembre de 1991, Economía). En el sector agropecuario participaron la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP) y la Confederación Nacional Ganadera (CNG).

anterior, esta tesis no pretende dar una definición propia del concepto de interés nacional, ni atribuirle valor analítico para evaluar el desempeño de los negociadores.

e) Descripción cronológica de las etapas de la negociación y aquellas de mayor importancia para la tesis: Primero, se formó un compromiso entre México y Estados Unidos para buscar un acuerdo de libre comercio, el 10 de junio de 1990. A partir de ahí, se iniciaron consultas internas, contactos diplomáticos e intercambio y acopio de información. México, Canadá y Estados Unidos anunciaron la intención de establecer una zona norteamericana de libre comercio, el 5 de febrero de 1991. Segundo, y aquí es donde empieza el análisis a fondo en esta tesis, es el inicio formal de las negociaciones entre los tres países, el 12 de junio de 1991, en Toronto, Canadá, hasta la llegada al poder de William Clinton el 20 de enero de 1993. (La conclusión de las negociaciones se anunció oficialmente el 12 de agosto de 1992, y el TLCAN se firmó el 17 de diciembre de 1992 por los presidentes Carlos Salinas y George Bush y el primer ministro Brian Mulroney, en sus respectivas capitales.) La tercera etapa abarca la negociación de los acuerdos paralelos y su firma, y concluye cuando se votó a favor de la aprobación del TLCAN en el Congreso norteamericano, el 17 de noviembre de 1993.

Dicha clasificación en etapas tiene valor aclaratorio sobre el desarrollo cronológico de las negociaciones, pero el análisis se basará en la división analítica de Putnam, es decir la fase de negociación (nivel 1) y la fase de ratificación (nivel 2).

La segunda aclaración al respecto tiene que ver con el desarrollo de la negociación del TLCAN tal y como sucedió en realidad y sus implicaciones para analizar la negociación sobre el azúcar. En dicho caso, la fase de negociación del azúcar se traslapa con la de ratificación del TLCAN, pues la primera duró casi hasta el final de la segunda, cuando el Congreso norteamericano aprobó la legislación para poner en práctica el TLCAN. De acuerdo con

Putnam, el objetivo más importante, si es que los negociadores efectivamente lo desean<sup>12</sup>, es que el acuerdo sea aprobado, de manera que un asunto específico del acuerdo (el azúcar) es secundario frente al objetivo primordial de aprobar el acuerdo (el TLCAN). La aprobación del TLCAN en su conjunto rebasa los objetivos de esta tesis así como sus posibilidades; el objetivo es sólo estudiar la negociación del azúcar hasta su conclusión. Si bien el azúcar fue una de las partes más difíciles de negociar —tanto que se resolvió pocas semanas antes del voto en el Congreso estadounidense—, no es posible suponer que por esta pequeña parte de la negociación del TLCAN en su conjunto se hubiera detenido un proyecto de tal magnitud. Lo que sí es posible suponer, como en efecto sucedió, es que los acuerdos relativos al azúcar hayan sido modificados con el objetivo de aprobar el TLCAN. Por esta razón, la tesis se centrará en la fase de negociación, con respecto al azúcar, y se tomarán en cuenta aquellos aspectos relevantes de la fase de ratificación del TLCAN —que constituye por sí sola todo un tema de estudio— con el único objetivo de comprender cabalmente los acuerdos alcanzados sobre el azúcar, y la manera en que fueron modificados.

Cabe aclarar cuál es el lugar del cabildeo<sup>13</sup> en este estudio, ya que desempeñó un papel muy importante en la fase 2 en Estados Unidos, y del cual se valieron tanto los grupos de presión estadounidenses como el gobierno mexicano. En Estados Unidos el cabildeo está destinado, principalmente, a influir en el contenido de una ley, en su aprobación, derrota o modificación, de manera que es válido considerarla como parte de la fase 2 de Estados Unidos,

---

<sup>12</sup> Putnam cita la posibilidad de que un negociador realmente no desee que se apruebe un acuerdo o parte de él, a pesar de estar negociándolo (art. cit., pp. 457 y 458).

<sup>13</sup> Un cabildeiro es la persona, generalmente un agente para un grupo de interés, que busca la aprobación o la derrota de una ley, así como influenciar su contenido. Los cabilderos son expertos que testifican ante los comités y presentan hechos importantes sobre las propuestas legislativas para apoyar los intereses de sus clientes. También usan dinero de varias formas para influenciar los resultados de las leyes. Los cabilderos también tratan de influir las decisiones de los funcionarios del Ejecutivo, los administradores y las cortes. El gobierno federal norteamericano exige que los cabilderos se registren ante el Departamento de Justicia, y que provean información sobre sus empleados, sus salarios y las sumas de dinero usadas para influenciar una ley, de acuerdo con la *Regulation of Lobbying Act* de 1946 (Plano y Greenberg, *op. cit.*, pp. 154 y 242).

incluso las ocasiones en las que el equipo negociador mexicano o SECOFI hayan contratado cabilderos. No es parte del nivel 1, por lo tanto no es un tema central de esta tesis, pero sí es necesario para comprender los resultados en dicho nivel.

#### Resumen de la estructura

El objetivo de los tres primeros capítulos es caracterizar a los actores políticos que participaron durante las fases de negociación y ratificación (nivel 1 y nivel 2). Esto servirá de base para determinar los conjuntos ganadores en ambos países. El primer capítulo se trata de las generalidades del tema, tales como las razones de Estados Unidos, México y Canadá para firmar el TLCAN; las tendencias del comercio agrícola en el mundo y Norteamérica; y la capacidad negociadora de México frente a Estados Unidos en términos económicos. El segundo capítulo se trata de la caracterización del equipo negociador mexicano y el norteamericano, así como de sus estilos de negociación. El tercer capítulo estudia las coaliciones que se formaron en torno al acuerdo sobre el azúcar, así como su vinculación con los equipos negociadores, y la capacidad negociadora de las industrias azucareras de ambos países.

Los últimos dos apartados tienen el objetivo de estudiar y evaluar las fases de negociación y ratificación del acuerdo. El cuarto capítulo describe y analiza ambas fases, con las limitaciones que ya se mencionaron en la delimitación del tema. Las conclusiones evalúan la utilidad del marco teórico para llevar a cabo el tipo de análisis que se propuso en esta Introducción.

Los anexos al final de la tesis incluyen a) un glosario b) una cronología de las negociaciones, c) los artículos del TLCAN que se estudian en esta tesis, d) el comercio azucarero bilateral, y e) los nuevos dueños de los ingenios azucareros en México.

## Metodología

La información de esta tesis se basa en libros, artículos de periódicos y revistas, las audiencias ante el Congreso estadounidense y entrevistas. La literatura sobre el TLCAN es abundante, pero no así la literatura sobre las negociaciones del TLCAN como tales. Para estudiar a fondo el tema del azúcar se requirió una extensa investigación hemerográfica, así como varias entrevistas que ayudaron a construir la historia de la negociación.

El uso de noticias de prensa es abundante, y ello merece un comentario. En retrospectiva, es posible comprender los aspectos centrales de la negociación del azúcar con base en las noticias de la prensa. La publicación más completa es *Inside U.S. Trade*, pero se debe mantener cierta distancia al respecto, pues su versión está fuertemente influida por la industria azucarera estadounidense.

Finalmente, las entrevistas se usaron para llenar huecos de información. Esta tesis omite nombrar a la mayoría de los entrevistados, por respeto a sus preferencias. Aún faltan muchos trabajos sobre las negociaciones, la conformación del equipo negociador mexicano y su relación con el sector privado, la formulación de los objetivos, etc., pero el material disponible es suficiente para elaborar un estudio con los requerimientos de esta tesis.

Cabe mencionar que, en ocasiones, las cifras que se mencionan en las declaraciones de prensa no siempre son consistentes, y tampoco lo son frente a trabajos académicos. Esta tesis se limita a tomar las cifras tal cual, y citar las fuentes correspondientes.



## Primer Capítulo

### GENERALIDADES

#### I. El neoliberalismo y su interpretación salinista en México

Durante la década de 1980, México abandonó la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones<sup>14</sup>. En su lugar adoptó el neoliberalismo, como una nueva alternativa para salir de la crisis económica que inició en 1982, y así recuperar el crecimiento económico. El neoliberalismo propone el abandono de la intervención estatal en la economía, y pone énfasis en el mercado como el instrumento que debe distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos<sup>15</sup>.

Ahora bien, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari hizo énfasis en la reducción del intervencionismo estatal en la economía, sin llevar a cabo las reformas políticas correspondientes. Si bien el problema económico era el más apremiante, aún así faltaron los cambios políticos para poder hablar de una adopción cabal del neoliberalismo. Esto incluye la auténtica división de poderes, el estado de derecho, ampliar los márgenes de participación política e incluso limitar el poder económico del sector privado<sup>16</sup>. En México, en cambio,

---

<sup>14</sup> La sustitución de importaciones tenía como objetivo disminuir la dependencia en las exportaciones de productos primarios y promover la producción de manufacturas para el mercado interno. Ello requería que el estado invirtiera en la infraestructura, y que protegiera a la industria local de las importaciones por medio de barreras al comercio. El estado también subsidió el costo de los alimentos y estableció un control de precios para mantener los costos laborales en las áreas urbanas en un nivel bajo. Además, el estado nacionalizó industrias estratégicas, como la petrolera, el hierro y el acero, y estableció otras tantas, pues se trataba de tener un papel clave en el desarrollo de la economía (Duncan Green, *Silent revolution. The rise of market economies in Latin America*, Cassell-Latin American Bureau, Londres, 1995, p. 16).

<sup>15</sup> "El neoliberalismo es una visión de la economía, la sociedad y el individuo, que proponía el abandono, por ineficientes, corruptos y corruptores, del Estado interventor y del Estado de bienestar. La nueva política proponía reducir la presencia gubernamental en la vida cotidiana para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos" (Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Editorial Océano de México, 1995, p. 28s).

<sup>16</sup> "[...]la experiencia ha mostrado que este poder puede ser tan dañino para la libertad individual y el pluralismo como el autoritarismo gubernamental" (*Ibid.*, p. 18r).

durante el sexenio de Salinas no sólo se reforzó la autoridad presidencial<sup>17</sup>, sino que se acentuó notoriamente el problema de la distribución de la riqueza<sup>18</sup>.

La transformación económica que propone el neoliberalismo consta, básicamente, de la estabilización, el ajuste estructural y el crecimiento basado en exportaciones<sup>19</sup>. Esta tesis no relata la transformación en México paso a paso. Basta con decir que México no siguió dichos pasos exactamente, ni siquiera completamente, pues, por ejemplo, no se ha privatizado la empresa estatal Petróleos Mexicanos. Es pertinente mencionar que, en cuanto a la apertura comercial, México entró al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) en 1986, como parte de las medidas de ajuste estructural, que se orientan a eliminar las distorsiones a los precios, en parte, retirando las barreras al comercio. El TLCAN se concibió para conseguir las metas de asegurar el acceso de las exportaciones a Estados Unidos, la atracción de capitales a México y la promoción de la certidumbre en la economía.

Ahora bien, el sustento político al tratado de libre comercio se originó en las negociaciones del Pacto de Solidaridad Económica. En estas reuniones, los representantes del gobierno, los empresarios y los líderes laborales negociaron paquetes de estabilización

---

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, Rogelio Hernández, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 10(1994), núm. 1, pp. 187-216.

<sup>18</sup> Sobre la mala distribución de la riqueza, las cifras son las siguientes: en 1993, el salario real equivalía a 73% del salario en 1989. Según el INEGI, en 1992, 13.6 millones de mexicanos vivían en extrema pobreza. 20% de la población más pobre subsistía con menos de 4% del ingreso total disponible; 60% de la población vivía con 42%, y 20% de la población con el 53% de los ingresos. Dentro de este último grupo, las diferencias en ingresos son equiparables a las del país en su conjunto. 63% de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos, y sólo 7% percibe más de 5 salarios mínimos (Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares en el tercer trimestre de 1992, en Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 34). De 1984 a 1988, el ingreso monetario creció 18%. El ingreso del 10% de la población más pobre aumentó 8%, pero el ingreso del 10% más rico aumentó 39%. De 1989 a 1992, las cifras correspondientes de los cambios en el ingreso fueron 6%, menos 11% y 17% (Fernando Cortés, *Revista Mexicana de Sociología*, 2(1995), p. 79, en *ibid.*, p. 34).

<sup>19</sup> El neoliberalismo en América Latina se entiende, fundamentalmente, en términos económicos. Aunque las transiciones a la democracia es uno de los temas vigentes en la región, éstas no se han logrado del todo, en ocasiones por falta de voluntad política, como es el caso de México.

La estabilización consiste en reducir la inflación, por medio de la reducción de la oferta monetaria, la reducción de los gastos públicos y el alza de las tasas de interés. La estabilización debe coincidir con el ajuste estructural, el cual consiste en eliminar las distorsiones como los controles de precios y las barreras al comercio; también incluye la privatización de las empresas estatales y la desregulación del comercio y la inversión. Por último, el gobierno da énfasis a las exportaciones, por medio de su diversificación y la búsqueda de nuevos y mayores mercados. A

económica y reforma estructural. En ellos, la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo secretario era Carlos Salinas, desempeñó un papel central. Las reuniones se condujeron a los niveles más altos y, por el lado empresarial, fueron a cargo del Consejo Coordinador Empresarial (CCE). El CCE agrupa a todos los organismos empresariales; es sumamente diverso y tiene muchos problemas de representación. Su estructura y organización ha favorecido más bien a las empresas más grandes. Para muchos líderes empresariales y gubernamentales, el Pacto marcó una nueva etapa en las relaciones entre los dos sectores, y sentó las bases para la cooperación entre ambos cuando se llevaron a cabo las negociaciones del TLCAN<sup>20</sup>.

Aunque muchas empresas, de todo tipo, aún se oponían a la liberalización comercial, la naturaleza de las reuniones, a nivel cúpula, desalentó dicha oposición. Esto se debió también a que la apertura comercial se vinculó con la estabilización económica (incluyendo la reducción de la inflación). Así, la mayoría de las grandes empresas aceptó la liberalización como parte esencial de la estrategia neoliberal, la cual prometía solucionar los problemas de la economía<sup>21</sup>.

De acuerdo con Lorenzo Meyer, el objetivo central del proyecto neoliberal mexicano era recrear a una clase de empresarios adaptables al entorno económico internacional, y hacer a un lado a la que ya no era funcional, la que surgió y se desarrolló a partir de la sustitución de importaciones. En cambio, la nueva clase de empresarios estaría vinculada con el capital transnacional<sup>22</sup>.

---

menudo también se relaciona con la atracción de capital y tecnología extranjeros (Green, *op. cit.*, p. 4 y 5).

<sup>20</sup> Strom Thacker, "NAFTA coalitions and the political viability of neoliberalism in Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(1996), núm. 2, pp. 60-62.

<sup>21</sup> Strom Thacker, art. cit., p. 61.

<sup>22</sup> Green, *op. cit.*, p. 38s.

Los intereses de estos empresarios se vieron favorecidos por medio de las políticas de reducción del intervencionismo estatal en la economía<sup>23</sup>. El gobierno de Salinas logró que aquellas partes del sector privado participaran en la economía y en la política como actores privilegiados, y éste fue uno de sus principales logros<sup>24</sup>. La alianza con dicha clase empresarial es fundamental para comprender de dónde provino el apoyo en México para que el gobierno negociara y firmara el TLCAN.

Así, en 1990, el gobierno invitó al CCE para que participara en las negociaciones y apoyara al gobierno, sobre todo a los miembros del sector privado con vínculos a la economía internacional, principalmente la estadounidense. El CCE respondió con la creación de la COECE, cuyo coordinador fue Juan Gallardo Thurlow, presidente de Grupo Geupec, que está afiliado con la multinacional Pepsi-Cola. La COECE tuvo el propósito de apoyar a los negociadores oficiales en la definición de los términos en que se debía negociar el tratado<sup>25</sup>.

Juan Gallardo era presidente del Comité México-Estados Unidos del Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI). El papel de este comité fue muy importante en la creación de COECE, pues en él se había estudiado la opción del libre comercio con Estados Unidos, al menos desde 1988, cuando Carlos Salinas aún rechazaba públicamente dicha opción. CEMAI se compone principalmente de las empresas mexicanas

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, el objetivo principal del Consejo Coordinador Empresarial, organismo cúpula del sector empresarial, desde mediados de los ochenta era “participar activamente en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, principalmente en el área económica. [La CCE] ha orientado sus acciones hacia la ampliación y profundización de los criterios del mercado teniendo como *leitmotiv* la eficiencia y la productividad. En el campo laboral ha propugnado por limitar las relaciones obrero-patronales al ámbito de la empresa y por debilitar el poder económico y político de los sindicatos por medio de la flexibilización salarial” (Carlos Alba Vega, “Los empresarios y el estado durante el salinismo”, *Foro Internacional*, 36(1996), núms. 1 y 2, p. 40). Estos objetivos coinciden con el discurso oficial a favor del mercado como distribuidor de los recursos según la eficacia y la productividad.

<sup>24</sup> Carlos Alba Vega, art. cit., p. 31.

<sup>25</sup> Thacker, art. cit., p. 63.

más grandes y con más vínculos en el exterior, y este patrón, que tiende a concentrar el poder en las grandes empresas, se repitió en la conformación de la COECE<sup>26</sup>.

## II. Razones por las cuales México, Estados Unidos y Canadá firmaron el TLCAN

En su libro *Governments and Corporations in a Shrinking World*<sup>27</sup>, Silvia Ostry afirma que el ambiente económico internacional va a adquirir forma a partir de la *interacción* de los gobiernos y las corporaciones globales, y la integración mundial será dominada por los flujos de inversión y tecnología más que por los lazos comerciales.

Ostry se refiere a los principales bloques económicos del mundo, pero es posible retomar estas dos afirmaciones para comprender el ambiente económico y político general que hizo posible la firma del TLCAN. Las corporaciones, sus filiales y las empresas con las que se asociaron fueron las principales promotoras del TLCAN en México y Estados Unidos, por medio de las coaliciones que formaron en ambos países. Y en nuestro caso particular de integración económica con Estados Unidos, las condiciones de inversión era uno de los puntos básicos a negociar. Muchas empresas transnacionales estadounidenses buscaban mejores condiciones de inversión en México, y de exportación a Estados Unidos. En México, las inversiones y el flujo de capital era una de las razones fundamentales para negociar el TLC, como parte de la estrategia para recuperar el crecimiento económico<sup>28</sup>. Por ello, los flujos de capital e inversión fueron un asunto esencial.

---

<sup>26</sup> Thacker, art. cit., p. 65.

<sup>27</sup> *Governments and Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990, p. 1.

<sup>28</sup> Ver, por ejemplo, Jaime Ros, "Free trade area or common capital market? Notes on Mexico-U.S. economic integration and current NAFTA negotiations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34(1992), p. 69ss.

## 1. Estados Unidos.

El TLCAN es parte de la estrategia bilateral que adoptó Estados Unidos como parte de su política comercial con el mundo. La adopción de esta estrategia se remonta a 1985, cuando el Representante Comercial de Estados Unidos (*United States Trade Representative*, USTR) adoptó tres vías para alcanzar sus objetivos comerciales con el resto del mundo. A la vía multilateral, que es la tradicional, se añadió la bilateral (tratados de libre comercio) y la unilateral<sup>29</sup>. Las metas en política comercial incluían un comercio más libre de bienes y servicios de Estados Unidos, mejor acceso para sus inversionistas a otros países y protección más estricta a los derechos de propiedad intelectual. Estas metas responden a la exigencia de varios grupos de empresas estadounidenses de incluir los servicios, la propiedad intelectual y la inversión en las negociaciones multilaterales<sup>30</sup>. Cabe mencionar que el comercio exterior representa el 18.5% del PIB estadounidense<sup>31</sup>.

Las nuevas estrategias para conseguir dichas metas recibieron el apoyo de una coalición que se formó para apoyar la firma de tratados comerciales bilaterales, a causa de la frustración ante el GATT. Las corporaciones globales de los sectores de alta tecnología apoyaron estas estrategias para abrir mercados. Si bien las empresas no son totalmente antiproteccionistas, sí han mostrado poca simpatía hacia el proteccionismo contra las importaciones<sup>32</sup>.

Las vías unilateral y la bilateral también se pusieron en marcha como un remedio a lo que los norteamericanos llaman comercio injusto. De hecho, Ronald Reagan equiparó al libre

---

<sup>29</sup> En 1974 se aprobó la *Trade Act* sobre prácticas comerciales injustas, contenida en la Sección 301. En ese entonces, el gobierno iniciaba investigaciones sólo a petición de las industrias; en 1985, el gobierno planteó la posibilidad de iniciar las investigaciones por cuenta propia. La *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, en su sección Super 301, legitima la identificación de los países, y ya no sólo las prácticas específicas, como injustos (Ostry, *op. cit.*, p. 28j).

<sup>30</sup> Esta fue una de las tres condiciones (además de poner en marcha una nueva política cambiaria y elaborar una política comercial más agresiva) que las empresas exigieron al gobierno para aceptar nuevas negociaciones multilaterales (*Ibid.*, p. 28).

<sup>31</sup> El PIB de Estados Unidos en 1998 fue \$ 8.511 billones de dólares (en unidades norteamericanas, trillones de dólares), sus exportaciones fueron \$663 mil millones y sus importaciones \$912 mil millones (datos obtenidos de

comercio con el comercio justo. Para el pueblo norteamericano, el término *unfairness*, injusticia, significa varias cosas: que el mercado norteamericano es el más abierto del mundo; que otros gobiernos defienden a sus empresas, a diferencia del norteamericano —o que éste las defiende en mucho menor medida—, y que por eso las empresas norteamericanas enfrentan competencia “injusta” frente a otros gobiernos; que el GATT no es el foro adecuado para remediar las políticas internas de otros países que distorsionan el comercio de manera “injusta”, y que este problema sólo puede ser solucionado unilateralmente en ausencia de reglas multilaterales; y que Estados Unidos ha cargado un peso desproporcionado para mantener el libre comercio en el mundo<sup>33</sup>.

El término ya se usaba desde los años setenta, pero su uso adquirió mayor fuerza durante los ochenta a causa de las dificultades económicas en Estados Unidos. Las fluctuaciones en el tipo de cambio y el deterioro de la balanza comercial habían provocado mucho desempleo. Además, la formación de capital perdió impulso, lo cual ocasionó problemas de competitividad frente a otros países<sup>34</sup>. Dichas desventajas dieron impulso al proteccionismo de ciertos sectores y a la política comercial unilateral de Estados Unidos.

Sin embargo, al mismo tiempo han surgido coaliciones a favor del libre comercio, como la que surgió en apoyo a un TLC con México. Estas coaliciones se formaron como resultado de tres tendencias: las dificultades que enfrentó el sistema comercial multilateral y la prominencia de los bloques económicos regionales; la crisis de la deuda; y la globalización de la industria y la producción<sup>35</sup>.

---

*CIA World Factbook*, [www.odci.gov/cia](http://www.odci.gov/cia)).

<sup>32</sup> Ostry, *op. cit.*, pp. 25s.

<sup>33</sup> La frase de Ronald Reagan fue “Above all else, free trade is, by definition, fair trade” (*ibid.*, pp. 26ss).

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>35</sup> Margaret Commins, “De la seguridad al comercio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: cómo se explica el apoyo estadounidense al Tratado de Libre Comercio con México”, en *Estados Unidos. Informe Trimestral*, México, CIDE, 1993, p. 6.

El sistema multilateral parecía incapaz de lidiar con el comercio de servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la reducción de aranceles y subsidios a los productos agrícolas. Con los antecedentes de los tratados bilaterales con Israel y Canadá, se creía que un tratado con México tendría mucho mejores resultados, y muchos sectores de la economía querían que el gobierno estableciera una zona de libre comercio con México<sup>36</sup>.

Por otra parte, México ya había puesto en marcha una serie de reformas para que la economía se recuperara, y el gobierno norteamericano quería usar un tratado de libre comercio como instrumento para consolidar las reformas económicas. De esta manera, México podría aumentar su capacidad de exportación para pagar sus deudas pendientes con los bancos norteamericanos<sup>37</sup>. La misma solución de la crisis de la deuda, con ayuda de las reformas económicas y de un tratado de libre comercio, beneficiaría a los exportadores estadounidenses. Cabe notar que la crisis de la deuda le costó a Estados Unidos aproximadamente 80 000 millones de dólares en exportaciones perdidas, de los cuales 30 000 se perdieron en México<sup>38</sup>. Además, de 1981 a 1983, las exportaciones a nuestro país cayeron de 17 800 millones de dólares a 9 000, lo cual provocó la pérdida de 227 000 empleos<sup>39</sup>. La importancia de México como mercado de exportación también la señaló Carla Hills, Representante Comercial de Estados Unidos durante el gobierno de George Bush, al decir que las exportaciones a México estaban creciendo dos veces más rápido que las exportaciones al resto del mundo, y que en México se compra 35% más por persona a Estados Unidos que en la Comunidad Europea<sup>40</sup>. El Consejo Estadunidense de Granos para Forrajes también dijo que el mercado mexicano

---

<sup>36</sup> Margaret Commins, art. cit., p. 10.

<sup>37</sup> Margaret Commins, art. cit., p. 11s.

<sup>38</sup> Testimonio del Departamento de Comercio ante el Comité Económico Conjunto, 17 de septiembre de 1990, en Margaret Commins, art. cit., p. 25.

<sup>39</sup> Robert Pastor y Jorge Castañeda, *Limits to friendship: The United States and Mexico*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1988, en Commins, art. cit., p. 25.

<sup>40</sup> Comentarios de Carla Hills ante el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, "Global Forum: Leadership 2000", Washington, D.C., 18 de octubre de 1991, en Commins, art. cit., p. 25.



para granos estaba creciendo notablemente, y que México ya era el quinto mercado en tamaño de maíz y el segundo de sorgo, ambos con incrementos enormes en comparación con el inicio de los años ochenta<sup>41</sup>.

También se ha aducido a la globalización como un factor que contribuyó a establecer una zona de libre comercio. Las corporaciones trasnacionales ya se beneficiaban del proteccionismo en México, pero sus inversiones comenzaron a dirigirse cada vez más a operaciones de ensamble y exportación a Estados Unidos y otras partes del mundo. Varios sectores económicos se estaban integrando por medio de acuerdos de distribución para producción y abastecimiento entre Estados Unidos y México, como el automotriz, el de componentes electrónicos y agricultura, incluyendo el procesamiento de alimentos<sup>42</sup>.

La coalición a favor del TLCAN en Estados Unidos fue formada por las compañías que podían aumentar sus exportaciones a México por medio de la liberalización comercial; las que buscaban invertir en México y querían la liberalización de las inversiones en nuestro país, sobre todo las que querían reducir sus costos de producción y los bancos que habían dado préstamos a México. La fuerza política de esta coalición fue suficiente como para superar la oposición al tratado de los grupos laborales representados en la Federación Estadunidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), los ambientalistas, etc. Esto se debió, en buena medida, a que los trabajadores perdieron a su aliado tradicional, el capital que compite (o competía) con las importaciones. Muchas de estas empresas respondieron a la competencia de las importaciones con nuevas estrategias de inversión, como la distribución de los procesos de

---

<sup>41</sup> Testimonio del Consejo Estadunidense de Granos para Forraje ante el Comité sobre Políticas Comerciales, Washington, D.C., 5 de septiembre de 1992, en Commins, art. cit., p. 25

<sup>42</sup> Commins, art. cit., p. 15.

producción entre varios países. Fue así como debilitaron a los grupos laborales proteccionistas<sup>43</sup>.

Estos fueron los miembros de la coalición en Estados Unidos a favor de un tratado de libre comercio con México. Ahora bien, aunque existen razones de tipo económico y comercial, éstas no son suficientes para explicar el apoyo al TLCAN de dos gobiernos, uno republicano y otro demócrata (a pesar de la importante oposición de los congresistas demócratas).

Las razones más importantes para el apoyo al TLCAN son de tipo político, pues el comercio con México es relativamente pequeño. México es uno de los socios comerciales más importantes, pero Estados Unidos tiene un comercio sumamente diversificado. Es necesario comprender los antecedentes de tipo comercial y económico de la firma del TLCAN; sin embargo, la importancia real de éste para el gobierno norteamericano se aprecia mejor en el marco de las relaciones bilaterales con nuestro país durante este siglo. Así se debe comprender el fuerte apoyo por parte de los gobiernos de George Bush y William Clinton.

En realidad, Estados Unidos siempre ha apoyado al régimen que surgió a partir de la Revolución Mexicana, y el apoyo al TLCAN no difiere en este respecto. El entendimiento se debió, principalmente, a la moderación y el pragmatismo de dicho régimen, a pesar de que éste rompió con varios de los ideales estadounidenses, como la libertad y la igualdad individual, la libre competencia y el respeto a la propiedad privada<sup>44</sup>. En vez de dichos principios, el nuevo régimen se basó en un modelo económico en que el estado intervenía ampliamente en la economía, pero no eliminaron la propiedad privada, a diferencia de los bolcheviques en Rusia. El sistema político que surgió fue unipartidista, autoritario, corporativo y presidencialista, y

---

<sup>43</sup> Commins, art. cit., p. 16s.

<sup>44</sup> Sergio Aguayo, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, México, Grijalbo-El Colegio de México, 1998, p. 47.

además desarrolló una política exterior con aspiraciones a ser independiente, al menos en el discurso. Sin embargo, los revolucionarios reconocieron la importancia de tomar en cuenta las relaciones con las potencias, de ahí el respeto a sus intereses económicos y necesidades estratégicas, como ocurrió en la Segunda Guerra Mundial. A cambio del apoyo a los gobiernos que surgieron de la Revolución, Estados Unidos obtuvo un arreglo en el que se han respetado sus intereses, y tiene garantizada la estabilidad en su vecino del sur<sup>45</sup>, así como el respaldo de México en conflictos con otras potencias<sup>46</sup>.

A mediados de los ochenta, México negoció la adopción de una nueva estrategia de desarrollo, y Estados Unidos se comprometió a apoyar el régimen autoritario que se encontraba en decadencia<sup>47</sup>. Lo nuevo en el entendimiento es que, esta vez, México estaba en vías de adoptar los ideales estadounidenses sobre la mejor forma de organización económica, aunque los ideales sobre la organización política, es decir la democracia, sólo se adoptaron en el discurso. Esto último no dañó el entendimiento, pues la élite estadounidense<sup>48</sup> hizo todo lo posible por defender al gobierno de Salinas frente a las acusaciones del fraude electoral en 1988. Ésta fue la primera muestra de apoyo por parte de George Bush al gobierno de Salinas<sup>49</sup>.

Dos años después, cuando se formó el compromiso de negociar un tratado de libre comercio, Estados Unidos volvió a demostrar su compromiso de añadir fuerza y legitimidad al gobierno mexicano. Este apoyo, claro está, no se dio sin obtener nada a cambio. En efecto, el

---

<sup>45</sup> Se debe tomar en cuenta que Estados Unidos es particularmente sensible a la inestabilidad en México. Ello se originó en la Revolución, que coincidió con la Primera Guerra Mundial. Estados Unidos dedicó casi la mitad de sus fuerzas armadas a vigilar la frontera cuando se acercaba el conflicto internacional. Desde entonces, los estrategas estadounidenses incorporaron la estabilidad de nuestro país en sus consideraciones de seguridad. Hoy en día, sólo México y Canadá están asignados a los jefes de Estado Mayor conjuntos en Washington, y el resto del hemisferio está asignado al Comando del Sur (*Ibid.*, pp. 55 y 60).

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 55-63.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 253.

<sup>48</sup> Entiéndase como élite los funcionarios públicos, académicos, empresarios y periodistas, que se interesan por asuntos extranjeros y que tienen capacidad de tomar decisiones que afectan a otros países. Dicha élite se concentra en Washington y Nueva York, tiene conciencia de grupo y funcionan e interactúan de acuerdo con reglas formales e informales bastante elaboradas (Mills, 1975, pp. 1-27, en *ibid.*, p. 36).

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 277.

TLCAN constituye el punto culminante del entendimiento entre las élites de ambos países, pues confirmó la disposición de México de aceptar y adoptar la mejor solución, según la concibe la élite estadounidense, a los problemas de desarrollo. Con el TLC, habría un crecimiento estable de la economía mexicana, lo cual haría posible una liberalización lenta y gradual del sistema político<sup>50</sup>. El TLCAN fue ampliamente favorecido por la élite estadounidense por dos razones principales: primero, el tratado culminó y aseguró la orientación a favor de Estados Unidos en la política exterior mexicana. Segundo, el TLCAN ofreció el instrumento para promover la consolidación y garantizar la continuidad de las reformas económicas en México. Con ello se eliminaron los aspectos insatisfactorios, para Estados Unidos, del entendimiento entre ambos gobiernos<sup>51</sup>.

## 2. México.

Tanto Gustavo Vega como Jaime Ros señalan que un objetivo fundamental de México fue atraer capitales e inversiones al país<sup>52</sup>. La concepción del TLCAN fue posible entre el gobierno y las empresas vinculadas con el exterior, no sólo a causa de la integración económica, que ya había avanzado considerablemente<sup>53</sup>. La iniciativa del TLCAN también se

<sup>50</sup> Grinspun y Cameron, 1996, en *ibid.*, p. 283.

<sup>51</sup> Las razones mencionadas son parte de un memorandum confidencial que John Negroponte, embajador de Estados Unidos en México, envió a Washington (DOS, 1991, p. 1, cit. por *ibid.*, pp. 282 y 283).

<sup>52</sup> Ros afirma que las ganancias comerciales no eran el asunto fundamental porque, de acuerdo con varios estudios, las ganancias para México serían las siguientes: a) menos del 0.5% por la redistribución de recursos y especialización en comercio exterior; b) entre 1.6 y 2.6% de ganancias por economías de escala, racionalización industrial y menores precios de los bienes de capital; y c) una pérdida menor al 1% en el desempleo como resultado de ajustes macroeconómicos. Lo interesante es que, si los mismos modelos son simulados con flujos adicionales de inversión, las ganancias del TLCAN se multiplican al menos cuatro veces. El inciso a) sería de 4.6 a 6.4%, y el b) de 5 a 8.1%. El problema es que no es fácil determinar en qué medida aumentan los flujos de capital al reducir la incertidumbre y las diferencias de riesgo entre México y Estados Unidos (Jaime Ros, art. cit., p. 69*ss*).

<sup>53</sup> La integración se manifestó en diversos acuerdos y leyes de la década pasada: el acuerdo sobre subsidios de 1985, el Acuerdo marco de 1987 para trabajar sobre posibles concesiones en el futuro, el Entendimiento sobre las Pláticas para Facilitar el Comercio y la Inversión de 1989, la nueva ley de inversión de 1989 y el decreto de 1990 sobre transferencia de tecnología y uso de patentes y marcas (Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *The politics of free trade in North America*, Ottawa, Gilmore Reproductions, 1995, p. 115). Otro ejemplo importante de la integración fue el desarrollo de la industria de las maquiladoras. Éstas son plantas de ensamble, que muchas veces se ubican cerca de la frontera norte de México. Las maquiladoras pueden importar maquinaria, equipo, y materiales para producir sin pagar aranceles. Los productos ensamblados se exportan a Estados Unidos, y sólo pagan arancel sobre el valor

hizo posible a causa de los problemas que provocaron las medidas para remediar la crisis económica de los ochenta, tales como la situación de la balanza de pagos.

De acuerdo con Jaime Ros, las posibilidades de recuperar y mantener las tasas históricas de crecimiento en México eran pocas a menos que llegaran grandes flujos de capital, mayores a los niveles históricos, para poder financiar el enorme déficit en cuenta corriente, que ya era de 4 a 5% del PIB. Los flujos de capital habían sido mucho menores que los \$3 500 millones de inversión extranjera directa que el gobierno esperaba en 1990 (también esperaba otros 25 mil millones en los cuatro a años posteriores). En ese contexto de fragilidad macroeconómica se adoptó la iniciativa del tratado con Estados Unidos, país de donde proviene 70% de los flujos externos de capital<sup>54</sup>. No sólo fue la integración, sino los graves problemas en la balanza de pagos lo que llevaron a aceptar la idea de un TLC con Estados Unidos<sup>55</sup>.

El TLCAN fue concebido por el gobierno como un instrumento necesario para el éxito de la recuperación económica, pues las exportaciones serían, en adelante, el motor del desarrollo económico. Además, el tratado aseguraría y extendería las reformas económicas. Con un TLC se establecerían, por un lado, mejores condiciones para invertir en México, y por otro, un acceso más seguro al mercado norteamericano<sup>56</sup>. Es por ello que al TLCAN se le atribuye el punto culminante de la estrategia económica, en su conjunto, del gobierno de Salinas<sup>57</sup>, pues las exportaciones —cuya gran mayoría se dirige a Estados Unidos— servirían como motor de crecimiento.

---

agregado (Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, p. 122).

<sup>54</sup> México era el segundo socio comercial de Estados Unidos después de Canadá, y dos tercios del comercio de México se llevan a cabo con Estados Unidos (*Ibid.*, p. 98).

<sup>55</sup> Ros, art. cit., pp. 66-71.

<sup>56</sup> Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, p. 118-122.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 84 y Alba, art. cit., p. 31.

Cabe recordar que, a raíz de la crisis económica de 1982, la economía mexicana ya se había abierto en gran parte desde 1986, cuando México ingresó al GATT. Una consecuencia de la apertura fue el debilitamiento de los grupos empresariales tradicionalmente proteccionistas, como la CANACINTRA, y por lo tanto su oposición al TLCAN no tendría peso.

Por otra parte, México ya exportaba productos manufacturados en su mayoría: de 29% de las exportaciones en 1980 pasaron a 74% en 1988<sup>58</sup>. Estados Unidos ha sido el principal socio económico de México, pero fue en la década pasada, con un importante porcentaje de manufacturas producidas por las corporaciones, cuando se hizo necesario un nuevo tratado<sup>59</sup> para regular los flujos comerciales y de inversión entre los dos países. Esto fue, en parte, la manifestación de la estrategia que las corporaciones trasnacionales de Estados Unidos estaban poniendo en marcha en México. Las corporaciones ya llevaban a cabo altos niveles de comercio entre sí mismas, y se estaba dando forma a una red regional de abastecimiento. Su papel en las importaciones de Estados Unidos provenientes de México es el más importante: 49% de las ventas industriales se concentra en diez productos de estas empresas, y 50% de las exportaciones manufactureras a Estados Unidos son hechas por las trasnacionales<sup>60</sup>.

Estas tendencias hicieron creer a las élites gubernamentales y empresariales que un tratado de libre comercio aceleraría la integración en sectores potencialmente complementarios. La idea de un TLC, además, cobró gran importancia en vista del proteccionismo creciente del mercado norteamericano; a este respecto, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), que entró en vigor en 1989, sirvió de ejemplo al gobierno mexicano.

---

<sup>58</sup> Alba, art. cit., p. 47.

<sup>59</sup> Ya se había firmado un tratado comercial en los 1940.

<sup>60</sup> Héctor Hernández, "Apertura comercial y proteccionismo; fomento industrial e inversión extranjera", *El mercado de valores*, Nacional Financiera, núm. 10, año XLVIII, 15 de mayo de 1988, p. 12, en Alba, art. cit., p. 47.

### 3. Canadá<sup>61</sup>

El interés fundamental de Canadá en el TLCAN fue proteger lo que ya había ganado y mejorar ciertos aspectos del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos<sup>62</sup>. Además, Canadá quería evitar que se creara una estructura de *hub and spokes*, el centro y los radios, es decir que Estados Unidos se convirtiera en el centro de tratados de libre comercio con los países del hemisferio occidental, lo cual beneficiaría mucho más a Estados Unidos que a sus socios comerciales. Fue así como John Crosbie, el Ministro de Comercio, anunció en septiembre de 1990 que Canadá participaría en las negociaciones<sup>63</sup>.

### III. El comercio agrícola en el mundo y en Norteamérica

El comercio agrícola siempre ha sido una de las ramas del comercio más difíciles de liberalizar<sup>64</sup>. Las políticas agrarias de los países son una mezcla de políticas económicas y sociales, que también obedecen a objetivos electorales y de soberanía alimentaria. Es por ello que tradicionalmente ha sido muy difícil liberalizar el comercio agrícola. Recientemente, la naturaleza del comercio agrícola cambió: desde hace dos décadas la proporción de los productos procesados en el comercio agrícola mundial es mayor que la de productos no

---

<sup>61</sup> Dedico poco espacio a Canadá, ya que la iniciativa principal para crear la zona de libre comercio norteamericana fue entre México y Estados Unidos. Además, la principal batalla en el Congreso estadounidense, para autorizar el *fast-track* y para aprobar el TLCAN mismo, se libró con respecto a México. Por último, Canadá no formó parte del acuerdo bilateral sobre azúcar y fructosa; el cual constituye el tema central de esta tesis.

<sup>62</sup> Canadá firmó el acuerdo con Estados Unidos para asegurar y mejorar el acceso al mercado norteamericano y tener mayor certidumbre sobre la manera en que Estados Unidos aplicaría sus leyes comerciales. Los objetivos de Estados Unidos fueron mejorar la creación de reglas, y llegar a acuerdos sobre servicios e inversión, que le sirvieran como modelo en las negociaciones del GATT y para facilitar el comercio y la inversión transfronterizas (Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, pp. 91 y 92).

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>64</sup> Para un resumen de las teorías que intentan explicar dicha dificultad y de los intentos de liberalización en el GATT, véase Joseph McCalla, "Agricultural trade liberalization: The ever-elusive grail", *American Journal of Agricultural Economy*, 75(1993), pp. 1102-1112.

procesados. Esta nueva tendencia en el comercio agrícola mundial está vinculada con procesos industriales, por lo cual se hizo cada vez más necesario regular su comercio<sup>65</sup>.

Estados Unidos propuso incluir la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT, que inició en 1986, cuya negociación estaba programada para finalizar en 1990. Las razones, además de las nuevas tendencias en el comercio agrícola, fueron que los conflictos comerciales sobre agricultura aumentaron considerablemente, y que la participación estadounidense en el comercio agrícola había disminuido de manera significativa (de lo cual culpó a la Comunidad Europea). Los subsidios agrícolas fueron el tema fundamental en la Ronda Uruguay. Una vez que se pospuso la fecha límite para concluir la Ronda Uruguay, que era en diciembre de 1990<sup>66</sup>, Canadá, México y Estados Unidos optaron por continuar con el tema en las negociaciones del TLCAN, teniendo en cuenta los avances en la Ronda para evitar inconsistencias con ésta<sup>67</sup>.

#### 1. La agricultura y el comercio en América del Norte<sup>68</sup>

En términos económicos, la agricultura es más importante para México que para Estados Unidos y Canadá. En México, 26% de la fuerza laboral se ocupa en la agricultura, mientras que en Estados Unidos sólo el 1.3% y en Canadá el 3.6%. La producción agrícola es 8.1% del PIB mexicano, pero sólo 2.6% del PIB de Estados Unidos y 3.2% de Canadá.

Estados Unidos es el mayor socio comercial en agricultura de ambos países: en 1990, 60% de las importaciones de Canadá provino de Estados Unidos, y a este país exportó 37%.

---

<sup>65</sup> Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, pp. 130s.

<sup>66</sup> El acuerdo de la Ronda Uruguay se firmó hasta diciembre de 1993; los gobiernos adoptaron el acuerdo legal en abril de 1994; y entró en vigor en enero de 1995. El acuerdo consistió en eliminar la excepción del artículo XI del GATT que permitía las restricciones cuantitativas a las importaciones agrícolas, y en remplazar las barreras fronterizas y no arancelarias por aranceles (Theodore H. Cohn, "El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México, Estados Unidos y Canadá. 1993-1994*, México, El Colegio de México, 1995, p. 35).

<sup>67</sup> Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, p. 130s.

<sup>68</sup> Para un análisis más detallado de las negociaciones sobre agricultura en el TLCAN y su relación con el GATT, véase Cohn, "El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op. cit.*, pp. 31-61.



Para Estados Unidos, las cifras son 13.8% y 10.7%, respectivamente. Con México la asimetría es aún más dramática: 70% de las importaciones agrícolas de México fueron de Estados Unidos, y éste captó 90% de las exportaciones mexicanas. En cambio, para Estados Unidos las cifras son 11.5% y 6.5%<sup>69</sup>. La disparidad no sólo está en los porcentajes del comercio total, sino en los niveles de productividad: el rendimiento de maíz por hectárea en México es de 1.68, mientras que en Estados Unidos es de 5.31; el de arroz es de 3.5 contra 6.17, el de la cebada es 1.72 contra 2.07 y el de la avena es de 1 contra 1.40<sup>70</sup>.

Una característica fundamental de las negociaciones sobre comercio agrícola en el TLCAN es que el *acceso a mercados* se condujo de manera bilateral<sup>71</sup> (artículo 703 y anexo 703.2). En esta parte del acuerdo se ubica la negociación del azúcar.

La razón por la que se hicieron de manera bilateral es que Estados Unidos usó las negociaciones para convertir en aranceles las barreras comerciales que establece el sistema canadiense de control de suministros y el régimen mexicano de licencias de importación. A cambio de ello, propuso eximir a ambos países de sus cuotas agrícolas de importación. Canadá no aceptó<sup>72</sup>, igual que lo había hecho en el ALCCEU, pero México sí. Por lo tanto, México no debía aplicar a Estados Unidos las licencias de importación, donde se incluía el maíz, y Estados Unidos no aplicaría las reglas de cuotas de la Sección 22, donde se incluye el azúcar. Ambos

---

<sup>69</sup> Cohn, "El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op. cit.*, 31s.

<sup>70</sup> Carlos Alba, "A Mexican assessment of the North American Free Trade Agreement Negotiations: Issues and prospects", mimeo, México, El Colegio de México, s.f., en Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, p. 132.

<sup>71</sup> Las disposiciones trilaterales sobre agricultura incluyen subsidios a la exportación, los apoyos internos y las regulaciones sanitarias y fitosanitarias (Cohn, "El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op. cit.*, p. 48r).

<sup>72</sup> Canadá desarrolló el sistema de suministros para productos lácteos, el huevo y las aves de corral amparándose en la excepción del artículo XI del GATT. Canadá conservó ese derecho en el ALCCEU y aún lo defendía en la Ronda Uruguay. El acuerdo entre México y Estados Unidos aisló a Canadá, y en el GATT perdió cuando Estados Unidos y Japón alcanzaron un acuerdo sobre el arroz en la Ronda Uruguay (Cohn, "El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op. cit.*, pp. 56-57).

países debían convertir sus cuotas de importación en cuotas arancelarias<sup>73</sup>. Ésta es la parte esencial de la negociación en agricultura: la vinculación de las cosechas de granos, frijoles, carne de puerco, papas, manzanas y leche en polvo con la eliminación de las barreras comerciales en una gran variedad de hortalizas, algodón y azúcar<sup>74</sup>.

Los motivos por los que México aceptó este trato tienen su origen en la crisis económica de los ochenta y la adopción de la estrategia de desarrollo hacia el exterior para elevar la competitividad nacional<sup>75</sup>. En agricultura, el gobierno decidió cambiar el énfasis en la promoción de los granos de consumo básico a los principales productos agrícolas de exportación, como las frutas y vegetales que no se cosechan en Estados Unidos durante el invierno. Para ello, el gobierno modificó el sistema de tenencia de la tierra, por medio de la reforma al artículo 27 constitucional en enero de 1992. El objetivo fue atraer capitales y tecnología a la producción agrícola<sup>76</sup>. Poco después, en febrero de 1992, se llegó al compromiso con Estados Unidos, a favor de liberalizar el comercio de maíz, a cambio de las exportaciones de aquellos productos en los que México tiene ciertas ventajas. Cabe recordar que, con la entrada al GATT, México ya había disminuido unilateralmente sus barreras comerciales. Por ello, las licencias que México exigía a Estados Unidos ya se habían reducido de 57% en 1988 a 26% en 1991. Así, el TLCAN era la oportunidad para hacerlo, pero esta vez

---

<sup>73</sup> Cohn, "El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op. cit.*, p. 49.

<sup>74</sup> En 1991, México exportó \$1 300 millones de dólares en hortalizas; y Estados Unidos exportó \$740 millones en granos (*field crops*), de los cuales \$371 fueron en sorgo y \$147 en maíz. En 1990, se exportaron \$400 millones a causa de la sequía (Agricultural Policy Advisory Committee for Trade, 1992, 14 y 17, en Hufbauer y Schott, *NAFTA: An assessment*, Washington, D.C., International Institute for Economics, 1993, p. 47).

<sup>75</sup> Cohn, Theodore, *The intersection of domestic and foreign policy in the NAFTA agricultural negotiations*, Canadian American Public Policy Series, Orono, Maine, Canadian-American Center, Universidad de Maine, no. 14, 1993, pp. 27-31.

<sup>76</sup> Gil Villegas, Francisco, "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 36(1996), núms. 1 y 2, pp. 168 y 169.

no sería de manera unilateral, sino que se vinculó con el acceso a Estados Unidos de las exportaciones agrícolas mexicanas más importantes<sup>77</sup>.

En efecto, México necesitaba un acceso más seguro al mercado de Estados Unidos. Las ventajas de México eran la proximidad a su vecino, la temporada más larga para las cosechas y un costo menor de la mano de obra, así como la presencia de las corporaciones transnacionales: sus exportaciones abastecieron la mitad de las frutas y vegetales de invierno en Estados Unidos. Esto representó una balanza comercial positiva para México que pasó de \$215 millones en 1980 a \$742 en 1986; además, el comercio agrícola de Estados Unidos con el mundo creció 2.3% de 1982 a 1988, pero con México creció 11.6% en ese mismo lapso<sup>78</sup>. En general, los aranceles a los productos mexicanos eran bajos, pero los aranceles de temporada sobre hortalizas eran muy elevados. Fue por ello que el gobierno mexicano aceptó la arancelización sin excepciones, a pesar de los riesgos que ello implicaba<sup>79</sup>.

#### IV. La capacidad negociadora de México frente a Estados Unidos

Con la información anterior se puede comenzar a determinar la capacidad negociadora de México frente a Estados Unidos. El primer punto a destacar es que los tres países, por las razones que ya se mencionaron, preferían un tratado que mantener el *statu quo*. En el caso de México y Estados Unidos, existían las coaliciones con la fuerza política necesaria para que sus gobiernos negociaran un tratado de acuerdo a sus intereses. En Canadá, la decisión de entrar al

<sup>77</sup> Cohn, "El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op. cit.*, p. 55.

<sup>78</sup> United States General Accounting Office, *Trends in imports of fruits, vegetables and other agricultural products*, GAO/RCED-87-177FS, septiembre de 1987, pp. 22 y 23, cit. por Cohn, "El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op. cit.*, p. 55.

<sup>79</sup> Cohn, "El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op. cit.*, pp. 55s.

TLCAN no se debió al interés comercial con respecto a México como tal, sino a los riesgos de quedar fuera de éste y tratados posteriores.

Por otra parte, los grupos estadounidenses a favor de un tratado con México lo apoyaron porque sus exportaciones entrarían a México libres de arancel. Así, el mercado mexicano ofrecía posibilidades de crecimiento a sus empresas. Y para aquellas con planes de invertir en México, el tratado podía establecer un conjunto de normas más adecuadas para tales fines.

Para México, ello significó la posibilidad de establecer una zona de libre comercio con Estados Unidos. La importancia de este hecho no se debe menospreciar, puesto que es el primer elemento para precisar la magnitud de la asimetría entre la capacidad negociadora de ambos países. Es decir, si la capacidad negociadora de México hubiera sido nula, Estados Unidos no hubiera accedido a firmar un TLC con México, y eso habría cuestionado la estrategia de desarrollo hacia el exterior en su conjunto, de acuerdo a la manera en que el gobierno de Salinas la concibió. La diferencia en las capacidades negociadoras de ambos países es enorme, pero tiene límites.

Un punto de partida para estudiar las relaciones bilaterales de México y Estados Unidos es la vecindad. Ésta ha desempeñado un papel fundamental y sus beneficios son ambivalentes. Recientemente, ha sido una ventaja para México en términos económicos, por sus implicaciones, sobre todo en las últimas décadas, para la estructura productiva y su distribución en ambos países<sup>81</sup>. La vecindad también implica que, para Estados Unidos, la estabilidad en México es parte importante de sus consideraciones de seguridad. Estados Unidos concibe al tratado como un medio para promover el crecimiento económico y, por lo tanto, la estabilidad, y esto garantiza el apoyo al proyecto de Salinas.

---

<sup>81</sup> Considero que las dificultades de diversificar el comercio y la inversión extranjera se originan en la incapacidad de México para que su economía se desarrolle y no de la vecindad con Estados Unidos.

Al margen de ello, México no ha encontrado una alternativa a la concentración de su comercio con Estados Unidos y, para tal caso, a la dependencia del vecino del norte. La importancia en términos económicos globales que Estados Unidos le atribuye a México es muy inferior a la que México le atribuye a Estados Unidos. Es decir, mientras que para México la repercusión económica global es palpable, para Estados Unidos dicha repercusión se concentra en la zona fronteriza, además de que asuntos como la migración ilegal y la seguridad también ejercen una influencia significativa en las decisiones del gobierno. No obstante lo anterior, en términos de grupos de interés, las razones comerciales son suficientemente fuertes, y eso da un indicador sobre el valor de México como mercado y, en este caso, como vecino, para establecer una zona de libre comercio.

La asimetría no sólo radica en el tamaño de las economías, sino en las opciones comerciales significativas que cada uno tiene. Si bien a Estados Unidos le interesaba firmar un TLC con México, para Estados Unidos era uno entre varios tratados similares, que a su vez son una de tres estrategias en su política comercial.

Para México, en cambio, Estados Unidos es, con mucho, el mayor socio comercial; en esta ocasión, con la agravante de que el gobierno de Salinas planteó al TLCAN como elemento medular de la solución a los problemas de desarrollo. En cierta forma, y a pesar del esfuerzo para atraer inversiones, en el TLCAN y la estrategia de desarrollo hacia el exterior está implícita la aceptación del agotamiento del mercado interno y su incapacidad para desarrollarse, al menos en el corto y mediano plazo<sup>81</sup>. Así lo sugiere la búsqueda de otros mercados para exportar —en términos prácticos, el de Estados Unidos—, a los cuales sólo un sector privilegiado de la economía mexicana puede acceder y competir en términos ventajosos.

---

<sup>81</sup> El crecimiento del PIB fue de 0.4% en 1993, 3.5% en 1994 y -8% en 1995. Según el INEGI, en 1995, habían 2 625 000 mexicanos en el desempleo total, es decir 6.6% de la población económicamente activa, que en total era de 36.1 millones de mexicanos. El desempleo había aumentado 100% con respecto a diciembre de 1994

Más adelante se estudiarán las consecuencias de esta debilidad durante la negociación, y su aparente aceptación por parte del gobierno.

Otro punto a destacar en cuanto a la asimetría, es la integración económica. Por la diferencia en el tamaño de las economías, lo correcto es hablar de la integración de la economía mexicana a la norteamericana, más que de la integración entre ambas. La economía mexicana representa el 4% de la norteamericana<sup>82</sup>, y Estados Unidos provee el 70% de los flujos de capital a México.

Era de esperarse que el TLCAN fuera desventajoso para México en más de un sentido. Sin embargo, como en toda negociación, México también obtuvo algo a cambio, y las concesiones por ambas partes fueron resultado, en una importante medida, de la situación económica y política de cada país (además de las respectivas políticas comerciales y las circunstancias del momento de la negociación).

No hay que olvidar que México tiene un grave problema de distribución de la riqueza, pero el tamaño de su economía no es de despreciar, ni el crecimiento del comercio con Estados Unidos. La manera en que los grupos empresariales con peso en la economía mexicana defendieron sus intereses durante la negociación es claramente discernible, y por ellos se explican muchos de los acuerdos alcanzados con Estados Unidos. Para esta tesis, el acuerdo pertinente se refiere al retiro de la Sección 22, en la cual se incluye el comercio de azúcar. En México habían quienes se beneficiarían de ese trato, y eso es parte de la capacidad negociadora del país. La Sección 22 había sido arduamente defendida por los agricultores implicados desde que se formuló, y ésta es la primera negociación en que se planteó eliminarla. El que México haya aceptado, por las razones arriba mencionadas, no habla del todo bien de su capacidad productiva en el campo, ni de su poder negociador frente a Estados Unidos, si se

---

(Reforma, 18 de julio de 1995, en Meyer, *op. cit.*, p. 32).

toma en cuenta que Estados Unidos no renunció a su Programa de Fomento a los Exportadores (PFE)<sup>83</sup>. Sin embargo, sí indica que habían sectores que podían competir con ciertos productos agrícolas norteamericanos. También es cierto que ese trato tuvo un precio altísimo para México, como se verá más adelante.

Por lo pronto, es importante señalar dos características fundamentales del acuerdo principal en agricultura. Este trato obedece a la complementariedad de la agricultura en ambos países. Pero, además, ese trato fue posible y es reflejo de la disparidad del ingreso en México y, por implicación, de la inequidad en la representación política de los diferentes sectores productivos en nuestro país. Este hecho tuvo una importancia crítica para el desarrollo de las negociaciones del azúcar y el TLCAN en su conjunto, pues México cedió en su sector agrícola más vulnerable (maíz y frijol) a cambio de una concesión que involucra a los productores agrícolas —que tenían la competencia de los agricultores mexicanos— con mayor influencia en el Congreso estadounidense, aquellos cuyos productos están agrupados en la Sección 22. Este trato implicaba, desde un principio, una lucha sumamente difícil para que el Congreso estadounidense aprobara el TLCAN.

---

<sup>82</sup> Carlos Alba, art. cit., p. 53.

<sup>83</sup> El PFE fue la respuesta de Estados Unidos a la Comunidad Europea en comercio agrícola. Supuestamente, el PFE sólo se aplica en mercados a los que exporta la Comunidad, pero esto afecta a países exportadores, como Canadá. En el ALCCEU se prohibieron los subsidios a la exportación para el comercio entre ambos países, pero no con el resto del mundo. México estaba de acuerdo en trilateralizar esta medida, pero más bien prevaleció la aplicación del PFE hacia México. El art. 705.2 del TLCAN dice que no es “apropiado” que Estados Unidos y Canadá subsidien sus exportaciones a México en los productos en que no se recibieran otras importaciones subsidiadas”. El art. 705.1 somete el TLCAN al GATT, al establecer que “las Partes tienen el objetivo común de eliminar multilateralmente los subsidios a las exportaciones de los productos agrícolas y colaborarán para llegar a un acuerdo bajo el GATT a este respecto” (Cohn, “El TLCAN, el GATT y el futuro de la relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola”, en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *op.cit.*, pp.35-37).

## Segundo Capítulo

### LOS EQUIPOS NEGOCIADORES DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

En este capítulo se tratará de demostrar que los rasgos del funcionamiento de los respectivos sistemas políticos de México y Estados Unidos se manifestaron en la conformación de sus equipos negociadores y en su manera de negociar.

#### I. México

No existe, hasta la fecha, un estudio completo sobre la conformación, el desempeño o el estilo del equipo negociador mexicano en el TLCAN; la información disponible consiste más bien en los nombres de los miembros del equipo negociador, que provee SECOFI, comentarios dispersos en algunos libros, revistas y en la prensa, y la obtenida a partir de entrevistas. Sin embargo, sí existe la información suficiente para definir el estilo negociador del equipo mexicano, en general, y su conformación.

##### 1. El equipo negociador en la política interna

Como ya se vio anteriormente, el Poder Ejecutivo de cada país es quien tiene el contacto más directo con los ámbitos interno e internacional. En México el Presidente está facultado para celebrar tratados internacionales, y el Senado para aprobarlos<sup>84</sup>.

Sin embargo, uno de los problemas principales en México es que su sistema político postrevolucionario nunca ha hecho efectiva la división de poderes que establece la Constitución. La razón se encuentra en que la existencia de un partido de estado no permite

---

<sup>84</sup> La Constitución mexicana establece en el artículo 89, fracción X, que una de las facultades del Presidente es dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Éste, a su vez, tiene la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y aprobar los tratados



hacer efectiva la división de poderes, pues el partido siempre ha estado supeditado al ejercicio del poder centralizado en un líder que, a partir de Lázaro Cárdenas, ha sido el Presidente. Al menos hasta el sexenio de Carlos Salinas, era previsible que el Congreso aprobara todas las iniciativas presidenciales<sup>85</sup>.

El cargo presidencial en México no ha derivado del sufragio efectivo, sino de la decisión de su predecesor, quien realmente lo ha elegido<sup>86</sup>. Es así como, en el autoritarismo mexicano, no hay mecanismos para exigirle cuentas al jefe del Ejecutivo. Quienes forman parte de los círculos de poder, dirigen sus esfuerzos, primordialmente, a ganarse la voluntad del Presidente. Eso incluye tanto a los legisladores del Partido Revolucionario Institucional como al círculo más cercano al Presidente, entre los cuales están los miembros del gabinete<sup>87</sup>.

Este rasgo del autoritarismo mexicano explica la falta de contrapesos institucionales al Ejecutivo en todos los ámbitos de la política, en general, y en las negociaciones internacionales, en particular. También implica que, para la mayoría de los legisladores, la opinión del Presidente es considerablemente más importante que la opinión de los ciudadanos a los que

internacionales que celebre el Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 76, fracción I.

<sup>85</sup> Entre las dos legislaturas correspondientes al sexenio de Carlos Salinas se modificaron 34 artículos constitucionales. Según Francisco Gil Villegas, casi no se cuestionó que la LV Legislatura del Congreso de la Unión, electa en 1991, sobre todo la Cámara de Diputados, se haya convertido de facto en un poder constituyente, al reformar los artículos 3, 27 y 130, y al alterar la separación entre la Iglesia y el Estado ("Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 36(1996), núms. 1 y 2, pp. 159-160).

<sup>86</sup> Las elecciones en México fueron, hasta hace poco, una garantía de legitimidad externa, e interna aunque sólo parcialmente. También fueron un recurso de socialización política, un mecanismo para renovar a la élite y desplazar a grupos específicos, una fórmula plebiscitaria que indicaba el grado de aprobación o rechazo al sistema. Recientemente, las elecciones han sido usadas por las clases medias para manifestar su disgusto con el sistema, y eso fue parte del problema en 1988. Antes de ello, las elecciones eran un complemento a las fuentes más importantes de legitimidad: el nacionalismo, el corporativismo y el éxito en la promoción del desarrollo económico y la distribución de sus beneficios (Rogelio Hernández, "¿Del corporativismo a la contienda electoral?", en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coords.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1992, pp. 153 y 155).

<sup>87</sup> "Es un hecho que todo aquel que desea hacer carrera dentro de las estructuras del poder vigentes en México, debe estar dispuesto a sacrificar, entre otras cosas, porciones más o menos importantes de su dignidad...en mayor o menor medida, todos los políticos que dependen del poder presidencial también [son humillados]". En cuanto a los legisladores, "el congreso está tan dominado por el partido del presidente como siempre; y esos legisladores tan faltos de independencia y de poder propio, como siempre, pues han llegado al palacio legislativo, no por contar con bases sociales propias, sino gracias al poder aplastante de la maquinaria del estado" (Meyer, *op. cit.*, pp.

supuestamente representan. Esta falta de compromiso con la sociedad es todavía más acentuada entre los miembros del gabinete, pues su nombramiento es a discreción del Presidente<sup>88</sup>. Los miembros del gabinete presidencial no tienen ningún incentivo, ni existe un mecanismo para exigirles responsabilidad durante el ejercicio de su cargo, más que al Presidente<sup>89</sup>.

Ahora bien, era de suponer que, siendo esa la manera de hacer política en México, los mismo rasgos se hayan manifestado durante la negociación del TLCAN. Llama la atención que el Senado mexicano no tiene ninguna importancia en la literatura sobre el TLCAN, ni siquiera la fecha en que lo aprobó, el 22 de noviembre de 1993. De 58 senadores, 55 del Partido Revolucionario Institucional y uno del Partido Acción Nacional votaron a favor, y sólo dos del Partido de la Revolución Democrática votaron en contra<sup>90</sup>.

## 2. Descripción del equipo negociador y COECE

La estructura del equipo negociador mexicano fue la siguiente:

Jaime Serra Puche  
*Secretario de Comercio y Fomento Industrial*  
*Presidente del Consejo Asesor del TLC*  
*Preside Comisión Intersecretarial de Libre Comercio*

Herminio Blanco Mendoza  
*Jefe de la Negociación del TLC*

---

81.)

<sup>88</sup> El párrafo II del artículo 89 establece que el Presidente tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho.

<sup>89</sup> No hay evidencia para afirmar que este rasgo predominaba entre el resto de los miembros del equipo. Al parecer, los cargos inferiores del equipo negociador estaban formados por gente joven, entre los veinte y treinta años de edad, que no ocupaba otros cargos dentro de SECOFI, y que tampoco tenía negocios propios. La versión del entrevistado da a entender que la conformación del equipo, o al menos sus rangos inferiores, se pensó con el objetivo de evitar sobornos y corruptelas. A decir del entrevistado, nadie salió enriquecido inexplicablemente (entrevista con Pedro Coronado, Director de Área de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del equipo negociador del TLCAN, 22 de mayo de 1998).

<sup>90</sup> "Ratifica el Senado el TLC por 56 a 2", *La Jornada*, 23 de noviembre de 1993.

Jaime Zabłudovsky Kuper  
*Coordinador General de la Unidad de Negociación  
 del Tratado de Libre Comercio*

*Grupos de Negociación*<sup>91</sup>

*Sector Agropecuario*

SECOFI - Israel Gutiérrez (Director General) y Eduardo Solís (Director de Área)

SARH - Luis Téllez y Andrés Rosenzweig

LICONSA - Aaron Schwartzman

La manera de trabajar, en general, era la siguiente<sup>92</sup>: los grupos de negociación o de trabajo, organizados por sectores, debían resolver la mayor cantidad posible de asuntos, y dejar a sus superiores únicamente aquellos que excedieran sus posibilidades de negociación, como ocurrió en el caso del azúcar, que debió negociarse incluso a nivel ministerial. Durante las negociaciones, se daba un informe a Zabłudovsky, Blanco y Serra para que estuvieran al tanto de los avances y de las dificultades, y así llevar el control de la negociación.

Los directores generales coordinaban varios grupos de trabajo (es decir, los diversos sectores de la negociación), proveían la información necesaria a los directores de área, les facilitaban contactos, etc. Los directores de área manejaban el conocimiento técnico, jurídico y económico necesario sobre sus sectores. Normalmente, el director general era el jefe negociador en las áreas que les hubieran asignado, pero en ocasiones podía serlo el director de área<sup>93</sup>. Cabe aclarar que las funciones de la Unidad de Negociación no estaban muy bien definidas, pues era una oficina nueva<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Los otros grupos eran los de Reglas de origen, Acceso a mercados, Sector automotriz, Sector textil, Sector energético, Compras del sector público, Salvaguardas, Prácticas desleales, Normas, Servicios y telecomunicaciones, Servicios financieros, Transporte terrestre, Movilidad temporal de personas, Inversión, Propiedad intelectual y Solución de controversias (SECOFI, *El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá*, México, Grupo SIC, 1993, pp. 71-73).

<sup>92</sup> Entrevista con Pedro Coronado, Dir. de Área de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, 22 de mayo de 1998.

<sup>93</sup> Esto ocurría, por ejemplo, cuando se trataba de asuntos sumamente complejos desde el punto de vista técnico, como ocurrió en el área de medidas sanitarias y fitosanitarias (entrevista con Pedro Coronado, 22 de mayo de 1998).

<sup>94</sup> Entrevista con Pedro Coronado, 22 de mayo de 1998.

En cuanto a la preparación técnica de los negociadores, existen opiniones encontradas. Hay quienes opinan que los principales funcionarios sí estaban bien preparados, pero no el personal de apoyo<sup>95</sup>. También hay quienes opinan que los negociadores mexicanos tenían un excelente conocimiento de sus respectivas áreas<sup>96</sup>. Otra de las principales fallas que los estadounidenses notaron en el equipo mexicano fue que hubo miembros que tuvieron más de una dirección general a su cargo<sup>97</sup>. La cantidad de información que se maneja por sector ya de por sí era enorme, y mucho más si se trata de sectores tan distintos y complejos. No es posible determinar hasta qué punto fue una desventaja para los negociadores.

Una novedad en las negociaciones del TLCAN fue la representación del sector privado<sup>98</sup>, que se constituyó por medio de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE). Fue una novedad, ya que la política económica exterior siempre había sido del dominio exclusivo del sector público, y el sector privado no intervenía en las negociaciones. La COECE se creó en junio de 1990 con el objetivo de coordinar las organizaciones del sector privado que ya existían, para proveer un frente unificado durante las negociaciones<sup>99</sup>. Fue la primera vez que el sector privado tuvo una presencia real, efectiva e influyente en una negociación comercial internacional.

La COECE estuvo presidida por el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, e integrada por los presidentes de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la

---

<sup>95</sup> Una característica de los equipos negociadores mexicanos es que su personal de apoyo no es tan "sofisticado" como aquél de los estadounidenses. Esta opinión se mantuvo tanto en el libro citado como en las negociaciones del TLCAN (George Grayson, "A love-hate relationship with North America", en Hans Binnendijk (ed.), *National negotiation styles*, Washington, D.C., Center for the Study of Foreign Affairs, 1987, cit. por Sergio Aguayo, art. cit).

<sup>96</sup> Entrevista con Pedro Coronado, 22 de mayo de 1998, y con Arlene Turner, negociadora canadiense en el área de textiles, agosto de 1999.

<sup>97</sup> Por ejemplo, Israel Gutiérrez, Director General de Agricultura, también lo fue en el Sector Automotriz y en Normas Sanitarias y Fitosanitarias (SECOFI, *El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá*, México, Grupo SIC, 1993, pp. 71-73).

<sup>98</sup> En esta ocasión, COECE no fue más que un nivel más, superpuesto en la burocracia del sector privado que ya existía (del Castillo, "Private sector trade advisory groups in North America: A comparative perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, p. 41).

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 41.

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), la Cámara de Comercio de la Ciudad de México (CANACO México), el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) y el Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONACEX)<sup>100</sup>.

En lo que se refiere a la preparación técnica de COECE, sus miembros optaron por contratar a especialistas mexicanos y extranjeros al ver la complejidad de la investigación que se requería para las negociaciones. Al respecto, no está claro qué tipo de apoyo otorgó el gobierno al sector privado para definir las posiciones de este sector durante las negociaciones del TLCAN<sup>101</sup>.

Cabe especificar que la COECE sobrerrepresentó a los grandes grupos empresariales, a las empresas altex (aquellas que se dedican a la importación y la exportación en gran escala), y al sector financiero. Los grandes grupos empresariales pertenecían simultáneamente a varias organizaciones constitutivas de la COECE. En cambio, la micro y pequeña empresa quedó subrepresentada. La COECE les mantuvo la puerta abierta, pero aquéllas no contaban con el tiempo ni los recursos necesarios para participar en la negociación. Además, “su dispersión física, su precariedad económica y su desarticulación política dificultan la representación

---

<sup>100</sup> Juan Gallardo, “La Coordinadora de Organismos Empresariales para el Comercio Exterior”, en Varios autores, *Hacia un Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, México, Porrúa, 1991, pp. 136 y 137.

<sup>101</sup> Gustavo del Castillo, “Private sector trade advisory groups in North America: A comparative perspective”, en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, pp. 41s.

organizada de sus intereses”<sup>102</sup>. En términos prácticos, la COECE fue muy selectiva en su composición.

En cuanto a las relaciones entre el gobierno y el sector privado, hay varios puntos a destacar. Según Carlos Alba, las negociaciones del TLC ofrecieron un espacio privilegiado para definir una nueva forma de relación y colaboración entre el estado y las empresas, en donde éstas desempeñan un papel destacado en el diseño de la estrategia económica a seguir<sup>103</sup>. La creación de la Unidad de Negociación para el Tratado de Libre Comercio en SECOFI, y la de COECE, simplificaron la comunicación entre ambos, pues se centralizó la relación entre el gobierno y el sector privado, y así se facilitó su manejo<sup>104</sup>.

Según Gustavo del Castillo, el gobierno concibió a COECE como organización *buffer* que definiera una posición unificada, y no opositora, dentro del sector privado con respecto a la decisión de negociar un tratado de libre comercio. Además, desde 1990, el gabinete económico había decidido llevar a cabo las negociaciones con discreción<sup>105</sup>.

Al parecer, sí hubo un fuerte apoyo por parte de COECE<sup>106</sup>, aunque no todos sus participantes hayan quedado satisfechos con la participación que se les otorgó, por distintas

---

<sup>102</sup> Además, por amplias que hayan sido las consultas, incluso en los ámbitos regional y local, muchos de los problemas de estas empresas no podían ser tratados en un organismo dedicado exclusivamente a una negociación comercial (Carlos Alba, art. cit., p. 56).

<sup>103</sup> Cabe notar que la mitad de las asociaciones empresariales que conformaron a la COECE fueron las mismas empresas que querían un cambio de estrategia de desarrollo, y que el régimen había favorecido: la CONCANACO, la COPARMEX, AMIS, la CMHN, CEMAI, ANIERM y CONACEX (Carlos Alba, art. cit., p. 57). Además estaban la Cámara de Comercio México-Estados Unidos y Cap. Mex. CCI. Las otras asociaciones fueron la CONCAMIN, la CNA, la AMCE, CANACO México, y la CANACINTRA.

<sup>104</sup> Thacker, art. cit., p. 66.

<sup>105</sup> del Castillo, “Private sector trade advisory groups in North America: A comparative perspective”, en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, p. 42.

<sup>106</sup> De acuerdo con el director ejecutivo de la COECE, “para la COECE, la clave que permitió una colaboración sin precedentes por su intensidad y magnitud entre el sector público y el privado puede resumirse en estos elementos: la sincera invitación del sector público, del que provino la iniciativa y responsable de la negociación oficial; una respuesta de los empresarios, también definida como sincera, honrada y realista en el sentido de mostrar su situación tal cual era —ellos creyeron en la invitación y tuvieron la confianza en que su colaboración y el trabajo en equipo eran útiles e importantes; el hecho de que sus posiciones y puntos de vista fueran sistemáticamente respetados y tomados en cuenta en su totalidad, aseguró su participación a lo largo de todo el proceso. En este punto probablemente la cercanía entre ambos sectores fue mayor que la de sus similares de Canadá y Estados Unidos” (Entrevista a Guillermo Güemez, en Carlos Alba, art. cit., p. 53).

razones<sup>107</sup>. Las reuniones que registró COECE son un “indicador de la intensidad de las relaciones entre el sector privado y el público y del grado del involucramiento del primero en las negociaciones del tratado”. Durante las negociaciones, la actitud del sector privado fue “menos defensiva”, y la del gobierno fue “más propositiva e inclinada a la consulta”<sup>108</sup>.

Según Carlos Alba, “la conciencia de la asimetría de los países negociadores fue manejada [por los empresarios y el gobierno] como un principio unificador”<sup>109</sup>. El frente común le sirvió de respaldo al gobierno, y el ejemplo más sobresaliente fue el apoyo de COECE a la exclusión del tema del petróleo en las negociaciones<sup>110</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario distinguir entre el peso que podrían tener las opiniones de los grupos empresariales más privilegiados, reunidos en la COECE, y las del resto de la sociedad, que reunió el Senado. En este capítulo basta con señalar esas diferencias a grandes rasgos. Sobre todo, se debe reconocer que cada tema de las negociaciones del TLCAN admite matices particulares, y que incluso dentro de COECE pudo haber grupos que no resultaron favorecidos, lo cual es posible en cualquier negociación. Los siguientes capítulos ilustran el caso de la industria azucarera.

---

<sup>107</sup> Para el presidente de Grupo Mabe, no tenía caso estar en el cuarto de al lado; lo mismo para la representante de la Cámara Nacional de la Industria de Alimentos Enlatados. El representante de la CANACINTRA en COECE expresó lo mismo al pedir un lugar en las negociaciones (Herminio Rebollo Pinal, “Los empresarios y el TLC”, *El Herald de México*, México, D.F., 25 de julio de 1991).

<sup>108</sup> Las reuniones efectuadas que registró la COECE, sin contar las reuniones de estudio de los comités sectoriales, fueron las siguientes: 951 reuniones entre las coordinaciones, los empresarios que formarían los grupos de estudio sectoriales y la SECOFI. Durante el proceso de negociación previo, hubo 106 seminarios informativos y 2105 reuniones de los equipos del sector privado con empresarios y con la oficina negociadora, en las reuniones del “cuarto de al lado”. En total, COECE registró 461 seminarios, 3056 reuniones y 401 estudios, con la participación, a veces de tiempo completo, de más de 1300 empresarios de alto nivel (Carlos Alba, art. cit., pp. 53-54).

<sup>109</sup> Entrevista a Guillermo Güemez, en Carlos Alba, art. cit., p. 55.

<sup>110</sup> Carlos Alba, art. cit., p. 53.

## II. Estados Unidos

La política comercial norteamericana refleja su sistema de ejercicio del poder<sup>111</sup>. Dicho sistema consiste en la difusión de poder que establece la Constitución, la ausencia de una élite burocrática permanente y el énfasis en la transparencia<sup>112</sup> y la participación plural del sector privado en la creación de políticas. El papel del sector privado, que es muy diverso, en la formulación de políticas comerciales, se relaciona con la “ausencia” de gobierno<sup>113</sup>.

La Constitución, en su artículo I, otorga al Congreso la facultad de regular el comercio con otros países. A partir del fracaso de la *Smoot Hawley Act*<sup>114</sup> y, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, fue necesario crear contrapesos a las tendencias proteccionistas en Estados Unidos, así como a la susceptibilidad del Congreso ante las presiones de los grupos de interés, para poder promover la liberalización comercial en todo el mundo<sup>115</sup>.

Es así como el Congreso buscó transferir las presiones relacionadas con la política comercial al Ejecutivo, pero sin abandonar del todo sus facultades al respecto. Por su parte, el Ejecutivo, tradicionalmente internacionalista y liberal, necesitaba de un mecanismo que le

---

<sup>111</sup> Ostry (*op. cit.*, p. 19) utiliza la palabra *governance*, que significa acción de gobernar, ejercicio del poder, autoridad (*The new revised Velázquez Spanish and English dictionary*, Clinton, Nueva Jersey, New Win Publishing, 6a. ed., 1985). *The Oxford dictionary and usage guide to the English language* define *governance* como *act, manner or function of governing*, acto, manera, o función de gobernar (Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1995).

<sup>112</sup> La transparencia designa la claridad de los procesos del gobierno y de la administración pública, es decir, la posibilidad de que la comunidad los vea con entera limpidez en sus antecedentes, ejecución y propósitos. De esta forma, se asegura la corrección y honestidad de dichos procedimientos (Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997).

<sup>113</sup> Ostry, *op. cit.*, p. 19. De acuerdo con Ostry, el papel del sector privado se puede caracterizar como “*pluralismo activista*”, relacionado con la “ausencia” de gobierno según lo entendería un funcionario británico del servicio público permanente, a diferencia del norteamericano, que es desarticulado y desenfocado (*loc. cit.*)

<sup>114</sup> Así se conoce a la *Tariff Act* de 1930, la cual enmendó los aranceles de más de 20 mil mercancías, y estableció el sistema de aranceles más alto que Estados Unidos haya tenido: 60% del valor de las importaciones. Muchos países respondieron con medidas similares y el comercio mundial se estancó. La Gran Depresión se extendió y la Segunda Guerra Mundial inició una década después (I.M. Destler, *American trade politics*, Nueva York, IIE-Twentieth Century Fund, 2a. ed., 1992, p. 11).

<sup>115</sup> La “lección” de la Smoot-Hawley Act, la Guerra Fría y el predominio económico norteamericano contribuyeron a crear uno de los pilares del sistema de formulación de políticas comerciales: el que las barreras comerciales no fueran una fuente importante de conflicto entre el Partido Demócrata y el Republicano durante la posguerra (Destler, *op. cit.*, p. 7).



permitiera llevar a cabo las negociaciones comerciales sin enajenar a los grupos de interés del país<sup>116</sup>.

Fue así como se creó, en 1974<sup>117</sup>, la institución que se encarga de conducir las negociaciones comerciales, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (*Office of the United States Trade Representative*, USTR), junto con la estructura de comités de asesores del sector privado. Sus deberes son desarrollar la política comercial internacional, así como las funciones de coordinación y negociación<sup>118</sup>.

El USTR se creó para despolitizar los procedimientos comerciales al elevarlos al ámbito de asuntos técnicos y evadir las presiones del electorado, y para proveer asesoría al gobierno. La nueva institución permitió agregar los intereses de manera más ordenada que el cabildeo tradicional ante el Congreso. Sin embargo, USTR, a su vez, se convirtió en una parte más de la burocracia, pues ahora enfrenta las presiones de todos los actores políticos, por medio del cabildeo, más la del Presidente y el Congreso. USTR necesita el apoyo del Congreso y del Presidente, además de atender las necesidades de política y política exterior del Ejecutivo<sup>119</sup>.

Junto con el USTR, se crearon los grupos de asesores sectoriales. USTR se encarga de elaborar los objetivos en política comercial junto con los asesores. Los asesores, a su vez, manifiestan sus opiniones ante el Congreso cuando los acuerdos son presentados para su aprobación<sup>120</sup>.

Los asesores tienen al menos dos garantías: que el gobierno les proveerá información y estudios sobre su industria, así como el progreso de la negociación, y que el gobierno

---

<sup>116</sup> Ostry, *op. cit.*, p. 20.

<sup>117</sup> El Congreso creó el cargo del Representante Comercial en 1962. En 1975, el Comité de Medios y Arbitrios creó la Oficina del Representante Comercial como tal, en una enmienda a la *Trade Act* de 1974 (Destler, *op. cit.*, p. 19).

<sup>118</sup> Eso incluye asuntos relativos al GATT, comercio bilateral, comercio de mercancías, el comercio este-oeste y las medidas comerciales unilaterales (Destler, *op. cit.*, p. 116).

<sup>119</sup> del Castillo, "Private sector trade advisory groups in North America: A comparative perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, pp. 26-28.

comprende las necesidades de cada sector. Al llevar a cabo consultas de manera continua, los conflictos al momento de diseñar las políticas comerciales han tendido a disminuir. Además, el sector privado comprende mejor la dinámica y las limitaciones de una negociación. Al mismo tiempo, las contrapartes de USTR en una negociación comprenden los límites y la flexibilidad posibles por parte de los negociadores norteamericanos<sup>121</sup>.

Los comités<sup>122</sup> son dirigidos por el USTR en cooperación con varios de los departamentos del Ejecutivo. En primer lugar, está el Comité Asesor sobre Políticas y Negociaciones Comerciales del Presidente (ACTPN, por sus siglas en inglés), siete comités de asesoría sobre políticas, y más de 30 comités de asesores técnicos<sup>123</sup>.

El Comité Asesor de Políticas Agrícolas tiene, además, cinco Comités Asesores de Aspectos Técnicos de la Agricultura, que incluyen uno específico para endulzantes y productos endulzados<sup>124</sup>. Ambos tipos de comités consultan, aconsejan y hacen recomendaciones al Secretario de Agricultura y a USTR sobre temas agrícolas comerciales. El comité asesor de políticas agrícolas da asesoría sobre políticas de comercio agrícola, y los comités técnicos dan asesoría técnica y detallada sobre cada producto.

Los comités son nombrados por el Secretario de Agricultura y el USTR; su cargo casi nunca dura más de dos años y se procura que la representación de cada sector sea balanceada. Los miembros de los comités técnicos deben ser expertos en su materia, así como de los efectos que los instrumentos de política comercial pueden tener sobre cada producto. Las

---

<sup>120</sup> Ostry, *op. cit.*, p. 21.

<sup>121</sup> del Castillo, "Private sector trade advisory groups in North America: A comparative perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, p. 29.

<sup>122</sup> Éstos incluyen el Comité Asesor de Política Industrial, el Comité Asesor del Trabajo para Negociaciones Comerciales y Política Comercial, el de Política de Defensa, Política de Servicios, Política de Inversiones, Política Internacional del Acero y Política de Mercancías.

<sup>123</sup> La descripción de los comités de asesores, de las funciones de FAS y de su relación con USTR se obtuvo de *FAS Online*, [www.usda.gov](http://www.usda.gov), 19 de noviembre de 1998.

<sup>124</sup> Los otros son animales y productos animales; frutas y vegetales, granos, alimento y semillas; y tabaco, algodón y cacahuates.

reuniones de los comités se hacen a puerta cerrada y todos los miembros deben respetar las reglas de seguridad con respecto a la información. En general se reúnen tres veces al año y no reciben remuneraciones por su cargo, ni fondos para viajar.

El Servicio Exterior para la Agricultura (*Foreign Agricultural Service, FAS*) es la agencia del Departamento de Agricultura que trabaja con USTR para coordinar y dirigir sus responsabilidades en programas y negociaciones de acuerdos comerciales internacionales<sup>125</sup>. También se encarga de administrar los programas de importación y exportación asignados por mandato del Congreso. Esto incluye la administración del arancel-cuota de azúcar y jarabes según el nivel que determine el Secretario, así como el programa de reexportación de azúcar.

Tanto FAS como el Servicio de Investigación Económica (*Economic Research Service, ERS*) se dedican a recolectar, analizar y divulgar información sobre demanda y oferta mundial, tendencias comerciales y oportunidades en otros mercados. FAS también se dedica a mejorar el acceso de los productos norteamericanos a otros países.

### III. Los estilos negociadores de México y Estados Unidos

Según Hans Binnendijk, el estilo negociador de un país se forma a partir de su cultura, historia, sistema político y lugar en el mundo. Son estos elementos los que han producido dos cosmovisiones distintas, que a su vez se traducen en dos formas distintas de hacer política y de negociar: una cree en una organización jerárquica de la sociedad, la centralización del poder político, líderes fuertes y una actitud de menosprecio y manipulación de la ley. La otra es pluralista y defiende la libre empresa<sup>126</sup>. Una subordina el poder económico al político, la otra

<sup>125</sup> Cabe aclarar que, a partir del gobierno del Presidente Carter, el Departamento de Comercio está a cargo de las responsabilidades sobre la operación del comercio, exceptuando el comercio agrícola. Esto fue un reconocimiento de la realidad política: los intereses agrarios no aceptarían que se le retirara la responsabilidad y el conocimiento sobre los productos agrarios al Departamento de Agricultura (Destler, *op. cit.*, p. 116).

<sup>126</sup> El autor también menciona el igualitarismo y la defensa de las libertades civiles, pero, a mi modo de ver, la aplicación de esto enfrentado muchas resistencias a lo largo de la historia de Estados Unidos, a pesar de que sí

no. La primera subordina a sus negociadores al poder político centralizado en el Presidente, mientras que, en la segunda, los negociadores están más bien subordinados a los intereses concretos de un amplio espectro de grupos de presión. Estos son los rasgos que explican las diferencias en los estilos de negociación de México y Estados Unidos.

Por razones históricas, políticas y económicas, los negociadores mexicanos han tenido una actitud tradicionalmente defensiva ante sus contrapartes norteamericanos. Una manifestación de ello es el uso de los principios “grandilocuentes” en las relaciones con el exterior, como la soberanía, la igualdad, la resolución pacífica de disputas y la no intervención en los asuntos internos. En Estados Unidos se reconoce, por un lado, que este rasgo es mucho más notorio entre los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores que entre los de Hacienda, Comercio, el Banco de México y PEMEX, y por el otro, que la crisis de 1982 también ha contribuido al abandono de dichos principios durante las negociaciones<sup>127</sup>. No obstante ello, la defensa de la soberanía sigue siendo un asunto muy delicado para los negociadores. Muestra de ello es la exclusión del petróleo de las negociaciones del TLCAN, a causa de la asociación del petróleo con la soberanía en México.

La centralización de la toma de decisiones en el Presidente constituye uno de los rasgos fundamentales del estilo negociador de México, que Estados Unidos tiene perfectamente identificado. De acuerdo con Grayson, “un aspecto que condiciona el estilo mexicano de negociar es la naturaleza autoritaria, centralista y jerárquica de un régimen en el que todos los caminos llevan al Presidente y en el que ‘la legalidad no importa’. Entre otras cosas, ello significa que los mexicanos se apoyan en un ‘negociador principal’ que es el que va marcando los ritmos en consulta con el Presidente”. Por ello, en el estudio se recomienda, entre otras

---

forman parte de sus creencias como pueblo (Hans Binnendijk (ed.), *op. cit.*, pp. v, y George Grayson, “A love-hate relationship with North America”, en Hans Binnendijk (ed.), *op. cit.*, p. 144).

<sup>127</sup> George Grayson, “A love-hate relationship with North America”, en Hans Binnendijk (ed.), *op. cit.*, pp. 130-

cosas, tener en cuenta que la última palabra la tiene el Presidente y aceptar la preferencia mexicana de negociar en “privado, lejos de la atención periodística”<sup>128</sup>.

La investigación hemerográfica y bibliográfica que fue necesaria para esta tesis sugiere que esta descripción, que se hizo en 1987, aún tiene vigencia, y es demostrable con el caso de la negociación del azúcar. No es éste el capítulo donde el tema se discute a fondo, pero es pertinente mencionar ya varios puntos. Por ejemplo, en México sí se publicó información sobre las negociaciones, pero la información sustantiva para estudiar la negociación del azúcar está disponible, en su mayoría, en la prensa norteamericana<sup>129</sup>, en documentos del sistema de asesores para el equipo negociador estadounidense, y en documentos que el sector privado envió al Congreso y a los Departamentos del gobierno norteamericano. En cambio, la ausencia de datos e información sustantiva en la prensa mexicana es muy marcada<sup>130</sup>.

En cuanto al menosprecio de la legalidad por parte de los negociadores mexicanos, el mejor ejemplo es el de las cartas paralelas o laterales, con las que se concluyó el acuerdo sobre el azúcar. En este asunto, la prensa norteamericana y la mexicana difieren, y la evidencia apunta a que la versión mexicana es parcialmente verdadera, con el objetivo de ocultar que el Senado mexicano no tenía conocimiento de las cartas paralelas, que no se incorporaron al texto del TLCAN y que, por lo tanto, el Senado no aprobó. Esto fue una violación a la Constitución

---

132.

<sup>128</sup> También recomienda hacerse amigos de los mexicanos por la importancia que concedemos a las relaciones personales y recordar la sensibilidad mexicana con el asunto de la soberanía (aunque en el artículo se menciona que los negociadores del TLCAN no abusaron del término y que fueron más pragmáticos). Sergio Aguayo, “El estilo mexicano de negociar”, *La Jornada*, México, D.F., 18 de abril de 1992.

<sup>129</sup> El libro *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, es una recopilación exhaustiva de la prensa sobre las negociaciones (Javier Garciadiego et al., *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, México, Porrúa, 1994). Sin embargo, hay una enorme cantidad de declaraciones sin sustancia, de manera que es mejor optar por otras fuentes de información. Ningún dato sobre las partes cruciales de la negociación del azúcar está disponible en dicho libro. De hecho, miembros de la embajada mexicana en Washington recomiendan a *Inside U.S. Trade* como la mejor fuente de información sobre las negociaciones (miembro de la oficina de SECOFI-NAFTA en la Embajada de México en Washington).

<sup>130</sup> Esto da razón a una opinión emitida hace casi veinte años: “Leer un periódico mexicano es aventurarse en un desierto de hechos en medio de una tormenta ideológica”, opinión de la politóloga norteamericana, Evelyn P. Stevens (*Protest and response in Mexico*, Cambridge, MA; MIT Press, 1974, p. 30, cit. por George Grayson, “A love-

mexicana<sup>131</sup>. El asunto de las cartas suscitó un conflicto comercial entre México y Estados Unidos, y la manera en que México ha hecho su defensa sugiere que, efectivamente, sí se han hecho tratos, a fin de conseguir objetivos a corto plazo, que, además, el mismo gobierno no está dispuesto a cumplir<sup>132</sup>.

En realidad, tanto en la prensa mexicana como en la norteamericana abunda la información inexacta y parcial. Sin embargo, en el caso de México, la propensión de los funcionarios a hacer declaraciones falsarias en torno a las negociaciones es tan marcada que se convirtió en tema de varios artículos<sup>133</sup>.

También hay artículos sobre los rasgos autoritarios del sistema político mexicano al momento de negociar, tanto en la prensa nacional como en la internacional, e incluso de la falta de profesionalismo de sus líderes<sup>134</sup>.

Sobre el “negociador principal”, un artículo también critica la obsesiva centralización de las negociaciones por parte de México en la SECOFI, y los problemas que esto provocó con otras secretarías<sup>135</sup>. Es cierto que SECOFI tiene la facultad de formular y conducir las políticas

hate relationship with North America”, en Hans Binnendijk (ed.), *op. cit.*, p. 142).

<sup>131</sup> Comparar, por ejemplo, Lourdes Gonzáles Pérez, “Las ambigüedades del TLC en materia del azúcar superadas”, *El Financiero*, México, 4 de noviembre de 1993, y Martha Trejo, “Acuerdan azucareros de México y Estados Unidos”, *El Norte*, México, 4 de noviembre de 1993 con “Kantor Announces Side Deals with Mexico on Eve of NAFTA Submission”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 44, pp. 4-5; “Mexico Agrees To Up Protection for U.S. Sugar in NAFTA Side Deal”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 44, p. 22; y “Sugar Lobby Eschews Legislative Fix, Keeps up Push for Side Letter”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 42, pp. 1-3.

<sup>132</sup> Ver Lourdes Edith Rudiño, “Total respeto al TLC, pide la industria azucarera”, *El Financiero*, México, 28 de agosto de 1991; José Cruz Romero, “El TLC azúcar y los sinsabores de la fructosa”, *La Jornada*, México, 1 de octubre de 1997, *La Jornada del Campo*; y “Primer encuentro con Estados Unidos ante el conflicto de la fructosa”, *El Financiero*, México, 7 de octubre de 1997, *Economía*.

<sup>133</sup> Comparar la declaración de Serra Puche ante el Senado mexicano, “el TLC no será la panacea sino un elemento más en la estrategia de globalización mexicana”, (Laura Juárez y Armando Alcántara, “En el TLC, México pedirá se respete el SGP”, *El Nacional*, México, 21 de junio de 1991, *Economía*), con la declaración de Salinas en Estados Unidos, en Salvador Martínez, “El TLC: la única forma de enfrentar el futuro: Salinas”, *Excelsior*, México, 14 de diciembre de 1991, Sección A. Ver también Jaime Labastida, “Dos visiones, dos países”, *Excelsior*, México, 14 de agosto de 1993.

<sup>134</sup> Sergio Aguayo, art. cit., y Carlos Puig, “Antidemocracia mexicana: riesgo para el TLC; Salinas no cree en el sufragio efectivo: *The Economist*”, *Proceso*, núm. 851-02, 22 de febrero de 1993.

<sup>135</sup> El titular de la SECOFI tuvo problemas con los secretarios de Agricultura, Hacienda, Pesca, Programación y Presupuesto, Relaciones Exteriores y Trabajo, y con el director de Pemex, por la excesiva centralización en el manejo de las negociaciones (Sergio Aguayo, art. cit). Sobre la falta de profesionalismo, ver también Gastón

de comercio exterior y la obligación de fomentarlo, pero ello exige coordinar sus labores, al menos, con la Secretaría de Relaciones Exteriores, que está facultada para conducir la política exterior e intervenir en toda clase de tratados en los que el país sea parte. A pesar de ello, el problema de coordinación ya se había notado al menos desde 1988<sup>136</sup>, y se acentuó con las negociaciones del TLCAN.

Por otra parte, es cierto que el peso del Ejecutivo en las decisiones del TLCAN fue muy desproporcionado, pero se debe reconocer que sí hubo un esfuerzo por conocer las necesidades de los distintos sectores de la economía<sup>137</sup>. Si se las atendió o no, ya es otro asunto, y seguramente varía según el área de negociación. No es posible saberlo, precisamente porque, para SECOFI, los documentos relativos de preparación para la negociación, cualesquiera que estos hayan sido, son confidenciales<sup>138</sup>.

Esta excesiva discreción de SECOFI en la conducción de las negociaciones contrasta con la manera más abierta —más transparente, por usar el término que se usa en Estados Unidos— de negociar por parte del equipo norteamericano. El énfasis en la transparencia se manifiesta en los términos de las interacciones entre los miembros de USTR, el Congreso y el sector privado: en las cifras que se discuten, los plazos de tiempo, los análisis detallados sobre

---

García Cantú, "El paso decisivo", *Excelsior*, México, 26 de julio de 1991, Sección A. El titular de la SECOFI ocupó el puesto más alto en el equipo negociador; además, presidió la Comisión Intersecretarial del TLC y fue el Presidente del Consejo Asesor del TLC.

<sup>136</sup> Chabat, pp. 17, 21, 56, 57.

<sup>137</sup> Según un entrevistado, el equipo negociador se dedicó exhaustivamente a consultar a los diferentes sectores de la economía en todo el país, y el gobierno les otorgó toda la ayuda necesaria en términos de contactos y gente especializada en los distintos temas (entrevista con Pedro Coronado, 22 de mayo de 1998). El Senado mismo organizó el Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo, y le entregó los resultados a Jaime Serra Puche. El presidente de la mesa directiva del Senado y el de la Comisión de Comercio dijeron que "entre la mayoría de la población existe un optimismo razonado, prudente y cauteloso con respecto a la firma de un TLC entre México, Estados Unidos y Canadá. Este proyecto es concebido por la opinión ciudadana no como una panacea ni como catástrofe o el fin de la nación, sino como un instrumento para impulsar nuestro desarrollo, elevar el bienestar de nuestra población e incorporarnos al mercado internacional" (Laura Juárez y Armando Alcántara, "El consenso público concibe al Tratado como un instrumento de desarrollo", *El Nacional*, México, D.F., 21 de junio de 1991). Las 16 audiencias públicas fueron editadas y publicadas por el Senado en quince volúmenes. Para una lista de algunos de los expositores, ver "El Senado y la consulta", *Excelsior*, México, 13 de diciembre de 1991, Ideas.

<sup>138</sup> Conclusión a partir de entrevistas con cuatro funcionarios de SECOFI, un negociador y dos miembros de la Embajada mexicana en Washington.

las opciones de política comercial y sus efectos, y que buena parte de esos documentos fueron publicados por el gobierno y están disponibles en bibliotecas públicas. En México no hubo una discusión similar; ejemplo de ello fue el debate en el Senado mexicano para aprobar el TLCAN. Tal vez la hubo entre el gobierno y algunos empresarios, pero no hubo ninguna discusión detallada y minuciosa del TLCAN que desmintiera la exagerada discreción que caracteriza al estilo negociador mexicano, o que diera indicio de un contrapeso institucional al Poder Ejecutivo en México<sup>139</sup>.

Una de las principales diferencias en los estilos negociadores de México y Estados Unidos se derivan de la centralización del poder en uno frente a la difusión del poder en otro. De acuerdo con Grayson, esto dificulta que Estados Unidos explote las diferencias entre el equipo negociador mexicano<sup>140</sup>. Sin embargo, los contrapesos institucionales constituyen una de las principales ventajas del estilo negociador norteamericano, mientras que su ausencia debilita al mexicano, de acuerdo con la hipótesis de Putnam: el contrapeso que ejerce el Congreso sobre el Ejecutivo aumenta el poder de los negociadores estadounidenses, cosa que no existe en el caso de México. El petróleo es uno de los pocos temas a las que el Presidente puede negarse a negociar, por su importancia como símbolo de la soberanía, y Estados Unidos lo ha tenido que aceptar.

Debe reconocerse que el gobierno mexicano ya comprendía mejor la manera en que se debía tratar con la difusión del poder en Estados Unidos durante una negociación, como recurso para la fase de ratificación, para ser exactos. Anteriormente, México insistía en dirigirse al Ejecutivo norteamericano; en Estados Unidos, esto se interpretó como una falta de comprensión en su manera de hacer política. Sin embargo, durante las negociaciones del

---

<sup>139</sup> Sobre el debate en el Senado sobre la aprobación del TLCAN, véase "Ratifica el Senado el TLC por 56 a 2", *La Jornada*, 23 de noviembre de 1993.

<sup>140</sup> George Grayson, "A love-hate relationship with North America", en Hans Binnendijk (ed.), *op. cit.*, p. 137.



TLCAN, el Presidente Salinas utilizó el recurso del cabildeo para mejorar la imagen de México que se tenía en Estados Unidos, con el objetivo de facilitar el trabajo de los negociadores, así como la aprobación del TLCAN en el Congreso<sup>141</sup>.

Fue un acierto usar el cabildeo durante las negociaciones, pero dicho gasto no es del todo justificable. En 1990, el gobierno gastó más de tres millones de dólares, y ocho en 1991 con miras a la aprobación del TLCAN<sup>142</sup>. En primer lugar, “resulta difícil definir el papel que desempeñan las relaciones públicas en la aprobación del TLC”<sup>143</sup>, y así se vio en las semanas y los días previos al voto en la Cámara de Representantes, cuando los pagos que hizo Clinton a los congresistas fue un instrumento mucho más efectivo para conseguir la aprobación. Sobre todo, el equipo mexicano todavía tuvo que hacer varias modificaciones a los pactos que se habían alcanzado en el TLCAN<sup>144</sup>.

El cabildeo, además, o la imagen que crea el cabildeo, no puede sustituir el valor de un auténtico avance en las reformas democráticas que acerquen a la realidad con la imagen que se pretendió dar<sup>145</sup>. Los desastres económicos y políticos de 1994 y 1995 confirmaron la vacuidad de la retórica que emplean los negociadores mexicanos: en vez de los principios tradicionales de la política exterior mexicana se creó una imagen de un México más democrático, reformador y avanzado, pero no tenía ningún sustento en la realidad. Fue tan carente de contenido como la retórica anterior. Lo cierto es que tal vez sí fue útil durante un breve periodo, pero una vez que se destruyó esa imagen, se puso en evidencia, una vez más, la inclinación de las autoridades mexicanas a usar la retórica sin fundamentos. En Estados

---

<sup>141</sup> Todd Eisenstadt, “Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)”, *Foro Internacional*, 32(1992), núm. 5, pp. 676-679 y 687-691.

<sup>142</sup> Entre 75 y 100 millones de dólares contando programas de relaciones públicas para promover el turismo y los negocios, lo cual incluye contratos del sector privado mexicano (Todd Eisenstadt, art. cit., pp. 687 y 696).

<sup>143</sup> Todd Eisenstadt, art. cit., p. 700.

<sup>144</sup> Lorenzo Meyer, “Nunca más”, *El Norte*, México, 18 de noviembre de 1993 y Jorge Castañeda, “Tanto por tan poco”, *Reforma*, México, 21 de noviembre de 1993.

Unidos, en cambio, la capacidad negociadora es mucho mayor que la mexicana y el estilo negociador tiende a ser directo y pragmático.

Por otra parte, la negociación del TLCAN y su fase de ratificación ejemplifica el valor de las bases sociales en la política interna de un país. Los negociadores mexicanos pagaron un precio muy alto en términos económicos, lo cual no disminuyó la incertidumbre sobre la aprobación del Tratado en Estados Unidos. Esa incertidumbre fue resultado de la débil capacidad negociadora de México, pero también de la ausencia de contrapesos institucionales, frente al predominio de éstos en Estados Unidos. México estaba en una posición sumamente vulnerable ante la fuerza de los grupos de interés en el Congreso, precisamente porque los miembros de éste sí dependen del apoyo que les dan sus bases sociales, sus distritos electorales. En efecto, el sistema de contrapesos en la formulación de la política comercial tiene su origen en la necesidad de disminuir la presión de los grupos de interés sobre el Congreso. Pero la disparidad en la capacidad negociadora de ambos países, y la debilidad de México resultado de centralizar el poder, hicieron posibles todas las concesiones que el Congreso norteamericano requería para aprobar el TLCAN, entre ellas, la del azúcar.

---

<sup>145</sup> Todd Eisenstadt, art. cit., p. 701.

### Tercer Capítulo

#### LAS INDUSTRIAS AZUCARERAS MEXICANA Y ESTADUNIDENSE

Uno de los rasgos más sobresalientes de la industria azucarera en cada país es la influencia que los factores políticos tienen sobre ella. Esta industria, como el resto de las actividades económicas relacionadas con la agricultura, ha sido regulada a partir de consideraciones políticas y sociales, además de las propiamente económicas.

El objetivo de este capítulo es estudiar las vinculaciones de los distintos actores de las industrias azucareras mexicana y estadounidense con los respectivos equipos negociadores, así como la capacidad negociadora que ambas les confirieron. Para ello, se hará un resumen de las características del funcionamiento de las industrias azucareras en cada país, pues a partir de ello se explica, en buena medida, la manera en que participaron en las negociaciones del TLCAN. Posteriormente se hará un repaso de las tendencias del comercio azucarero en América del Norte, y una comparación entre las capacidades productivas de ambas industrias.

#### I. Las industrias azucareras en México y Estados Unidos

##### 1. Nociones básicas sobre la industria azucarera

La sacarosa, lo que comúnmente llamamos “azúcar”, es una sustancia orgánica, de la familia de los carbohidratos. La caña de azúcar y la remolacha son las dos fuentes básicas de sacarosa destinada al consumo humano en forma de azúcar, aunque la sacarosa también está presente en todas las plantas verdes<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> Sidney Mintz, *Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna*, México, Siglo Veintiuno, 1996, p. 47. La sacarosa es una sustancia dulce, cristalizable e incolora que constituye el “azúcar” del comercio. La caña refinada y el azúcar de remolacha son esencialmente 100% de sacarosa. Técnicamente, el azúcar es un disacárido de glucosa y fructosa (Peter Buzzanell, Luigi Angelo, Robert Barry y Fred Gray, *Sugar. Background for 1990 Farm Legislation*, Washington, D.C., USDA-ERS, 1990, p. 62).

Para su procesamiento, el azúcar pasa por varias etapas: la primera es la producción y cosecha de caña o remolacha; la segunda es la extracción de azúcar cruda a partir de la caña de azúcar; la tercera es el refinado del azúcar cruda y procesamiento de la remolacha (son dos etapas para el azúcar de caña y una para el azúcar de remolacha); y la cuarta es la distribución del azúcar refinada entre los consumidores<sup>147</sup>.

*A partir de caña de azúcar* Una vez que se planta, la caña tarda de uno a dos años, aproximadamente, en madurar, y a partir de entonces inician las zafras<sup>148</sup>. Una plantación puede dar hasta siete, incluso diez, zafras, pero su contenido de sacarosa será cada vez menor. La cosecha de caña de azúcar siempre ha exigido uso intensivo de mano de obra, si bien hay regiones, como Hawaii, donde ya está muy mecanizada<sup>149</sup>.

En la extracción del jugo de la caña, mientras más eficiente sea el proceso, mayor será el rendimiento final. El proceso básico para extraer la sacarosa a partir de la caña es calentar y enfriar sucesivamente el líquido que se va cristalizando. Posteriormente se aplican procedimientos suplementarios para producir diferentes tipos de azúcar, de acuerdo con su color, su pureza y su refinamiento<sup>150</sup>. El azúcar cruda es cualquier azúcar, sea o no de estructura cristalina, que aún será procesada para producir azúcar refinada o mejorada en calidad, principalmente de estructura cristalina o azúcar líquida. El azúcar refinada es el azúcar

---

<sup>147</sup> En Estados Unidos, la intervención gubernamental se ha enfocado en la primera etapa. En México, el gobierno ha intervenido en las cuatro (Cornelia Butler Flora y Gerardo Otero, "Sweet neighbors? The state and the sugar industry in the United States and Mexico under NAFTA", en Peter Singelmann (ed.), *Mexican Sugarcane Growers. Economic restructuring and Political Options*, San Diego, Center for U.S. Mexican Studies, UCSD, 1995, (Transformation of Rural Mexico), 7, p. 67).

<sup>148</sup> Una zafra es el periodo en el que se corta y se muele la caña (Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 78). En México, la zafra dura de noviembre a mayo o junio (entrevista con miembro de la CNIAA, 2 de junio de 1998).

<sup>149</sup> Luis Ramiro García Chávez, "Perspectivas de la agroindustria cañera de México ante el Tratado de Libre Comercio", en José Luis Calva, *et al.* (eds.), *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio*, México, Universidad Autónoma de Chapingo y Juan Pablos Editor, 1992, p. 92.

<sup>150</sup> Mintz, *op. cit.*, p. 58.

con la menor cantidad de impurezas (elementos distintos a la sacarosa) posible, y se destina al consumo humano, principalmente<sup>151</sup>.

Ahora bien, para procesar la caña, el cultivo y el ingenio deben estar coordinados, debido al carácter perecedero de la caña. Ésta debe ser procesada lo más pronto posible para extraer la mayor cantidad de sacarosa, lo cual se lleva a cabo en los ingenios. En las refinерías se procesa el azúcar cruda en azúcar refinada<sup>152</sup>.

La disciplina entre la agricultura y la manufactura le dan el carácter industrial. Ahora también se usa el término “agroindustria”, que se refiere a “la sustitución generalizada de la mano de obra por la maquinaria, la producción masiva en grandes propiedades, el uso intensivo de fertilizantes, herbicidas, variedades híbridas e irrigación”, entre otras cosas. Entendido así, este término es válido para las regiones donde la industria azucarera ha progresado más, pero no ocurre así en todas. Sin embargo, “la combinación del campo y la fábrica, de trabajadores calificados e inexpertos, y el carácter estricto de la planificación del tiempo” siguen siendo los aspectos que le dan, en general, el carácter industrial a la producción de azúcar<sup>153</sup>.

*A partir de remolacha* Después de ser cosechada, la remolacha es llevada a la fábrica, donde se limpia y se rebana. Entonces, se somete a un proceso de difusión, purificación del jugo, evaporación, cristalización, se seca la pulpa y se recupera el azúcar a partir de la melaza. Posteriormente, se separan los cristales del líquido que las cubre y se seca, para luego preparar su comercialización en forma de azúcar refinada<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> Buzzanell *et al.*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>152</sup> Para convertirla en azúcar refinada, el azúcar cruda se lava, se derrite para hacer jarabe, se filtra, y luego se seca y se empaca (*ibid.*, p. 13).

<sup>153</sup> Mintz, *op. cit.*, p. 85.

<sup>154</sup> Buzzanell *et al.*, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

Ni la caña ni la remolacha pueden comercializarse directamente después de la cosecha. Ambas son cosechas relativamente pesadas con respecto a su valor, y deben ser procesadas en azúcar cruda para poder venderse a otras industrias alimenticias o a los mayoristas. Los productores de caña y de remolacha dependen de otras industrias procesadoras para añadir valor a su cosecha y para venderla, de ahí que los procesadores concentren mucho poder dentro de la industria azucarera. Los ingenios normalmente son controlados por cooperativas de agricultores o por corporaciones<sup>155</sup>. Esto fue muy importante en la representación que ambas industrias tuvieron en las negociaciones del TLCAN.

## 2. La industria azucarera mexicana

*Estructura de la industria* La demanda de azúcar en México se rige principalmente por el aumento en la población y en el ingreso. El uso de otros endulzantes depende del aumento del ingreso, pero los productos que contienen azúcar siguen siendo una de las fuentes más importante de calorías<sup>156</sup>. El consumo *per capita* promedio anual de azúcar entre 1989 y 1991 fue de 44 kg., y el de azúcar y fructosa fue de 48 kg.

En 1991, el uso del azúcar en México era el siguiente: 30.8% en la industria refresquera (1.3 millones de toneladas o 55% del uso industrial), confitería 7.2%, panaderías 7.2%, otras industrias 9.9%, y el consumo no industrial era 45%. Tres cuartos del azúcar refinada lo usan las industrias, mientras que los hogares consumen 90% del azúcar estándar, cuya refinación es de calidad inferior al azúcar refinada<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> Butler y Otero, "Sweet neighbors? The state and the sugar industry in the United States and Mexico under NAFTA", en Peter Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 68.

<sup>156</sup> Concretamente, la glucosa es el carbohidrato empleado por los organismos para la obtención de su energía. Todos los otros endulzantes necesariamente son dietéticos porque no liberan la cantidad de energía que libera la glucosa.

<sup>157</sup> Peter Buzzanell y Ron Lord, *Sugar and Corn Sweetener: Changing Demand and Trade in Mexico, Canada and the United States*, Agricultural Information Bulletin, Washington, D.C., Economic Research Service, USDA, 1993, p. 6.

En México, el 33% del azúcar se comercializa en forma refinada, 50% como estándar (que contiene melaza y no es tan dulce) y 17% como azúcar morena (que contiene más melaza y es menos dulce). Se calcula que, en 1992, la industria azucarera empleaba a 300 000 trabajadores, de los cuales 74% estaban en áreas rurales<sup>158</sup>. Hay 136 000 productores de caña, 60% son ejidatarios y 40% son pequeños propietarios<sup>159</sup>, y más de 85 mil cortadores en 600 000 hectáreas<sup>160</sup>.

Los ingenios se ubican en 14 estados, que son Veracruz, donde se produce 40% del azúcar, Sinaloa, Jalisco, San Luis Potosí, Tamaulipas y Oaxaca (el conjunto produce 75%), Oaxaca, Michoacán, Morelos, Puebla, Nayarit, Colima, Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo. En 1993, habían 18 refinerías, y todas estaban integradas a ingenios<sup>161</sup>.

Los ingenios fueron reprivatizados entre 1988 y 1992. En 1988, habían 66 ingenios, de los cuales 49 pertenecían al estado, 14 al sector privado, dos a cooperativas y uno fue cerrado. En 1992, 55 pertenecían al sector privado, tres a los sindicatos, y seis habían sido cerrados<sup>162</sup>.

*Transformación y crisis de la industria azucarera* La industria azucarera mexicana se encontró en una situación peculiar antes, durante y después de las negociaciones del TLCAN. En efecto,

---

<sup>158</sup> Butler y Otero, "Sweet neighbors? The state and the sugar industry in the United States and Mexico under NAFTA", en Peter Singelmann (ed.), *op. cit.*, pp. 66 y 69.

<sup>159</sup> Un ejido es una comunidad producto de la reforma agraria que consiste al menos de 20 campesinos que en conjunto controlan las tierras que el estado les otorga en usufructo. Un ejidatario es aquel con derechos de uso de un ejido. Visto como un tipo ideal, un campesino es quien se dedica a cultivos intensivos en mano de obra y en pequeñas parcelas, que pocas veces exceden los requerimientos para asegurar la subsistencia de los productores (Singelmann, "Introduction", en Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 1). La pequeña propiedad no puede exceder 100 has. de tierras irrigadas, 200 de tierra de temporal o 400 de tierras de pastoreo. Sin embargo los límites son mayores para la producción comercial; en el caso de la caña es de 300 has. Las propiedades acumuladas por las corporaciones privadas no pueden exceder la suma de la tierra que posean sus miembros, de acuerdo a los límites fijados como pequeña propiedad (Donna Chollett, "Renouncing the Mexican Revolution: Double jeopardy within the sugar sector", *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Development*, 23(1994), núms. 2 y 3, p. 124).

<sup>160</sup> Eduardo Gitli, "El TLC y las perspectivas de la producción azucarera", *Comercio Exterior*, 44(1994), num. 7, p. 640.

<sup>161</sup> Butler y Otero, "Sweet neighbors? The state and the sugar industry in the United States and Mexico under NAFTA", en Peter Singelmann (ed.), *op. cit.*, pp. 68 y 69.

<sup>162</sup> Fuente: Azúcar, S.A., en Donna Chollett, "Restructuring the Mexican sugar industry: Campesinos, the state

la intervención gubernamental se redujo considerablemente como parte de la estrategia para salir de la crisis económica de los ochenta. En 1986, la industria había sido designada para su reprivatización, y la venta de ingenios comenzó en 1988<sup>163</sup>. Los problemas de la economía y los ajustes a raíz de la reducción del papel estatal en la industria provocaron una de las crisis más graves en su historia.

Esta tesis no tiene el objetivo de relatar la crisis ni la transformación de la industria con detalle. Más bien, se las utilizará como referencia para determinar cómo se han normado las relaciones entre las corporaciones, los sindicatos, los campesinos, los ingenios y el gobierno, y cómo se reflejó eso en la influencia de cada grupo sobre las negociaciones. Hay que tener en cuenta que una parte medular de la crisis fue el conflicto que se originó a partir de la manera en que se concibió y se puso en práctica la disminución del papel estatal en la industria. Esta misma dinámica se manifestó en la representación de los miembros de la industria durante la negociación del azúcar.

No hay información escrita disponible sobre la manera en que se coordinaron, si es que hubo algún intento al respecto, la reprivatización de la industria azucarera con las negociaciones. Sin embargo, el contenido económico de las reformas a la industria es muy claro. Esto permite inducir cuál fue el punto de vista que prevaleció en la representación de la industria durante las negociaciones, como se verá en seguida.

Ésta es una breve cronología de los sucesos más importantes: la venta de los ingenios duró de 1988 a 1992. En junio de 1991, se emitió el Decreto Cañero, el mismo mes que comenzaron las negociaciones, el 12 de junio de 1991. Ese mismo año se disolvió el monopolio de la comercializadora estatal Azúcar, S.A. En enero de 1992 se publicó la reforma

---

and private capital”, en *Ibid.*, p. 29).

<sup>163</sup> Singelmann y Otero, “Campesinos, sugar and the Mexican state: from social guarantees to neoliberalism”, en *ibid.*, p. 8.



al artículo 27 constitucional, y en febrero se emitió la Ley Cañera. En ese año se dismanteló Azúcar, S.A. Las negociaciones concluyeron el 12 de agosto de 1992 y el tratado se firmó el 17 de diciembre de 1992. En Estados Unidos el tratado se aprobó el 17 de de noviembre de 1993, y en México, se aprobó el 22 de ese mes, junto con los acuerdos paralelos.

En 1991, el gobierno emitió el Decreto Cañero<sup>164</sup>. El decreto limitó el papel del estado al de regular el comercio internacional del azúcar, fijar su máximo precio industrial y los precios de la caña. La nueva fórmula para dicho precio eliminaba, en la práctica, un precio fijo mínimo para los productores de caña, quienes han tenido, a partir de entonces, mayor responsabilidad para aumentar su productividad<sup>165</sup>. Además, la mediación del sector público entre los ingenios y los productores de caña fue remplazada por negociaciones de contrato directo.

En enero de 1992, el gobierno publicó la reforma al artículo 27 constitucional, a partir de la cual concluyó el reparto agrario. La reforma otorgó a los ejidatarios “la potestad de convertir su derecho de usufructo parcelario en un genuino derecho de propiedad, así como la participación de las empresas mercantiles en el agro”. El objetivo básico era convertir al ejido en una empresa competitiva, en el mercado nacional y el internacional. También se quería

---

<sup>164</sup> El Decreto Cañero es el contrato oficial que especifica la manera en que se determina el precio de la caña, la manera en que se le paga al productor y regula las relaciones entre los productores y los ingenios (Chollett, “Restructuring the Mexican sugar industry: Campesinos, the state and private capital”, en *ibid.*, p. 14).

<sup>165</sup> El Decreto fija el precio de la caña con base en el rendimiento de fábrica (toneladas de azúcar/toneladas de caña), en vez de usar como base el rendimiento de la cosecha (toneladas de caña por hectárea), con lo cual asignó la carga económica de los ingenios ineficientes a los agricultores (Chollett, “Renouncing the Mexican Revolution: Double jeopardy within the sugar sector”, *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Development*, 23(1994), núms. 2 y 3, p. 144). El precio de la caña se determina por zonas de abasto de los ingenios. Ese precio se determina al multiplicar la cantidad promedio de azúcar recuperable por tonelada, por 54% del precio al mayoreo del azúcar, que es fijado por el gobierno. Así se elimina, en la práctica, un precio fijo mínimo para los productores de caña, y con ello se perdió la lógica del clientelismo del partido (Singelmann y Otero, “Campesinos, sugar and the Mexican state: from social guarantees to neoliberalism”, en Singelmann, *op. cit.*, p. p. 13). Hay que tomar en cuenta que los decretos anteriores, de 1943 y 1944, postulaban la ausencia de decisiones de los cañeros sobre su producción, y determinaban el precio de la caña según productividad promedio, y no individual. Los cañeros, por su parte, estaban acostumbrados a responsabilizar a los ingenios de sus éxitos y sus fracasos (Singelmann y Otero, “Campesinos, sugar and the Mexican state: from social guarantees to neoliberalism”, en *ibid.*, p. 9).

propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal para fomentar la capitalización, la transferencia y la generación de tecnología<sup>166</sup>.

La Ley Cañera de 1992 estableció los pagos del azúcar conforme al ciclo de la caña, y los precios de la caña de acuerdo a la capacidad teórica del ingenio<sup>167</sup>. En ese año se dismanteló Azúcar, S.A., y así concluyó el proceso de privatización.

Los ingenios se vendieron, en su mayoría, a corporaciones que buscaban un abasto seguro de azúcar y derivados de caña para la industria alimenticia (panadera y dulcera) y la refresquera, es decir, se llevó a cabo una integración vertical con otras industrias (ver Anexo 3)<sup>168</sup>.

Ahora bien, los problemas de la industria se debieron, en parte, a las excesivas importaciones de azúcar que hizo el gobierno por cálculos erróneos de la demanda y la oferta internas desde 1989<sup>169</sup>. Las importaciones excesivas rebasaron la demanda y la capacidad de almacenaje. Posteriormente, con el fin del monopolio de la comercializadora, dejó de haber un mercado garantizado y regulado de manera centralizada. Conforme los precios industriales del azúcar cayeron debajo del precio gubernamental, las pérdidas netas crecieron para toda la industria y se inició una ola de bancarrotas<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> Gil Villegas, art. cit., pp. 168 y 169.

<sup>167</sup> La Ley Cañera es el principal código legislativo que regula el sector azucarero, y entra en vigor de acuerdo con el Decreto Cañero (Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 78). La Ley Cañera fue motivo de desacuerdo, pues los ingenios exigieron la libertad de retrasar los pagos de la caña hasta seis meses después del fin de la zafra, de acuerdo con las ventas de azúcar, y cambiar la fórmula del precio de la caña según la productividad real de los ingenios por temporada. Esto fue visto como un intento de manipulación por parte de los campesinos. Los ingenios también querían excluir la capacidad teórica de su producción de la fórmula del precio de la caña, pero esta demanda implicaba anular una de las viejas conquistas de los campesinos (Singelmann y Otero, "Campesinos, sugar and the Mexican state: from social guarantees to neoliberalism", en *ibid.*, p. 20).

<sup>168</sup> Singelmann, "Introduction", en *ibid.*, p. 4.

<sup>169</sup> Singelmann y Otero, "Campesinos, sugar and the Mexican state: from social guarantees to neoliberalism", en *ibid.*, p. 8.

<sup>170</sup> Singelmann y Otero, "Campesinos, sugar and the Mexican state: from social guarantees to neoliberalism", en *ibid.*, p. 10.

Las dificultades de la industria también fueron ocasionados por los problemas de ajuste a la nueva legislación, sobre todo el cambio tan radical que implicaban las reformas respecto de las prácticas clientelistas<sup>171</sup> a las cuales los ejidatarios, principalmente, se habían habituado.

Antes de las reformas, los productores de caña y sus comunidades no habían tenido autonomía económica, pues sus ingresos dependían de programas gubernamentales, decretos legales y el clientelismo del partido oficial. Dicha dependencia se originaba, fundamentalmente, en la evaluación política de la importancia social del azúcar, los panecillos y los refrescos como bienes de consumo popular y por la correspondiente inclusión del azúcar dentro de la canasta de alimentos de primera necesidad<sup>172</sup>.

En teoría, las reducciones en los costos laborales de los ingenios y cultivos más eficientes debían favorecer a los productores de caña. Sin embargo, las acciones conducentes a aumentar la producción y la eficiencia reforzaron la desconfianza entre los campesinos hacia el gobierno y los nuevos dueños. Por ejemplo, el gobierno, la CNC y la CNPR apoyaron a los productores más competitivos y con “visión más empresarial”, así como la compactación de las parcelas, la reducción de los empleados y el restablecimiento del cultivo de caña al control directo de los ingenios<sup>173</sup>. Ello ha perjudicado a una gran masa de minifundistas que, además, estaban habituados a ingresos seguros, aunque mínimos, y a la seguridad social que concebían

---

<sup>171</sup> El clientelismo es un estilo de hacer política que consiste en generar fidelidades y gratitudes en grupos de la población a cambio de favores que les dispensan u ofrecen los políticos. Es la formación o fomento de esos grupos para respaldo de las acciones políticas, electorales o de gobierno. Algunos la han definido como el “cambio de votos por bienes o servicios” (Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997).

<sup>172</sup> Singelmann, “Introduction” en Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 3.

<sup>173</sup> Como respuesta, en Colima, se formó el Comité Estatal para la Defensa de los Productores Agropecuarios. En Michoacán, los cañeros vecinos del Ingenio Puruarán se unieron al EZLN en febrero de 1994 (Chollett, “Restructuring the Mexican sugar industry: Campesinos, the state and private capital”, en Singelmann, pp. 36 y 39).

como un derecho moral, a cambio de aceptar la subordinación política e intercambios económicos desfavorables<sup>174</sup>.

La desventaja es aún mayor, pues los ingresos de los cañeros están atados a la liquidez financiera de los ingenios, quienes dependían, a su vez, de los precios de azúcar que fijaba el gobierno<sup>175</sup>. El problema de la liquidez de los ingenios también fue grave: en 1991, sólo 21 de 64 ingenios operaron con ganancias y 16 tuvieron pérdidas netas<sup>176</sup>.

Por su parte, los cañeros se quejaban recurrentemente del fracaso concomitante del gobierno y los ingenios para fortalecer sus propias capacidades de manera que apoyaran a los cañeros en vista de sus nuevas, y mayores, responsabilidades. Los conflictos de los productores de caña se enfocaron, con el gobierno, por el precio de la caña y, con los ingenios, por los términos en los que se hace el pago de la caña, las garantías sociales, los detalles de la producción y el transporte de la caña<sup>177</sup>. Entre los cañeros también fue muy común denunciar el contubernio entre sus líderes sindicales y el gobierno. La manera principal de manifestar su descontento fue el abandono del cultivo de caña<sup>178</sup>. El costo social de la transformación tuvo sus repercusiones sobre el valor que un gran número de campesinos le atribuían al cultivo de la caña como medio de sustento<sup>179</sup>.

---

<sup>174</sup> Singelmann y Otero, "Campesinos, sugar and the Mexican state: from social guarantees to neoliberalism", en *ibid.*, p. 7.

<sup>175</sup> Singelmann y Otero, "Campesinos, sugar and the Mexican state: from social guarantees to neoliberalism", en *ibid.*, pp. 14 y 15.

<sup>176</sup> Chollett "Restructuring the Mexican sugar industry: Campesinos, the state and private capital", en *ibid.*, p. 29.

<sup>177</sup> Singelmann y Otero, "Campesinos, sugar and the Mexican state: from social guarantees to neoliberalism", en *ibid.*, p. 18.

<sup>178</sup> Los cañeros decían que sus líderes habían sido comprados, que el gobierno los había abandonado y que los nuevos dueños los estaban explotando (Chollett, art. cit., p. 136). De 1986 a 1991, las hectáreas para el cultivo de caña en Colima, por citar un ejemplo, se redujeron de 10618 a 8020. 67.72% de los que no lo han abandonado lo hacen para mantener su seguro médico. 75% dijo que abandonaría la producción si se les retiraba dicho seguro. Otros han usado la tierra para ganado, la han rentado o vendido. En 1985, las ganancias obtenidas de la caña representaban 64% del ingreso de los productores, pero en 1991, sólo 32%. Las comunidades han optado, también por emigrar a Estados Unidos; una de ellas disminuyó su población en 20% a causa de ello (Chollett, art. cit., p. 151).

<sup>179</sup> Entre 1986 y 1992, se abandonaron 100 000 has. de caña, la producción disminuyó 20% y las ganancias de fábrica se redujeron 11%. Para los ejidatarios, la caña ya no tiene el mismo valor que antes le atribuían: antes era una producción con buenos rendimientos, pero se ha convertido en un objeto de desprecio (Chollett,

De acuerdo con la iniciativa de decreto, la reforma al artículo 27 “[estaba inscrita] en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos”<sup>180</sup>. Sin embargo, lo que ocurrió demuestra que no hubo voluntad política para garantizar que los cambios en la industria se llevaran a cabo de manera equitativa, ni siquiera con apego a las leyes que el mismo gobierno había creado<sup>181</sup>.

Hubo una serie de fraudes en las ventas de los ingenios y el incumplimiento de la ley en lo referente a los precios de caña y los contratos laborales del seguro social. El contubernio entre el gobierno y los nuevos dueños de los ingenios fue muy evidente —éstos últimos compraron los ingenios en condiciones muy ventajosas, pero no pagaron conforme a lo acordado en muchos de los casos—<sup>182</sup>, frente al escaso o nulo poder económico y político de los productores de caña en general<sup>183</sup>. El conflicto también se debió al menosprecio de los nuevos dueños por el valor de la caña como medio de sustento de las comunidades rurales<sup>184</sup>.

“Restructuring the Mexican sugar industry: Campesinos, the state and private capital”, en Singelmann (ed.), *op. cit.*, pp. 31 y 37).

<sup>180</sup> “Iniciativa de Decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos” del 7 de noviembre de 1991, en Leonel Pereznieta (comp.), *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa, 1992, p. 169, cit. por Francisco Gil Villegas, art. cit., p. 171.

<sup>181</sup> Los campesinos llevaron a cabo huelgas en 1988, 1989 y 1990 para exigir el cumplimiento del Decreto Cañero vigente y los contratos laborales. El gobierno no había cumplido con la estipulación según la cual el precio de la caña se debía ajustar a la inflación. (Chollett, “Restructuring the Mexican sugar industry: Campesinos, the state and private capital”, en Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 32).

<sup>182</sup> Véase, por ejemplo, las ilegalidades en las que incurrieron Juan Gallardo, dueño de Grupo Sucrum, Grupo Escorpión y Grupo Xafra, así como Alberto Santos de Hoyos, senador en 1997 (Chollett, “Restructuring the Mexican sugar industry: Campesinos, the state and private capital”, en *ibid.*, pp. 30f).

<sup>183</sup> Por ejemplo, el Grupo Beta San Miguel, que adquirió el ingenio Quesería, en Colima, contaba con un plan de cinco años, con el objetivo de aumentar la productividad del campo y la fábrica por medio de la expansión de la zona de producción de 8000 a 15000 has., la introducción de nuevas variedades de caña, requerimientos más estrictos de producción y la limitación del crédito a los productores con el potencial para aumentar el rendimiento. Para ello se requiere, entre otras cosas, cambiar hacia el monocultivo, y para plantar nuevas variedades de caña se requieren plantaciones más frecuentes (cuyas inversiones se recuperan en tres años). Estos planes pasan el costo del aumento de la productividad a los cañeros de manera desmesurada (Chollett, art. cit., pp. 139-140).

<sup>184</sup> Según Donna Chollett, la modernización y el desarrollo son vistos por el capital privado en términos estrechos y tecnológicos, sin tomar en cuenta al sector social. Los grandes capitalistas privados mantienen una actitud evasiva cuando se discuten asuntos sociopolíticos, y son etnocéntricos hacia los productores y los trabajadores, de quienes dependen en última instancia para obtener ganancias. Por su parte, el Director de Grupo Beta se mostró indiferente en cuanto a las fuentes de empleo que necesitaría una larga porción de los antiguos ejidatarios, al plantearse la posibilidad de la venta de tierras para compactarlas en una sola unidad, para aumentar el rendimiento por hectárea. Él cree que el mayor obstáculo para “elevar la conciencia del cañero” es la ignorancia, y que su grupo tiene expertos para eliminarla (Chollett, art. cit., pp. 139 y 142).

Si bien es cierto que los ingenios no estuvieron de acuerdo con la fijación del precio y del pago de la caña, ni del tope al precio del azúcar, la situación los sigue favoreciendo mucho más que a los trabajadores o a los campesinos<sup>185</sup>. A fin de cuentas, el objetivo de los ingenios (como el de cualquier otro empresario) de aumentar la competitividad y la productividad, y atraer capitales al campo concuerda con las metas del gobierno. El problema está en las implicaciones que ello tuvo para la mayoría de los campesinos. En efecto, las medidas que se requirieron fueron posibles gracias a que “el salinismo se apoderó y/o estableció alianzas con la vieja coalición política que controla tanto a la burocracia agraria como a los productores para evitar cualquier oposición a sus reformas”<sup>186</sup>.

*La representación en las negociaciones* Los ingenios estaban agrupados en la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica (CNIAA), la cual estuvo representada en COECE por el Dr. José Pinto, del Grupo Beta San Miguel, y el asesor Julio Escandón. Las consultas a la CNIAA durante las negociaciones fueron abundantes, desde 1991 hasta 1993<sup>187</sup>. Cabe añadir que Juan Gallardo Thurlow, de Grupo Sucrum, fue el coordinador del sector privado para las negociaciones del TLCAN en COECE.

Los campesinos productores de caña estaban agrupados en la Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar (UNPCA), afiliada a la CNC, y se compone en su mayoría por ejidatarios. La otra organización es la Unión Nacional de Cañeros, afiliada a la Confederación Nacional de Productores Rurales (CNPR). En ella están los pequeños propietarios, quienes tienen, en términos generales, mejor acceso a crédito y sus tierras son privadas. Los

---

<sup>185</sup> Los ingenios pueden apoderarse de las tierras de sus deudores. El Grupo Beta, por ejemplo, declaró que uno de sus objetivos era apoderarse del ejido entero (Chollett, art. cit., p. 160).

<sup>186</sup> Al frente de la vieja coalición política estaba Hugo Andrés Araujo, en la CNC, Víctor Cervera Pacheco, Beatriz Paredes, Hugo Olivares y Augusto Gómez Villanueva. También participaron organizaciones izquierdistas, la UGOCM y los grupos rurales agrupados en el Partido del Trabajo (Arturo Alvarado, art. cit., p. 141).

<sup>187</sup> Entrevista con miembro de la CNIAA, 2 de junio de 1998.

trabajadores de los ingenios están afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Similares de la República Mexicana, a la CTM o a la CROM, y sólo algunos de los trabajadores estacionarios en el campo, aquellos que trabajan para los grandes cañeros, están en la CTM. La CNC, la CNPR y la CTM son parte del PRI. La CNC estuvo representada por el Diputado Hugo Andrés Araujo de la Torre, y la CNPR por el Diputado Jesús González Gortázar en el Consejo Asesor del TLC<sup>188</sup>.

Es cierto que la caña de azúcar no es objeto de comercio internacional, pero cabe cuestionar la desproporción que hubo al representar a sus productores, pues ellos proveen la materia prima de la industria. No hay referencias escritas sobre la opinión de los cañeros en cuanto al TLCAN, aunque sí estaban al tanto de lo que estaba ocurriendo en la industria, y muchos de ellos no estaban de acuerdo<sup>189</sup>.

En vista de los problemas entre los productores de caña y los dueños de los ingenios, y la subordinación de los líderes sindicales al Poder Ejecutivo, es válida la afirmación, al menos para esta industria, según la cual los negociadores sólo atendieron algunas cúpulas del sector agropecuario<sup>190</sup>.

Es de suponer que ningún productor de caña o miembro de la industria se habría opuesto al objetivo de obtener un mayor acceso al mercado azucarero estadounidense, como en efecto sucedió. Sin embargo, el asunto se vuelve mucho más complejo al discutir la manera en que se estaba transformando a la industria azucarera, primero, para salir de la crisis económica y, segundo, para atraer inversiones y adquirir la capacidad de exportar azúcar en cantidades mucho mayores de las que se exportaba a Estados Unidos. Como se ha visto, esas reformas

---

<sup>188</sup> Jaime Serra Puche, *Conclusión de la negociación del TLC entre México, Canadá y Estados Unidos*, V, México, Matiz Gráfico, 1992, pp. 72-73.

<sup>189</sup> Uno de ellos dijo que “el grupo particular está aliado con el gobierno. El gobierno y los particulares tienen acuerdos; el gobierno defiende a la iniciativa privada. Toda la gente que maneja las industrias son gente extranjera. Todo el dinero que gana sale para afuera, y la gente de aquí la van a estar [fregando]” (Chollett, art. cit., p. 166).

<sup>190</sup> Arturo Alvarado, art. cit., p. 142.

han producido un enorme descontento en el campo, básicamente a causa de la inequidad en las relaciones entre los productores de caña y los ingenios. En ese sentido, las consultas para el TLCAN —sean las que organizó COECE, el Senado o incluso la información disponible para el equipo negociador— fueron superficiales y no podían ser, de antemano, un auténtico foro para emitir opiniones (o que éstas fueran tomadas en cuenta de una manera más balanceada) habiendo tantas decisiones cruciales, como la reforma al artículo 27 o las nuevas normas de las relaciones en la industria, que estaban siendo tomadas por el Ejecutivo<sup>191</sup>.

### 3. La industria azucarera de Estados Unidos

*Estructura de la industria* En Estados Unidos la demanda se rige, en una importante medida, por la oferta de otros endulzantes más potentes y con menos calorías que el azúcar<sup>192</sup>. Toda el azúcar que se consume en los hogares es azúcar refinada, y 60% se consume en forma de alimentos industrializados<sup>193</sup>. El consumo *per capita* de azúcar de 1989 a 1991 fue de 29 kg. anual, y el de azúcar y fructosa fue de 49 kg.

En la producción de azúcar cruda, la remolacha provee 45% y la caña 40%, y el resto se importa. 45% de la caña se cultiva en Florida; en 1988, tres familias controlaban el 50% de la producción estatal. En Hawaii, cinco compañías controlan 96% de la producción<sup>194</sup>.

En 1988 habían 8500 plantaciones de remolacha y sólo 1000 de caña<sup>195</sup>. La caña se produce en Florida, Louisiana, Texas, Puerto Rico y Hawaii. En los años ochenta, Florida tenía

---

<sup>191</sup> Lo anterior demuestra que, en la industria azucarera sucedió algo similar a otras industrias. Refiriéndose a la micro y pequeña industria, Carlos Alba dice que, “por amplias y exhaustivas que hayan sido las consultas regionales y locales, muchas de las preocupaciones de los micro y pequeños empresarios no podían tener cabida en un organismo [COECE] abocado exclusivamente a una negociación comercial” (Carlos Alba, art. cit., p. 57).

<sup>192</sup> Peter Buzzanell y Ron Lord, *Sugar and Corn Sweetener: Changing Demand and Trade in Mexico, Canada and the United States*, Agricultural Information Bulletin, Washington, D.C., Economic Research Service, USDA, 1993, p. 6.

<sup>193</sup> Buzzanell y Lord, *op. cit.*, p. 3.

<sup>194</sup> Anthony Hemstad, “Bittersweet: U.S. sugar import quotas and the Caribbean Basin”, en Hemstad, en Scott B. MacDonald y Georges Fauriol (eds.), *The Politics of the Caribbean Basin Sugar Trade*, Nueva York, Praeger, 1991, pp.



50% de las tierras y 45% de la producción de caña de azúcar. 70% de la remolacha se produce en California, Dakota del Norte, Idaho y Minnesota, y el resto en Michigan, Oregon, Washington, Colorado, Kansas, Montana, Nebraska, Nuevo México, Texas, Wyoming y Ohio<sup>196</sup>.

Todos los productores de remolacha tienen contratos de abasto con los procesadores. En 1988, habían 36 plantas procesadoras, de 12 compañías, de las cuales tres eran cooperativas. Las cuatro más grandes tenían 24 de las plantas y producían 70% del azúcar de remolacha<sup>197</sup>.

En cuanto a los productores de caña, la estructura varía por región<sup>198</sup>. Casi todas las refinерías son independientes de los ingenios, cuya producción por estado se encuentra muy concentrada<sup>199</sup>. Las refinерías pueden comprar el azúcar cruda a los ingenios nacionales o importarla de otros países. Ese año, las refinерías de caña produjeron 53% del azúcar refinada. Las refinерías son las principales importadoras de azúcar cruda; el 32% lo obtienen del exterior<sup>200</sup>.

24s.

<sup>195</sup> Lo que llaman "granjero moderno" se distingue de los campesinos porque sus cultivos son intensivos en capital y tienen mayor potencial para acumularlo (Singelmann, "Introducción", en Singelmann (ed.), *op. cit.*, p.1).

<sup>196</sup> Buzzanell *et al.*, *op. cit.*, pp. 8 y 10.

<sup>197</sup> Las compañías eran las siguientes: Michigan Sugar Co. (Michigan), Monitor Sugar Co. (Michigan), Great Lakes Sugar Co. (Ohio), American Crystal Sugar Co. (Minnesota y Dakota del Norte), Minn-Dak Farmers Cooperative (Dakota del Norte), Southern Minnesota Beet Sugar Corp. (Minnesota), Western Sugar Co. (Nebraska, Colorado, Montana, Wyoming), Holly Sugar Corp. (Texas, Montana, California y Wyoming), The Amalgamated Sugar Co. (Idaho y Oregon) y Delta Sugar Corp., en California (Buzzanell *et al.*, *op. cit.*, pp. 14 y 65).

<sup>198</sup> En Hawaii, los ingenios poseen 98% de las tierras. En Florida, la *U.S. Sugar Corporation* posee sus tierras e ingenios (produce 40% del azúcar cruda de Florida). En Texas, una cooperativa de cañeros es dueña del ingenio, y en Louisiana, la mitad de los ingenios pertenecen a cooperativas de cañeros (Thomas Greer, "Market structure issues and the U.S. sweetener industry", *Sugar Journal*, 53(1991), núm. 12, pp. 3-4).

<sup>199</sup> En Florida, los tres ingenios más grandes produjeron 75% del azúcar crudo del estado en 1987, lo constituyó un monto de 1.5 millones de toneladas. En Hawaii, cinco compañías poseen 11 de los 12 ingenios, y representaron el 92% de la producción. En Louisiana hay 10 ingenios de cooperativas y 11 independientes; los cinco más grandes (uno de cooperativa y cuatro independientes) produjeron el 33% del azúcar crudo en 1987 (Buzzanell *et al.*, *op. cit.*, p. 12).

<sup>200</sup> En cuanto a las refinерías, casi todas se encuentran en puertos de entrada, cerca de zonas densamente pobladas. Esto les da un acceso más fácil al azúcar cruda que no se produce en el territorio continental (incluyendo la de Hawaii). En 1988 habían 11 refinерías en el territorio continental y una en Hawaii, las cuales pertenecían a ocho compañías. Todas, excepto dos, se ubican en la costa este y la del Golfo de México.

Las porciones del mercado del azúcar refinada se distribuyeron en 1990 como sigue: Tate and Lyle tiene el 23.73%, Savannah 16.33%, Holly Imperial 12.66%, American Crystal 10.81% y California and Hawaii Sugar Company tiene 8.86%. El resto se divide entre otras 10 compañías<sup>201</sup>.

La industria azucarera de Estados Unidos, en 1991, ya presentaba las condiciones clásicas de poder oligopólico de mercado<sup>202</sup>. Esta industria oligopólica se enfrenta a un mercado en que el número de empresas en las industrias consumidoras de endulzantes son muy pocas<sup>203</sup>.

Ahora bien, las industrias refresqueras, de bebidas endulzadas, productos enlatados, lácteos y las de confitería emplean toda la producción de endulzantes derivados del maíz<sup>204</sup> y tres cuartas partes del azúcar que se vende en Estados Unidos. La industria del jarabe de maíz alto en fructosa (JMAF, o HFCS por sus siglas en inglés) es intensiva en capital y, en Estados Unidos, se ha desarrollado gracias a la oferta abundante de maíz, y sistemas baratos de transportación y almacenaje<sup>205</sup>. La sustitución más notoria de azúcar por el jarabe de maíz alto

Las compañías son Amstar Corporation (Nueva York, Louisiana y Maryland), California and Hawaiian Sugar Co. (California y Hawaii), Colonial Sugars, Inc. (Louisiana), Imperial Holly Sugar Corp. (Texas), Okeelanta Sugar Corp. (Florida), Refined Sugars, Inc. (Nueva York), Supreme Sugar Co. en Louisiana (*ibid.*, pp. 13 y 64).

<sup>201</sup> Greer, art. cit., p. 7.

<sup>202</sup> Así lo demuestran las adquisiciones durante los años ochenta. La refinadora de Texas, Imperial Sugar, compró Holly Sugar, una procesadora de remolacha de California. Savannah Sugar Refining Company compró la refinería de caña Colonial Sugars y la procesadora de remolacha Michigan Sugar Company. Tate and Lyle, que ya era dueña de Refined Sugars and Syrups, compró Western Sugar (la cuarta procesadora de remolacha más grande de Estados Unidos) y Amstar Corporation (la refinería de azúcar de caña más grande de Estados Unidos). Tate and Lyle ya tenía A.E. Staley, que es el segundo productor más grande de endulzantes derivados de maíz en Estados Unidos (Greer, art. cit., p. 3). Un oligopolio es una estructura de mercado donde el número de vendedores es muy pequeño. Las compañías están conscientes de la interdependencia de cada una en las ventas, producción, inversión y publicidad, de ahí que si una manipula las variables que controla, las demás le responden (David Pearce, *The MacMillan dictionary of modern economics*, Londres, MacMillan Press, 1981).

<sup>203</sup> Entre las compañías que usan el azúcar como insumo están RR-Nabisco y Philip Morris-General Foods (Greer, art. cit., p. 3). Greer usa el término oligopsónico, que se refiere a los mercados donde muy pocos compradores enfrentan a un número grande de vendedores (Pearce, *op. cit.*).

<sup>204</sup> El jarabe de maíz es una solución purificada y concentrada de sacáridos obtenidos a partir de fécula de maíz. El JMAF se obtiene al convertir una porción de glucosa del jarabe maíz en fructosa (Buzzanell *et al.*, *op. cit.*, pp. 55 y 58).

<sup>205</sup> Buzzanell y Lord, *op. cit.*, p. 2.

en fructosa ocurrió en la industria refresquera, pues la conversión se completó a mediados de los ochenta<sup>206</sup>.

Los productores de jarabe de maíz alto en fructosa tuvieron los siguientes porcentajes de mercado en 1988: casi 35% de ADM, 27% de Staley, 13% de CPC, 12% de Cargill, y un 8% para American Maize y 5% para Hubinger<sup>207</sup>.

*El programa del azúcar y la Sección 22* El elemento medular de la política azucarera de Estados Unidos es la protección del ingreso de los productores de azúcar, mediante la garantía de un precio dos veces mayor al internacional<sup>208</sup>. Esto obedece a las dos grandes metas de la política agrícola: asegurar la prosperidad del sector y mantener un abasto seguro y confiable de la oferta de alimentos<sup>209</sup>.

La intervención gubernamental en la industria azucarera tiene una historia de 200 años, y sus objetivos fueron, en un principio, promover su desarrollo y, posteriormente, proteger a los agricultores de las fluctuaciones en el precio internacional del azúcar<sup>210</sup>. De acuerdo con ello, el objetivo de la política de importaciones azucareras, desde 1982, ha sido ajustar la cuota global de manera que el precio que obtengan los productores internos de azúcar de caña y de remolacha se mantenga sobre los mínimos que establece la legislación agrícola<sup>211</sup>.

<sup>206</sup> La industria refresquera norteamericana es la más grande del mundo (Buzzanell y Lord, *op. cit.*, p. 2).

<sup>207</sup> Greer, art. cit., p. 8.

<sup>208</sup> El mercado internacional de azúcar es, de hecho, un mercado residual. Sus precios son mucho menores que los precios establecidos en regímenes comerciales, que son los que rigen la mayor parte del comercio azucarero (75%) como el sistema de cuotas de Estados Unidos (Buzzanell *et al.*, *op. cit.*, p. vi).

<sup>209</sup> Kirsten Allen, "Prologue", en Kirsten Allen (ed.), *Agricultural policies in a new decade*, National Center for Food and Agricultural Policy, Washington, D.C., 1990, p. 7.

<sup>210</sup> Buzzanell *et al.*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>211</sup> David Skully, "Auctioning tariff quotas for U.S. sugar imports", en USDA-ERS, *Sugar and sweeteners. Situation and Outlook Report*, SSS-223, mayo de 1998, p. 17. La legislación del programa del azúcar en Estados Unidos, a partir de 1990, tuvo su origen en 1981, cuando el Congreso la creó para garantizar un precio de \$0.18 por libra a los productores de caña de azúcar y \$0.22 por libra a los productores de azúcar refinada y los productores de remolacha. Para garantizar estos precios, el Departamento de Agricultura ha utilizado un sistema de cuotas de importación de azúcar y las compras de la *Commodity Credit Corporation* (CCC), a la cual los productores le entregan el azúcar si el precio baja del mínimo establecido (Anthony Hemstad, "Bittersweet: U.S. sugar import quotas and

Se debe distinguir entre las cuotas de azúcar y las de productos endulzados. Las cuotas al *azúcar cruda* operan de manera discrecional desde 1982: no se apoyan en las cláusulas de la Sección 22<sup>212</sup>, sino que se basaron en su propia Tarifa Arancelaria la cual autoriza las restricciones cuantitativas según los intereses de los productores internos de azúcar y de las partes contratantes del GATT que fueran afectadas<sup>213</sup>. El Departamento de Agricultura emitió, en 1982, certificados de importación a los países elegibles para esas cuotas —de acuerdo a los patrones históricos de comercio—, sistema que en 1990 se convirtió en aranceles-cuota<sup>214</sup>. Los *productos que contienen azúcar* están en la Sección 22 que, desde 1985, asigna cuotas por separado a cada categoría y las distribuye bajo el sistema de primero en llegar, primero en recibir. Se calcula que, en ausencia de las cuotas, las importaciones desplazarían al 70% de la producción interna de azúcar cruda.

Cabe mencionar que, en 1985<sup>215</sup>, se dispuso que el programa funcionara sin costo para la Tesorería estadounidense, de manera que se redujo el monto de las cuotas. La reducción de las cuotas se debió a que la producción interna no había sido restringida, y que además aumentó en 15% como respuesta al alto precio de garantía. Dicho precio también provocó la reducción de la demanda en 15% de 1981 a 1989, pues se comenzaron a producir sustitutos del azúcar,

---

the Caribbean Basin”, en Hemstad, en Scott B. MacDonald y Georges Fauriol (eds.), *op. cit.*, p. 19).

<sup>212</sup> El azúcar y los productos endulzados fueron incluidos desde 1935 en la Sección 22 de la Ley de Ajuste Agrícola de 1933, considerada como el mecanismo comercial más importante en la política agropecuaria norteamericana. Por medio de la Sección 22, el Congreso autorizó al Presidente a imponer aranceles a las importaciones que interfieran, o amenacen con interferir, con cualquier programa de apoyo agropecuario que el Departamento de Agricultura, o cualquiera de sus agencias, ponga en marcha (María Laura Alamillo, *El impacto de las restricciones cuantitativas en el sector agropecuario de Estados Unidos: el caso de lácteos y azúcar*, tesis, El Colegio de México, 1993, p. 55).

<sup>213</sup> John Nuttall, “Evolution of sugar import policies and programs 1981-1988”, (FAS Staff Report No. 8), Washington, D.C.: FAS-USDA, 1988, pp. 5-7 en Alamillo, *op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>214</sup> Un arancel-cuota consiste en un arancel que se aplica a cierto producto hasta cierto límite, llamado arancel dentro de la cuota, y más allá de esa cantidad se le aplica un arancel mayor, que en la práctica hace imposible su importación (DeFouloy, *op. cit.*).

<sup>215</sup> Así lo estableció la enmienda Dole de la Ley de Seguridad Alimenticia, o *Food Security Act* de 1985. Sus objetivos eran mantener el ingreso de los agricultores, expandir las exportaciones y disminuir las existencias de mercancías agrícolas (especialmente los granos y el algodón). También cumplía con el objetivo más amplio de disminuir el déficit presupuestal (Allen (ed.), *op. cit.*, p. 12).

de los cuales el más importante ha sido el jarabe de maíz alto en fructosa (HFCS, por sus siglas en inglés), cuyo precio es menor, pero aprovecha el alto precio de aquella. La cuota global del año fiscal 1990/1991 fue de 2.3 millones de toneladas y se redujo a 1.5 en 1991/1992<sup>216</sup>. Es decir, los países exportadores de azúcar a Estados Unidos han llevado el peso de la reducción de la demanda interna. La porción de la cuota de cada país exportador fue disminuida proporcionalmente a la disminución global, pero en ningún caso podía ser menor de 7,258 toneladas, categoría en la que se encuentra México<sup>217</sup>.

Por otra parte, esa enmienda transfirió el peso de los precios a los consumidores, y afectó la competitividad en precios de los refinadores y las industrias secundarias, los cuales no habían podido cambiar esa situación<sup>218</sup>.

Ahora bien, la cuota global de azúcar cruda fue convertida, desde 1990, a un arancel-cuota para regular el volumen de las importaciones<sup>219</sup>. El derecho a exportar a Estados Unidos sigue siendo otorgado a países determinados, así como el monto del arancel cuota por país. Muchas de estas exportaciones se hacen sólo porque Estados Unidos ha otorgado ese derecho (que se basa en las importaciones históricas) a productores que no son tan eficientes como los de otros países. Cabe mencionar que los países del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), donde se encontraba México antes de la entrada en vigor del TLCAN, y la Iniciativa de

---

<sup>216</sup> William A. Messina Jr., y James L. Seale, Jr., "U.S. Sugar Policy and the Caribbean Basin Economic Recovery Act: Conflicts Between Domestic and Foreign Policy Objectives", *Review of Agricultural Economics*, 15(1993), num.1, pp. 167 y 178.

<sup>217</sup> México está dentro de esta categoría mínima, porque casi no exportaba nada cuando se instauró la cuota en 1982 (Eduardo Gitli, "El TLC y las perspectivas de la producción azucarera", *Comercio Exterior*, 44(1994), num. 7, p. 645).

<sup>218</sup> Se estima que los consumidores pagan de \$1000 a \$2700 millones anuales más de lo que deberían (Butler y Otero, "Sweet neighbors? The state and the sugar industry in the United States and Mexico under NAFTA", en Peter Singelmann (ed.), p. 66).

<sup>219</sup> Esto se debió a que en 1989, Australia acusó al programa de azúcar de ser inconsistente con el artículo IX del GATT, y el panel le dio la razón. En Octubre de 1991, se introdujo el arancel-cuota, que no viola el GATT, pero en la práctica no modificó los patrones de comercio (Skully, "Auctioning tariff quotas for U.S. sugar imports", en USDA-ERS, *Sugar and sweeteners. Situation and Outlook Report*, SSS-223, mayo de 1998, p. 18).

la Cuenca del Caribe (ICB) estaban exentos del arancel de 0.625 ctvs/lb para los cargamentos dentro de la cuota, pero no del arancel para las exportaciones que exceden a la cuota.

El alto precio del azúcar perjudicaba a la competitividad de industrias secundarias y las refinerías. Como respuesta a ello, se creó el Programa de Reexportación de Azúcar Refinada. Bajo este programa, el gobierno permite a los refinadores que importen azúcar cruda, a los mejores y más económicos proveedores, en cantidades mayores al arancel cuota bajo las siguientes condiciones: que exporten el azúcar en forma refinada o que la exporten en productos que contienen azúcar en un lapso de 90 días a partir de la importación<sup>220</sup>.

Ahora bien, la estructura actual de la industria azucarera se estableció en junio de 1993, cuando se asignaron topes a los productores de caña y de remolacha, según los patrones históricos de producción, para mantener al menos un nivel de importaciones de 1.25 millones de toneladas<sup>221</sup>.

*La formulación de la política azucarera norteamericana* En general, el proceso de formulación de las políticas agrícolas en Estados Unidos es muy complejo, a causa de la variedad de intereses privados y agencias gubernamentales que confluyen en ella. Al Departamento de Agricultura, las organizaciones agrícolas y los subcomités agrícolas del Congreso<sup>222</sup> se les han sumado la Oficina de Administración y Presupuesto, la Oficina de Administración de

<sup>220</sup> Skully, "Auctioning tariff quotas for U.S. sugar imports", en USDA-ERS, *Sugar and sweeteners. Situation and Outlook Report*, SSS-223, mayo de 1998, p. 18.

<sup>221</sup> Butler y Otero, "Sweet neighbors? The state and the sugar industry in the United States and Mexico under NAFTA", en Peter Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 66.

<sup>222</sup> La principal organización de productores de azúcar es la American Sugar Alliance, compuesta por American Sugarbeet Growers Association, American Sugar Cane League, Archer Daniels Midland Company, Florida Sugar Cane League, Gay and Robinson, Inc., National Corn Growers Association, Rio Grande Valley Sugar Growers, Inc., Sugar Cane Growers Cooperative of Florida y U.S. Beet Sugar Association ([www.sugaralliance.com](http://www.sugaralliance.com), 28 de noviembre de 1998). Los Comités en el Congreso son: el Comité de Agricultura, Nutrición y Zonas Forestales del Senado (p. 391). La Casa de Representantes tiene el Comité de Agricultura, que en la 102a. Legislatura tuvo un subcomité de Algodón, Arroz y Azúcar (p. 425), y la 103a. tuvo un subcomité de Productos Agrícolas Generales (p. 419) (Joint Committee on Printing, U.S. Congress, *Official Congressional Directory 1991-1992 y 1993-1994*, U.S. Printing Office, Washington, D.C.).

Alimentos y Medicamentos, la Agencia de Política Ambiental, USTR y el Departamento de Estado. El proceso para formular las políticas es de acomodo mutuo, lo cual conduce a inconsistencias y a pocas claves en cuanto a las verdaderas metas de la política. El mismo acomodo se puede notar en la formulación de las políticas agrícolas comerciales<sup>223</sup>.

Es cierto que la diversidad de intereses complican la identificación de éstos y de sus metas. Sin embargo, existen lineamientos generales que también dictan los objetivos en las negociaciones comerciales. Como se mencionó, los más importantes son el abasto seguro de la oferta de alimentos y la prosperidad del sector. A éstos hay que añadir otros factores. En las últimas dos décadas, surgieron nuevas fuerzas que han producido cambios en la política agrícola. Entre ellas están el déficit del presupuesto federal (sobre todo en los ochenta), la preocupación generalizada por proteger el medio ambiente, y las negociaciones del GATT, donde las restricciones al comercio han tenido un doble papel: pueden servir como arma de negociación, pero también han deslegitimado los esfuerzos norteamericanos en favor del libre comercio. Estos aspectos han mitigado la fuerza de los intereses que dieron sustento a los programas agrícolas, los cuales son producto de los asuntos tradicionales en la agricultura norteamericana<sup>224</sup>.

Conforme se ha expandido el comercio internacional y, sobre todo, con el abandono del patrón oro en 1973, han aumentado los límites a la capacidad de Estados Unidos para controlar su suerte en la economía internacional. Esto también ha mermado la validez de los argumentos a favor de los programas agrícolas<sup>225</sup>. Además, dichos programas han enfrentado la creciente oposición de los consumidores y de industrias secundarias. Sin embargo, el gobierno

---

<sup>223</sup> Para los organismos encargados de las negociaciones agrícolas, ver *supra*, Capítulo dos.

<sup>224</sup> Los ingresos de los granjeros, los precios al consumidor, los intereses de las agroindustrias, la vitalidad de las comunidades rurales y las políticas de comercio y relaciones exteriores (Allen, "Preface", en Allen (ed.), *op. cit.*, p. xiii).

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 9.

norteamericano ha continuado apoyándolos, por diversas razones. Las que más destacan son el valor del sector agrícola para la alimentación, la conveniencia política, y las negociaciones y coaliciones de los grupos que se benefician de la política agrícola<sup>226</sup>.

El argumento principal de los grupos de interés azucareros a favor del programa del azúcar es que su precio es demasiado volátil, y que el programa provee estabilidad en los precios y garantiza un buen nivel de producción. La fuerza de estos grupos de interés en el Congreso es notoria: de 1983 a 1990, el lobby dio \$3.3 millones de dólares en donaciones a las campañas de varios congresistas. Este lobby se ha aliado en muchas ocasiones con los productores de cacahuates, leche, tabaco y algodón, pues eso facilita su influencia en el Congreso<sup>227</sup>.

El programa del azúcar, por su parte, también se ha adaptado a los factores mencionados, y ha sido sujeto de oposición dentro y fuera de Estados Unidos. A ello se debe la introducción del arancel cuota en 1990 y la asignación de porcentajes de producción en el mercado interno en 1993, que ya se mencionaron.

Por otro lado, el programa también ha provocado seria oposición. Los principales argumentos son que el programa crea serias desigualdades entre granjeros, sube demasiado el precio de la tierra para los cultivos, le cuesta muchos empleos al país, y disminuye la

---

<sup>226</sup> Las objeciones más frecuentes a los programas de agricultura son: los costos en términos de presupuesto, pues sólo benefician a un pequeño porcentaje de la población; los altos costos a la economía, en términos de consumidores, distribución de recursos y eficiencia; la inequidad; las ineficiencias e inconsistencias en la planeación; la incapacidad de corregir los problemas de la economía rural; y los daños que producen a los recursos de agua, tierra y aire. Además, los programas provocan que Estados Unidos sea un proveedor residual de productos agrícolas, y no se adaptan a las realidades de la agricultura y su comercio. Otras razones son la importancia de los alimentos para el tejido social y los lazos históricos con la cultura agrícola (Allen (ed.), *op. cit.*, p. 5).

<sup>227</sup> Bob Dole (R-Kans.), quien fue líder de la minoría en el Senado, Dave Durenberger (R-Minn.) y Rudy Boschwitz (R-Minn.). De la Cámara de Representantes, sobresalen Arlan Stangeland (R-Minn.), y Byron Dorgan (D-N.Dak.), en cuyos estados se produce 40% de la remolacha (Hemstad, "Bittersweet: U.S. sugar import quotas and the Caribbean Basin", en Hemstad, en Scott B. MacDonald y Georges Fauriol (eds.), *op. cit.*, p. 27).



competitividad de muchas industrias. Además, el programa daña a los aliados regionales de Estados Unidos, pues ha reducido sus exportaciones de azúcar<sup>228</sup>.

El peso de los productores de caña, remolacha y azúcar cruda tiende a ser mucho mayor en el Congreso, en tanto que representa a los intereses de sus distritos electorales. También es fuerte en el Departamento de Agricultura, pero no así en otras dependencias del Ejecutivo. Éste también debe responder a consideraciones importantes de política exterior que se vinculan con el comercio bilateral de productos como el azúcar, y es aquí donde ha intervenido el Departamento de Estado, para tratar de resolver las contradicciones entre ambas políticas<sup>229</sup>.

*La representación de la industria azucarera en las negociaciones* Como se vió en el Capítulo dos, la representación de la industria azucarera está garantizada, por ley, de manera periódica, balanceada según sus miembros y debe asegurar que la política comercial agrícola refleje los intereses comerciales y económicos de los productores agrícolas.

La composición de los comités asesores fue la siguiente: las compañías que participaron en el Comité Asesor Técnico para Comercio de Endulzantes fueron *Borden, Inc., Idabo Farm Bureau, The Amalgamated Sugar Company, U.S. Beet Sugar Association, Savannah Foods and Industries,*

---

<sup>228</sup> Según el Departamento de Comercio, el programa ha desplazado a 12000 trabajadores (Hemstad, "Bittersweet: U.S. sugar import quotas and the Caribbean Basin", en Hemstad, en Scott B. MacDonald y Georges Fauriol (eds.), *op. cit.*, pp. 28r).

<sup>229</sup> Esto fue muy notorio durante la Guerra Fría, por ejemplo, con Cuba y Nicaragua. También lo ha sido con los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICB), a la cual pertenecen Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Montserrat, Antillas Holandesas, Panamá, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía y San Vicente, Trinidad y Tobago y, recientemente, Nicaragua. La ICB se creó en 1983 a partir de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, cuya duración fue hasta 1995. Sus objetivos eran promover el crecimiento económico de la zona, por medio del comercio y la ayuda económica, y proteger los intereses de seguridad, económicos y políticos de Estados Unidos. En términos comerciales, el objetivo era aumentar los ingresos de los productores caribeños, por medio de acceso libre de impuestos a Estados Unidos. Sin embargo, la ley permitía sustituir el arancel cero por uno mayor si las exportaciones de azúcar perjudican a los productores norteamericanos. El Congreso también estaba facultado para redistribuir las cuotas de manera que no aumente la cuota total de azúcar (Messina y Seale, art. cit., pp. 168 y 173).

*The American Beekeeping Federation, Inc., Sweetener Users Association, Mabarr Farms y M&M/Mars Corp.*<sup>230</sup>

Las compañías de industrias que producen o usan endulzantes en el Comité Asesor de Política Comercial fueron *Cargill, Inc., International Archer Daniels Midland Co. y Florida Sugar Cane League*<sup>231</sup>.

Ahora bien, el equipo negociador, durante el gobierno de George Bush y la negociación del texto principal del tratado, se conformó de la siguiente manera:

Representante Comercial de Estados Unidos, Carla Hills  
 Negociador en Jefe, Julius Katz  
 Representante Diputado, Rufus Yerxa  
 Secretario de Agricultura, Edward Madigan

Los miembros del equipo negociador cambiaron cuando William Clinton asumió la presidencia. Ellos continuaron la negociación en lo que se refiere a los acuerdos paralelos y la aprobación del TLCAN en el Congreso. Su conformación fue la siguiente:

Representante Comercial de Estados Unidos, Michael Kantor  
 Representante Diputado, Rufus Yerxa  
 Secretario de Agricultura, Michael Espy

El nombramiento de Mike Espy fue muy importante para los grupos a favor del programa del azúcar. Mike Espy fue diputado demócrata por Mississippi. Él fue miembro del Comité de Agricultura y vicepresidente del subcomité de Algodón, Arroz y Azúcar en la 102a. legislatura, y estaba a punto de convertirse en presidente del subcomité cuando fue nombrado Secretario. También fue miembro del Comité sobre Presupuesto, y del caucus<sup>232</sup> negro, uno de los grupos en el Congreso que más apoyaron a los grupos azucareros proteccionistas durante

---

<sup>230</sup> *Report of the Agricultural Technical Advisory Committees for Trade on the North American Free Trade Agreement*, septiembre de 1992.

<sup>231</sup> *Report of the Agricultural Policy Advisory Committee regarding the North American Free Trade Agreement*, septiembre de 1992.

<sup>232</sup> Un *caucus* es una reunión de miembros de un partido en una de las cámaras legislativas con el propósito de tomar decisiones sobre líderes del partido y asuntos legislativos (Jack Plano, y Milton Greenberg, *The American*

las negociaciones del TLCAN<sup>233</sup>. Edward Madigan, anterior Secretario, también había sido congresista y participó en el Comité de Agricultura. Sin embargo, pertenecía al Partido Republicano, y el gobierno de Bush apoyó más las políticas orientadas a favor de las grandes empresas agrícolas exportadoras. La industria azucarera, en cambio, favorece más las políticas orientadas a restringir la oferta<sup>234</sup>.

#### 4. Las políticas azucareras y el comercio

Un punto de partida para comprender lo que, tanto México como Estados Unidos, podrían estar dispuestos a negociar y bajo qué condiciones, son las respectivas políticas azucareras y las de comercio. El objetivo en esta tesis no es estudiar su coherencia o consistencia interna, pero sí hacer varias observaciones relevantes para estudiar la negociación.

En México, se observa una tendencia a fijar el precio de la caña y del azúcar por debajo de los costos de producción, lo cual ha desgastado la capacidad productiva de la industria, principalmente a los proveedores de la materia prima<sup>235</sup>. Esto explica, en buena medida, las fluctuaciones entre los periodos de importación y exportación de azúcar. De acuerdo con ello, en 1990 se estableció un arancel variable, que sustituyó a las licencias de importación, para regular las importaciones de azúcar, conforme lo exija la demanda interna. Sin embargo, dicha protección no proveyó el control adecuado de las importaciones, con las consecuencias

---

*Political Dictionary*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 7a. ed., 1985, p. 196).

<sup>233</sup> "Clinton picks congressman for USDA Secretary", *Sugar Journal*, 55(1993), núm. 8, p. 26.

<sup>234</sup> Theodore Cohn, *The intersection of domestic and foreign policy in the NAFTA agricultural negotiations*, Canadian American Public Policy Series, Orono, Maine, Canadian-American Center, Universidad de Maine, no. 14, 1993, pp. 36-39.

<sup>235</sup> El costo de producción promedio de 1980 a 1990 fue de \$346.25/kg a precios corrientes. El consumidor pagó 326.04, es decir que el subsidio fue de 20.2, sin contar el costo de comercialización (Luis Ramiro García Chávez, "Perspectivas de la agroindustria cañera de México ante el Tratado de Libre Comercio", en José Luis Calva, *et al.*(eds.), *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio*, México, Universidad Autónoma de Chapingo y Juan Pablos Editor, 1992, pp. 86j).

adversas para la industria<sup>236</sup>. El control fue más bien laxo, y ello se debió a errores gubernamentales, pero también a la dificultad para predecir las variaciones en la producción.

Ahora bien, también se observa que, entre los incentivos más importantes para adquirir ingenios estuvieron el abasto de las industrias secundarias y, para algunos, la exportación. Según un artículo, “los analistas consideran que a los inversionistas que compraron los ingenios no les interesan las factorías del sureste, pues el futuro de la industria azucarera está en la exportación a Estados Unidos y Canadá, por lo cual sólo han mantenido en niveles aceptables a los ingenios del norte, que es donde se concentra la infraestructura más desarrollada para producir y comercializar los productos del campo”<sup>237</sup>. Sin embargo, no es posible identificar medidas destinadas a conservar los medios de sustento en el campo, como el cultivo de la caña. El énfasis en la productividad y la atracción de capitales podría crear las condiciones para aumentar la producción de azúcar, pero no necesariamente iba a proteger los ingresos de los productores de caña<sup>238</sup>, por no decir la autosuficiencia alimentaria<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> En 1990/91, México importó 1.4 millones de toneladas, de las cuales 86% fue azúcar refinada para la industria, proveniente de Estados Unidos, la Comunidad Europea y Brasil. En 1991/92 importó 275 mil, y se pronosticaban 500 mil para 1992/93, de las cuales 60% serían de azúcar refinada, casi toda de Estados Unidos (Buzzanell y Lord, *op. cit.*, p. 4). El arancel variable no se aplicó a tiempo para frenar el exceso de importaciones durante 1990, lo cual repercutió incluso hasta 1993, cuando ya el arancel había subido. El arancel variable es un arancel *ad valorem* que se fijó desde 1991, y su fórmula es (precio de referencia - valor normal)/valor normal. Los precios de referencia los fija el gobierno, y el valor normal se determina con base en los índices y cotizaciones del mercado mundial (Gitli, art. cit., p. 644 y 645).

<sup>237</sup> Juan Danell, “El azúcar, con el amargo sabor de la crisis”, *Época*, 1993, núm. 115, p. 24.

<sup>238</sup> Según Arturo Alvarado, los programas y políticas salinistas para el campo fueron acordes con su concepción económica, pero no formaban parte de un proyecto estatal definido para la sociedad rural mexicana. “El contenido económico de los programas es claro [...] Sin embargo, siempre ha faltado un profundo razonamiento político y social sobre la situación agraria de México, para poder considerar a estos programas como una nueva política inserta en una estrategia global” (art. cit., p. 134).

<sup>239</sup> De acuerdo con Arturo Alvarado, el gobierno de Salinas abandonó esta meta, que habían perseguido los gobiernos posteriores a la Revolución. Esto se debió a que, ante la crisis, la administración salinista actuó, pero subordinando el sector agropecuario al plan de estabilización (art. cit., p. 140).

Los resultados económicos del sexenio de Salinas fueron los siguientes: el PIB agropecuario sólo creció 5.1% en todo el sexenio; no se logró nada en materia de inversión; su participación en el PIB fue sólo de 6.9%. Sin embargo, en la estadística oficial las cosechas de granos tuvieron crecimientos y récords históricos. Por otra parte, el empleo se estancó; el ingreso promedio de los empleados nunca superó la mitad del promedio nacional y el empleo remunerado tendió a disminuir (Arturo Alvarado, art. cit., p. 139).

Lo anterior contrasta con el programa del azúcar en Estados Unidos. Como se vió, el programa tiene el objetivo de proteger el ingreso de los productores de azúcar. Esta prioridad se ha mantenido a lo largo del tiempo y, de acuerdo con ella, se ha adaptado la política comercial azucarera a las demandas de las refinerías, las industrias secundarias y diversos objetivos de política exterior. Aunque Estados Unidos siempre ha sido un importador neto, no ha presentado fluctuaciones en su producción tan grandes como las de México, y había tendido más bien a la autosuficiencia azucarera. Además, su política comercial establece un control riguroso en grado sumo —el arancel-cuota— para mantener a cierto nivel los precios internos.

A partir de ello, se establecen ciertos parámetros de lo que ambos países podían negociar. En principio, era difícil prever que, en Estados Unidos, los ingresos se verían perjudicados o que la producción de azúcar sería desplazada como resultado de una negociación con México. En todo caso, una concesión a la entrada de azúcar mexicana, si se hacía, repercutiría sobre los otros países dentro de la cuota global de azúcar.

En cuanto a México, no ha habido un esfuerzo por proteger los ingresos rurales, ni un proyecto para la sociedad rural mexicana, particularmente la mayoría de los productores de caña de azúcar. A este factor se debe sumar la desigualdad en la representación durante las negociaciones, donde los ingenios, o al menos aquellos integrados con industrias secundarias, fueron los que llevaron la ventaja. Esta representación abrió las posibilidades de lo que Estados Unidos podía negociar con México. En primer lugar, los nuevos dueños de los ingenios tenían —y tienen— el derecho de usar los insumos que mejor les convenga, siempre y cuando observen las normas que establece la Secretaría de Salud. Ello implica que pueden decidir en qué medida emplear azúcar o sustituirla con otros endulzantes, como el JMAF. En segundo lugar, los productores de caña de azúcar no estaban representados de manera que defendieran

sus intereses, y así mitigar el impacto que podría provocar una decisión en su contra durante las negociaciones.

Tal vez esto podía ocurrir incluso sin un tratado de libre comercio, pero no es esa la circunstancia bajo estudio. La negociación misma de dicho tratado fue un factor esencial que dio forma a las expectativas de ambos países para regular el comercio azucarero bilateral.

## II. El comercio azucarero en América del Norte

### 1. Flujos comerciales entre México y Estados Unidos

Los flujos comerciales en Norteamérica a principios de los noventa eran, básicamente, los siguientes: Estados Unidos exportaba azúcar refinada a México, Estados Unidos y Canadá comerciaban azúcar y fructosa en ambos sentidos, y Estados Unidos comenzaba a exportar fructosa a México. Tanto México como Estados Unidos producían la mayor parte de su consumo de azúcar. Estados Unidos disminuyó sus importaciones de azúcar en los años ochenta, y México osciló de exportador neto a importador neto. México y Estados Unidos fueron importadores netos de azúcar de 1988 a 1992<sup>240</sup> (ver Anexo 2).

De 1989 a 1995 Estados Unidos mantuvo una balanza comercial positiva con respecto a México en el comercio azucarero. Estados Unidos no ha sido el principal socio en el comercio azucarero para México, aunque México sí fue uno de sus principales mercados de exportación de 1989 a 1992, y dejó de serlo de 1992 a 1996. México no fue un proveedor representativo de azúcar para Estados Unidos en ningún año de 1989 a 1996, contando las exportaciones de

---

<sup>240</sup> Estados Unidos exporta azúcar refinada a Canadá bajo el Programa de Reexportación. De acuerdo con el TLC entre ambos, el comercio de azúcar no pagaría aranceles a partir de 1998. En 1991, Estados Unidos exportó casi 70 mil toneladas, e importó 30 mil. El comercio de HFCS fue el siguiente: Estados Unidos exportó a 70 mil toneladas a Canadá, y éste exportó 100 mil (Buzzanell y Lord, *op. cit.*, pp.1,4 y 5).

azúcar dentro de las cuotas y el Programa de Reexportación. México sólo tenía 0.5% de la cuota de azúcar cruda en 1991/1992<sup>241</sup>.

Un aspecto importante del comercio, para el cual el TLCAN podía abrir nuevas posibilidades, era el comercio de la fructosa. En México, en 1993, aún no había comenzado a utilizarse en la industria refresquera, aunque, en 1991 y 1992, ya habían cinco compañías que operaban siete refinerías de maíz. Dichas compañías usaban una parte del millón y medio de toneladas de maíz que se importaron en esos dos años, para producir fécula de maíz, jarabe de glucosa, dextrosa y aceite de maíz. Al menos para principios de 1993, ninguna podía producir HFCS, pero varias de ellas ya estaban considerando invertir para producirla en las instalaciones que ya tenían, o en nuevas plantas. La industria refresquera del norte de México tenía potencial para importar HFCS de Estados Unidos, ya que es una zona alejada de las regiones azucareras mexicanas. Para ello, tendría que estar dispuesta a sustituir el azúcar con el jarabe de maíz alto en fructosa como su endulzante principal, aunque acababa de invertir en los ingenios azucareros. El arancel al HFCS era de 15% *ad valorem*, antes de la entrada en vigor del TLCAN, y las importaciones fueron de 300 ton. en 1989, más de 8000 en 1990, 11000 en 1991 y 20 000 en 1992<sup>242</sup>.

---

<sup>241</sup> García Chávez, "Perspectivas de la agroindustria cañera de México ante el Tratado de Libre Comercio", en José Luis Calva, *et al.*(eds.), *op. cit.*, p. 82.

<sup>242</sup> La industria panadera del norte de México importó 20 000 toneladas de fructosa en 1992 (Buzzanell y Lord, *op.*

## 2. Comparación entre las industrias azucareras de México y Estados Unidos Perspectivas para el TLCAN

Hay varios factores a considerar al comparar la competitividad de ambas industrias. Primero se verán los costos de producción<sup>243</sup>, luego los rendimientos y, al final, los pronósticos que se hicieron sobre la posibilidad de que México exportara más azúcar a Estados Unidos.

*Costos de producción* Los análisis de costos promedio de producción y cosecha de caña favorecen a México en todos los casos: el costo por hectárea es 4.7 veces mayor en Estados Unidos, el costo por tonelada de caña es 3.9 veces mayor y el costo por kilo de azúcar que se recupera en campo es 3.1 veces más alto<sup>244</sup>. Las diferencias de precios se deben a la estructura de costos de producción en Estados Unidos y a los costos de la mano de obra<sup>245</sup>. El costo de *procesamiento* de caña por tonelada y por kilo de azúcar cruda favorecen a Estados Unidos en 4 y 11%. El procesamiento en México se vio afectado porque las plantas eran obsoletas e ineficientes, además había un enorme exceso de personal<sup>246</sup>.

A pesar de ello, en Estados Unidos es 69% más caro el procesamiento de una tonelada de caña, *incluyendo* el costo de la materia prima, y el kilo de azúcar cruda es 27.3% más caro de

*cit.*, p. 2 y 5).

<sup>243</sup> Según Stephen Haley, los costos de producción son la base para comparar la competitividad de la producción por regiones y países, y se usan junto con los precios internacionales para determinar la viabilidad de la producción de un mercado una vez que sea liberalizado ("U.S. and world sugar and HFCS production costs, 1989/90-1994/95", en USDA-ERS, *Sugar and sweetener. Situation and outlook report*, SSS-223, mayo de 1998, p. 11.)

<sup>244</sup> Si bien esto varía por región, México sigue llevando la ventaja. Hawaii tiene los costos por hectárea cultivada de caña más altos, y Louisiana tiene los costos más bajos por hectárea cultivada de caña y tonelada de caña. A pesar de ello, ambos costos en Louisiana son 2.6 y 2.9 veces más altos, respectivamente, que el promedio nacional de México (García Chávez, "Perspectivas de la agroindustria cañera de México ante el Tratado de Libre Comercio", en José Luis Calva, *et al.*(eds.), *op. cit.*, pp. 92 y 93).

<sup>245</sup> La estructura de los costos de producción en Estados Unidos incluye la recuperación de capital, los impuestos al capital de operación, las depreciaciones, la renta de la tierra y el pago de labores no remuneradas directamente; en total son 27.2% de los costos. La mano de obra representa 30% en Estados Unidos y 12.2% en México, aunque el cultivo en Estados Unidos es más intensivo en capital, en Hawaii y Texas, a diferencia de Florida (donde van trabajadores emigrados por épocas del año) y partes de Louisiana. Además, el gasto en fertilizantes y químicos es más del doble en Estados Unidos que en México (*ibid.*, p. 93).

<sup>246</sup> Según Azúcar, S.A., a fines de los ochenta, 50% de los ingenios tenían maquinaria obsoleta, 25% mixta y 25% se habían modernizado. Los ingenios tenían 40 000 trabajadores, con 40% más de lo necesario. Entre los problemas principales también estaban la larga distancia a los mercados, la falta de inversión, los bajos volúmenes



producir, porque la materia prima es mucho más cara que en México. El costo, en dólares, de producir una libra de azúcar de caña en Estados Unidos fue 0.21, en promedio de 1980 a 1990, y en México fue de 0.18.

Un kilo de azúcar en México cuesta 30% menos que en Estados Unidos, a pesar de la desventaja en la productividad de campo y de fábrica (en Estados Unidos se produce 18% más caña y 45% más azúcar por hectárea cultivada). Dicha desventaja constituye una de las mayores dificultades para exportar, además de la gran variabilidad en los niveles de producción de caña cada año y el déficit en el abastecimiento interno<sup>247</sup>.

#### *Rendimiento en Estados Unidos y México*

	Rendimiento en producción de azúcar de caña <sup>248</sup> (promedio 1980/81-1989/90)		
	En campo ton/ha	En fábrica %	Agroindustrial ton. azúcar/ha.
México <sup>249</sup>	68.99	8.99	6.20
Estados Unidos	82.25	11.10	9.14
Promedio Mundial	57.73	8.90	5.13

De acuerdo con Eduardo Gitli, el rendimiento agroindustrial aumentó de 5.6 ton de azúcar/ha. en las zafas de 1980-81 y 1981-82 a más de 6.8 ton de azúcar/ha en las de 1990/91 y 1991/92<sup>250</sup>.

Es pertinente comparar los rendimientos de México con los de otros países, que tienen una parte de la cuota azucarera norteamericana. El

de producción y las malas tierras (Butler y Otero, "Sweet neighbors? The state and the sugar industry in the United States and Mexico under NAFTA", en Peter Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 69).

<sup>247</sup> García Chávez, "Perspectivas de la agroindustria cañera de México ante el Tratado de Libre Comercio", en José Luis Calva, *et al.*(eds.), *op. cit.*, pp. 88, 94-96.

<sup>248</sup> Información obtenida en *ibid.*, p. 88.

<sup>249</sup> Las diferencias de rendimiento en México varían mucho, según la región y el acceso a la irrigación. En Morelos y Michoacán es de 104.6 y 93.7 toneladas por hectárea, y en Veracruz y Tabasco es de 66.1 y 59, respectivamente. El promedio de México fue de 7 a 12% mejor que el promedio mundial de 1985/86 a 1989/90, y mayor que los promedios de Brasil y Cuba, dos de los productores más importantes de azúcar en el mundo (Butler y Otero, "Sweet neighbors? The state and the sugar industry in the United States and Mexico under NAFTA", en Peter

rendimiento en campo de México fue menor al de Colombia (127.30) y Australia (80.54). El rendimiento en fábrica fue menor al de Colombia (10.90), Brasil (9.37) y Australia (14). El rendimiento agroindustrial fue menor al de Colombia (13.87) y Australia (11.27)<sup>251</sup>.

*Perspectivas para México en el TLCAN* Según un estudio publicado en 1992, sólo un pequeño grupo de ingenios tenía costos de producción competitivos en comparación con otros países que exportan a Estados Unidos, y son aquéllos con un costo menor a 15 ctvs/lb: José María Morelos, San Miguelito, Puga, José María Martínez, Alianza Popular, Adolfo López Mateos, Quisería, Bellavista, Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo y San Francisco Ameca<sup>252</sup>.

De acuerdo con ese mismo estudio, para alcanzar niveles de productividad similares a los de Estados Unidos, se necesitaban al menos diez años para introducir las medidas necesarias de orden técnico, económico y social. Por otra parte, el estudio plantea la posibilidad ya sea de aumentar las importaciones de azúcar y de sustituir el azúcar con HFCS en la industria refresquera mexicana si no se aumentaba la producción y se reducían los costos. El HFCS en Estados Unidos cuesta de 20 a 28% menos que el azúcar en Estados Unidos, y sus costos de producción son 42%

---

Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 68).

<sup>250</sup> art. cit. p. 642.

<sup>251</sup> García Chávez, "Perspectivas de la agroindustria cañera de México ante el Tratado de Libre Comercio", en José Luis Calva, *et al.*(eds.), *op. cit.*, p. 88. En 1997, por ejemplo, Colombia tuvo 2.3 de la cuota, Australia 8% y Brasil 14%. El mayor proveedor fue la República Dominicana, con 17%; también Filipinas es un proveedor importante, con 13% (Skully, "Auctioning tariff quotas for U.S. sugar imports", en USDA-ERS, *Sugar and sweeteners. Situation and Outlook Report*, SSS-223, mayo de 1998, p. 18).

<sup>252</sup> No habían datos disponibles para los ingenios La Providencia, La Margarita, El Carmen, Xicoténcatl, San José de Abajo, Azucarera Tacotalpa, Santa Rosalía, Tamazula, El Molino, San Nicolás, Emiliano Zapata, Central Motzorongo, El Refugio, El Mante, La Constanacia, La Joya y Central Progreso (García Chávez, "Perspectivas de

menores que el del azúcar a partir de caña, de manera que la fructosa podía competir con el azúcar mexicana<sup>253</sup>.

---

la agroindustria cañera de México ante el Tratado de Libre Comercio”, en José Luis Calva, *et al.*(eds.), *op. cit.*, pp. 89 y 90).

<sup>253</sup> *Ibid.*, pp. 97-98.

## Cuarto Capítulo

### LA NEGOCIACIÓN SOBRE EL AZÚCAR ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

La introducción de esta tesis propone un enfoque que utiliza tanto los factores de política interna como los de política internacional para comprender el desarrollo y el resultado de una negociación. Con base en dicho enfoque, este capítulo relata la negociación del azúcar entre México y Estados Unidos. Para ello, se identificarán los objetivos de ambas partes, los intereses subyacentes y la manera en que trataron de alcanzar dichos objetivos, así como el acuerdo final al que se llegó. La negociación se divide en dos partes, y cada una va precedida de una descripción del entorno político. La exposición se hará en orden cronológico y los comentarios pertinentes se irán haciendo conforme sea necesario.

La pregunta central a responder en este capítulo es: ¿cuáles fueron las condiciones políticas, tanto internas como internacionales, que hicieron posible y dieron forma al acuerdo sobre el azúcar? La hipótesis a demostrar es la siguiente: el acuerdo tomó forma a partir de la posibilidad de vincular el comercio de HFCS con el de azúcar entre México y Estados Unidos.

#### I. Del inicio de las negociaciones al acuerdo que se anunció en agosto de 1992

##### 1. Entorno político

*La política interna estadounidense* A principios de 1990, Carlos Salinas propuso al gobierno de George Bush negociar un tratado de libre comercio entre los dos países. Como se vio en el Primer Capítulo, la motivación más importante para firmar el tratado con México fue de origen político, no económico, y esta es la razón fundamental por la cual se aceptó negociar el tratado. El gobierno de Bush decidió apoyar dicha iniciativa para dar fuerza y legitimidad al gobierno de Salinas, aún afectado por la acusación de fraude en 1988. Además, el apoyo al TLCAN y,

por lo tanto, a la nueva estrategia de desarrollo son una reacción natural de la élite estadounidense, pues la política exterior siempre ha estado orientado, entre otras cosas, a “promover su estilo de vida y su forma de organización económica y política”<sup>254</sup>. Visto así, la firma del TLCAN constituyó una forma de reafirmar y renovar su hegemonía sobre México<sup>255</sup>.

Originario de Texas, Bush comprendía la importancia económica y geopolítica de México para Estados Unidos. Por lo tanto, también debía apoyar el proyecto de dicho gobierno, el de llevar a cabo la transición hacia una economía abierta en México<sup>256</sup>. El gobierno de Bush había heredado el problema de la deuda en América Latina, y ya había avanzado con el gobierno de México en este sentido. La recuperación debía consolidarse, de ahí que aceptara la propuesta de Salinas, y decidiera empezar las negociaciones cuanto antes. Por otro lado, la integración bilateral podía contribuir a aumentar la competitividad de las industrias estadounidenses; la situación económica de Estados Unidos había decaído, mientras su importancia para el hemisferio occidental había aumentado<sup>257</sup>. En septiembre de 1990, George Bush notificó al Congreso la intención de negociar un tratado de libre comercio con Mexico (Canadá se unió a la propuesta en febrero de 1991).

Aunque George Bush no dedicó tiempo suficiente a la política comercial —de ahí que nunca tuvo una relación de trabajo cercana a Carla Hills, Representante Comercial de Estados Unidos—<sup>258</sup>, sí comprendía la importancia de aceptar la propuesta de México. Por su parte,

---

<sup>254</sup> Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 52.

<sup>255</sup> Una creencia que forma parte de la visión del mundo dominante en Estados Unidos es que tienen el mejor sistema político, económico y social que haya existido. Es decir, se creen excepcionales. En la política exterior, se manifiesta en el deber mesiánico de llevar al mundo su versión de la democracia, la economía y la organización social (*ibid.*, pp. 47-48). La hegemonía ocurre cuando, en una relación de dominación, la parte dominada incorpora a su conciencia la certidumbre de que las relaciones de dominación y la desigualdad son naturales, inevitables, o incluso deseables. Es así como se explica la aceptación por parte de los dominados, quienes obtienen poco o ningún beneficio del orden establecido. A diferencia de la hegemonía, la coerción no se aplica todo el tiempo, sino en ocasiones específicas y a manera de correctivo (*ibid.*, p. 29).

<sup>256</sup> Robert Pastor, “The Bush administration and Latin America: The pragmatic style and the regionalist option”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33(1991), núm. 3, p. 12.

<sup>257</sup> Robert Pastor, art. cit., pp. 2-3.

<sup>258</sup> Destler, *American Trade Politics*, Washington y Nueva York, Institute for International Economics y The

Carla Hills se había enfocado a la Ronda Uruguay, la cual era la negociación más importante para la política *comercial* de Estados Unidos. Hills había declarado, en abril de 1990, que la prioridad en el área de liberalización comercial en 1990 sería completar la Ronda en diciembre<sup>259</sup>; sin embargo, el *impasse* en la Ronda no fue superado para ese mes. La Oficina de USTR prefería completar la Ronda antes de negociar con México, pero era necesario avanzar en algún frente, y México quedó como la opción a seguir en ese momento.

La propuesta de negociar con Mexico tomó por sorpresa tanto a los miembros de USTR como a los congresistas<sup>260</sup>. Todos habían anticipado la votación para continuar la negociación de la Ronda, pero no la negociación bilateral con México, que debía ser incluida, por ley, en el mismo paquete. Así, cuando Bush pidió la extensión del *fast-track*, el 1o. de marzo de 1991, incluyó las negociaciones para un acuerdo entre México, Estados Unidos y Canadá.

La inclusión de Mexico ubicó a nuestro país en el centro del debate; de hecho, fue la primera vez que el debate involucró a la Cámara de Representantes y al Senado en su totalidad<sup>261</sup>. 1991 y 1992 eran años de recesión económica en Estados Unidos, y el TLC con México suscitó la oposición, principalmente, de los grupos laborales y ambientales a un TLC con nuestro país y, por lo tanto, a la extensión del *fast-track*.

Los líderes de la mayoría demócrata no querían sacar a México de la autorización, pues juzgaron inconveniente alterar las reglas del juego entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por lo tanto, optaron por negociar con George Bush para que atendiera dichas preocupaciones<sup>262</sup>.

Twentieth Century Fund, 2da. ed., 1992, p. 136.

<sup>259</sup> *Ibid.*, pp. 132 y 134.

<sup>260</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>262</sup> Tom Foley, *Speaker* de la Casa de Representantes, entendía los procedimientos del *fast-track* como un pacto entre el Congreso y el Ejecutivo. Foley no quería alterar las reglas del juego, pues sería más difícil hacer que el Ejecutivo las respetara en el futuro. Lloyd Bentsen, presidente del Comité de Finanzas del Senado, y Dan Rostenkowski, presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Casa de Representantes, escribieron una carta a George Bush para exigirle que respondiera a las inquietudes sobre el estado de la economía, la protección a los empleos y al medio ambiente (*ibid.*, pp. 99s).

Bush respondió en mayo de 1991 con un plan de acción que prometía dar respuesta a las posibles consecuencias del tratado sobre los asuntos laborales, del medio ambiente y el estado de la economía en general. Con la respuesta de Bush, el Congreso aprobó la extensión del *fast-track* a finales de mayo, y las negociaciones del TLCAN comenzaron en junio de 1991<sup>263</sup>.

La intensidad del debate fue reflejo de la vinculación entre asuntos internos y externos, sobre todo en la política comercial, y a que esta ha sido usada, sobre todo desde los años ochenta, con propósitos electorales. En el caso de la autorización para negociar con México, el rechazo se debió a la coincidencia de la propuesta con la recesión económica y la oposición de los sindicatos al libre comercio (sobre todo en las regiones industriales del noreste), y a la imagen negativa que distintos sectores de la población estadounidense tienen de México. Muchos grupos también justificaron su oposición al tratado con base en argumentos como el temor a la contaminación en la frontera, el empleo de mano de obra infantil en las industrias, y otros tantos, ya sea de manera legítima o para promover intereses propios de manera velada. Otros también lo hicieron para atacar a los presidentes Bush y Clinton<sup>264</sup>.

En este entorno, el activismo de los grupos en contra del libre comercio fue balanceado por grupos a favor de la apertura comercial, los cuales habían demostrado que podían ser un contrapeso efectivo a las presiones proteccionistas. La acción de los anteriores se entiende como resultado de la internacionalización de la economía y los beneficios que ésta ha aportado a sus industrias<sup>265</sup>. Dichas empresas son las que más apoyaron al GATT y al TLCAN, aunque el gobierno también las tuvo que presionar para que aumentaran su apoyo durante las negociaciones.

---

<sup>263</sup> Los votos a favor fueron muchos más de los que se esperaban: la Casa aprobó el *fast-track* por 231 votos a favor y 192 en contra, y el Senado votó 56 a favor y 36 en contra (*ibid.*, p. 101).

<sup>264</sup> Howard J. Wiarda, "The U.S. domestic politics of the U.S.-Mexico free trade agreement", en M. Delal Baer y Sidney Weintraub (eds.), *The NAFTA debate. Grappling with unconventional trade issues*, Boulder y Londres, Lynne-Rienner Publishers-CSIS, 1994, p. 134ss. Dicho artículo abunda sobre las razones por las que distintos actores políticos se opusieron o favorecieron el TLCAN.

Por su parte, el gobierno mexicano también utilizó el cabildeo para contrarrestar los efectos negativos de la oposición al TLCAN en Estados Unidos<sup>266</sup>. Esta campaña tuvo como objetivo difundir el mensaje de que los “tecnócratas eran una élite modernizadora sin la cual la inestabilidad sería inevitable”<sup>267</sup>, y obtener el apoyo de los distintos sectores de la sociedad norteamericana para el tratado. La campaña se dirigió a distintos grupos de la población, como los hispanos, pero también hubo un gran esfuerzo —exitoso, por cierto— para ganarse el apoyo de la élite estadounidense<sup>268</sup>. Además, en la campaña se incluyeron los temas del trabajo, el medio ambiente, derechos humanos y el sistema político mexicano, pues se reconoció que estos temas serían los más debatidos durante la votación del *fast-track* y la legislación para que el tratado entrara en vigor<sup>269</sup>.

Como se ve, en este capítulo se presta mayor atención a la política interna norteamericana para comprender el entorno de las negociaciones, sobre todo la fase de ratificación en Estados Unidos. Este énfasis en Estados Unidos tiene varias explicaciones; la primera es la disparidad de poder entre México y Estados Unidos. Otra razón es la división de poderes en el sistema político estadounidense y el papel que la Constitución le otorga al Congreso en materia de comercio internacional.

---

<sup>265</sup> Destler, *op. cit.*, p. 194.

<sup>266</sup> La campaña de cabildeo se trató brevemente en el segundo capítulo. Ver también Todd Eisenstadt, art. cit., y Hermann von Bertrab, *op. cit.*

<sup>267</sup> Tim Padgett, *Newsweek*, 1996, pp. 2-13, en Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 281. Un tecnócrata llega al poder por vía de la burocracia, y usa su conocimiento especializado en la administración de los recursos. El tecnócrata no adquiere compromisos claros con la sociedad, y ésta no le puede exigir responsabilidad. En México, los tecnócratas son un grupo concreto de funcionarios con estudios sobre economía en altos puestos de la administración pública. Según Lindau, la naturaleza de la política en los sistemas autoritarios atenúa la diferencia entre los políticos (quienes deben su cargo a las elecciones) y los tecnócratas (*Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Joaquín Mortiz, México, 1993, cit. por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 101-102).

<sup>268</sup> Entiéndase como élite los funcionarios públicos, académicos, empresarios y periodistas, que se interesan por asuntos extranjeros y que tienen capacidad de tomar decisiones que afectan a otros países. Dicha élite se concentra en Washington y Nueva York, tiene conciencia de grupo y funcionan e interactúan de acuerdo con reglas formales e informales bastante elaboradas (Mills, 1975, pp. 1-27, en Aguayo, *op. cit.*, p. 36). El éxito se atribuye a las costumbres y la personalidad de Salinas, que eran compatibles con aquellas de la élite estadounidense, y a su campaña de relaciones públicas (Tim Padgett, art. cit., pp. 2-13, en *ibid.*, p. 288).

<sup>269</sup> Von Bertrab, *op. cit.*, p. 21.



Esto no significa que en México no haya habido oposición, o que no se hayan llevado a cabo negociaciones entre el gobierno del país y distintos grupos empresariales. Sin embargo, Salinas no tenía intención de democratizar el sistema político, y ciertamente las negociaciones comerciales con Estados Unidos no serían la ocasión para hacerlo. Este razonamiento concuerda con la óptica de un gobierno que necesitaba construir un consenso sólido para apoyar un proyecto de nación que rompía de manera radical con el proyecto anterior<sup>270</sup>. Además, la misma estrategia de cabildeo que el gobierno mexicano llevó a cabo en Estados Unidos demuestra la importancia que el primero atribuyó a la política interna del segundo, para lograr la aprobación del tratado.

Ahora bien, el panorama anterior da una idea de las dificultades que el equipo mexicano debía encarar para lograr la ratificación del tratado en el nivel 2 de Estados Unidos. Como se vió, los motivos para favorecer u oponerse a la extensión del *fast-track* (y, en su momento, a la legislación para poner en marcha el tratado) son muy variados, pero finalmente todos encuentran su expresión política en los votos de los congresistas norteamericanos.

Dentro de las consideraciones de los congresistas se encuentran, evidentemente, las expectativas de sus respectivos distritos electorales. Otro factor de importancia fundamental fue el partido al que pertenecen: la unidad de partido es una de las características de los patrones de votación, y en esto se incluye el apoyo que el Presidente, del partido opositor o del propio, otorga a cada iniciativa de ley. En el caso del TLCAN, el cambio de un gobierno republicano a uno demócrata en enero de 1993 influyó de manera decisiva, tanto el resultado y la duración de las negociaciones, como la votación en el Congreso (esto se discutirá con más detalle en su momento).

---

<sup>270</sup> El mismo Salinas lo expresó de esta manera: "cuando se están realizando reformas económicas tan profundas tiene uno que asegurarse de que se construye un consenso político tras ellas. Si al mismo tiempo se realiza una reforma política radical, puede uno quedarse sin ninguna reforma. Y nosotros queremos tener una reforma, no un

Por el momento, basta señalar que la llegada al poder de un presidente demócrata se considera en esta tesis como un asunto de política interna fundamental, pues le dio forma final a la negociación del azúcar, y a las votaciones en el Congreso para aprobar el TLCAN. Tal vez la fase de ratificación hubiera forzado concesiones similares a las que hizo Clinton, aun con un presidente republicano en el poder, puesto que los temas del trabajo y del medio ambiente fueron dos preocupaciones centrales del 102o. Congreso, con mayorías demócratas en ambas cámaras (que se mantuvieron en el 103o. Congreso). Sin embargo, el presidente Clinton aportó su propio sello al tratado con la iniciativa de los acuerdos paralelos, y los funcionarios que nombró también modificaron el balance de fuerzas que se había logrado durante las negociaciones bajo el gobierno de Bush. Por estas razones, se utilizó el cambio de gobierno como el criterio para dividir en etapas las negociaciones del TLCAN<sup>271</sup>; y la estructura de este capítulo también está pensada de acuerdo a dicho criterio. La negociación del azúcar tuvo su propia dinámica, aunque no es posible registrar su evolución con todo detalle a causa de la discreción que la caracteriza. Sin embargo, el cambio de gobierno, que coincidió aproximadamente con la fase de ratificación, produjo cambios claros y fundamentales en la negociación bajo estudio.

*Las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay* Otro asunto a tomar en cuenta fueron las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay, que se llevaron a cabo de manera paralela a esta etapa de las negociaciones del TLCAN. Al igual que en Norteamérica, la agricultura es uno de los temas más difíciles en términos políticos, y eso se reflejó en el atraso que la agricultura provocó en la Ronda entera.

Como se mencionó, es difícil establecer la evolución de las negociaciones bilaterales en el

---

país desintegrado” (*New Perspectives Quarterly*, 1991, p. 8, en Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 283).

tiempo, por no decir la manera en que se coordinaron las negociaciones del azúcar, en la Ronda y en Norteamérica. Sin embargo, es posible establecer ciertos acuerdos o propuestas de la Ronda que sirvieron de guía para las negociaciones entre México y Estados Unidos.

Las negociaciones sobre agricultura retomaron su impulso en otoño de 1991. En diciembre de ese año, el Director General del GATT publicó el texto Dunkel, en el cual propuso, entre otras cosas, reducir los aranceles a productos agrícolas en un mínimo de 15%<sup>272</sup>. Esta propuesta se hizo antes de que iniciaran las negociaciones agrícolas en el marco del TLCAN, y fue incorporada en las negociaciones bilaterales del azúcar.

Las negociaciones de la Ronda concluyeron el 20 de noviembre de 1992, con el acuerdo de Blair House. Una de las partes más importantes del acuerdo se refiere a los compromisos de acceso mínimo para los productos más protegidos en cada país. En dicho compromiso se permitió contar los acuerdos especiales que ya existían como parte del acceso mínimo, tal como Estados Unidos hizo con el sistema de arancel-cuota para el azúcar<sup>273</sup>.

Estados Unidos se comprometió a reducir el arancel fuera de la cuota en 15% en un periodo de seis años, es decir de 16 ctvs/lb a 14.45 para el año 2000. También acordó fijar la cantidad dentro de la cuota en 1.25 millones de toneladas, aunque esto ya lo había establecido desde 1990, en la *Farm Bill* de ese año<sup>274</sup>.

Tanto Estados Unidos como la Comunidad Europea acordaron excluir ciertos programas de apoyo, como el azucarero, de las nuevas reglas sobre subsidios internos que

---

<sup>271</sup> Me refiero a la división cronológica de la negociación; la división analítica que establece Putnam es distinta.

<sup>272</sup> Dale E. Hathaway y Merlinda D. Ingco, "Agricultural liberalization and the Uruguay Round", en Will Martin y Alan Winters (eds.), *The Uruguay Round and developing countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 34r.

<sup>273</sup> *Ibid.*, pp. 37 y 48.

<sup>274</sup> El arancel de 1 ctv/lb para el azúcar refinada y los jarabes, incluidos en la Sección 22, debía reducirse 15% en seis años. Además, la cuota que regulaba la importación de productos que contienen azúcar, clasificados en la Sección 22, fue convertida en un arancel-cuota equivalente a los niveles de protección de la cuota. Leo C. Polopolus, José Álvarez y William Messina Jr., "Sugar, and GATT: Results of the Uruguay Round", Sugar Policy Series, Fact Sheet no. 9, Institute of Food and Agricultural Sciences, University of Florida, 1994, p. 2.

distorsionan el comercio. Para ambos actores, dichas reglas eran políticamente inaceptables<sup>275</sup>.

Esta negociación es muy importante por sus implicaciones para los acuerdos entre México y Estados Unidos. En primer lugar, habría requerido de un adversario con la capacidad negociadora de la Unión Europea para forzar a Estados Unidos a modificar o eliminar el Programa del Azúcar. El objetivo de Estados Unidos en la Ronda era establecer un control efectivo sobre los subsidios a la exportación que la Unión Europea otorga a los productos agrícolas, y así disminuir las distorsiones al comercio, más que eliminar dichos subsidios<sup>276</sup>. Sin embargo, la Unión Europea negoció en la Ronda en defensa de sus políticas agrícolas, de manera que Estados Unidos no tuvo motivo para eliminar su programa unilateralmente. Para México, esto significaba, *ceteris paribus*, que las negociaciones bilaterales se limitarían al acceso al mercado norteamericano dentro de los compromisos fijados en la Ronda, sin que esto produjera cambios en el Programa del Azúcar *por iniciativa de México*.

México no tenía —ni tiene— capacidad negociadora para modificar la política azucarera de Estados Unidos, lo cual no necesariamente constituye una desventaja, y asumo que no lo fue en las negociaciones bilaterales. El comercio bilateral de azúcar es muy pequeño, sobre todo las exportaciones de México a Estados Unidos. Además, la mejor opción para México, en caso de producir suficiente azúcar para exportar, era el mercado norteamericano, por su vecindad y por los altos precios del azúcar. México, por lo tanto, tenía un gran incentivo para mantener el programa y obtener un acceso preferencial, en vez de competir con otros países exportadores. Atacar el Programa del Azúcar no le convenía y, aun en el caso contrario, habría requerido una capacidad de negociación que México no tiene. La eliminación del Programa del

---

<sup>275</sup> Los negociadores de Estados Unidos habrían tenido que escoger entre reducir los subsidios o crear políticas que no distorsionaran el comercio, lo cual pondría al descubierto el tamaño de las transferencias de dinero que reciben los productores (Hathaway e Ingco, “Agricultural liberalization and the Uruguay Round”, en Martin y Winters, *op. cit.*, p. 55).

<sup>276</sup> Hathaway e Ingco, “Agricultural liberalization and the Uruguay Round”, en Will Martin y Alan Winters (eds.), *ibid.*, p. 58.

Azúcar no es un asunto negociable entre México y Estados Unidos.

Como se verá, los acuerdos que se mencionaron, sobre todo la reducción del arancel fuera de la cuota en 15%, son compromisos que fueron incorporados al acuerdo bilateral sobre azúcar entre Estados Unidos y México. Otra implicación importante es que cualquier acceso de azúcar mexicana a Estados Unidos sería incluida como parte del acceso mínimo de 1.25 millones de toneladas. Estados Unidos tuvo suficiente presión política para acatar lo acordado en el GATT. México, por ser un país en desarrollo, tuvo más facilidad de maniobra<sup>277</sup>.

## 2. La negociación del azúcar

*Introducción y síntesis de la negociación* Las negociaciones de agricultura en el TLCAN, entre México y Estados Unidos, tuvieron como objetivo liberalizar el comercio bilateral. La negociación del azúcar fue marcada desde el principio por un objetivo muy ambicioso que planteó México. Esto molestó profundamente a la industria azucarera estadounidense, la cual respondió tratando de proteger su mercado por todos los medios posibles.

De marzo a junio de 1992, la negociación giró en torno, principalmente, a la protección del mercado azucarero estadounidense frente a la propuesta de un acceso desproporcionado de azúcar mexicana. También se discutieron las reglas para evitar la entrada de azúcar europea, cubana, o de otros países a Estados Unidos, por medio de México.

Para fines de junio hubo un giro fundamental en la negociación, pues Estados Unidos propuso crear una unión aduanera de azúcar<sup>278</sup>. A partir de entonces, se comenzó a dar forma a

---

<sup>277</sup> Estados Unidos y la Unión Europea acordaron un cese al fuego en las quejas sobre comercio agrícola siempre y cuando cada uno cumpliera los compromisos derivados de la Ronda Uruguay durante seis años. México, al igual que los países en desarrollo, gozó de trato preferencial y fue exentado de muchas reglas (*ibid.*, p. 37).

<sup>278</sup> Una unión aduanera es un acuerdo en que los miembros eliminan las tarifas entre ellos y adoptan una tarifa común frente al resto del mundo (Mary Burfisher y Elizabeth Jones (eds.), *Regional trade agreements and U.S. agriculture. An overview*, USDA-ERS, Agriculture Information Bulletin núm. 745, 1998, p. 4).

los términos de la transición hacia el libre comercio, y de la integración de los mercados de endulzantes. Este fue el asunto fundamental: la integración se planeó en torno a la introducción de HFCS<sup>279</sup> en gran escala a las industrias refresquera y de pan dulce en México, a cambio de dar acceso al azúcar mexicana que fuera desplazada de estas industrias. Desde septiembre de 1992, el conflicto central se desarrolló entre la industria azucarera estadounidense que se oponía, y los miembros de la industria azucarera mexicana que querían exportar dicha azúcar.

Es muy importante comprender el papel de este sector de la industria azucarera mexicana en las negociaciones. Como se vio en el Tercer Capítulo, los compradores más importantes de ingenios en México fueron los mismos dueños de la industria refresquera. Además, dichas empresas estaban interesadas en introducir la HFCS a sus industrias, pues es más barata que el azúcar y, por esta razón, representa la principal competencia a la industria azucarera como un todo. Evidentemente, esta contradicción acentuó las diferencias que la crisis había provocado entre los miembros de la industria azucarera mexicana. El resultado fue que, en las negociaciones, la industria azucarera mexicana no presentó una posición unificada<sup>280</sup>. Así, las industrias secundarias que adquirieron nuevos ingenios debilitaron la posición negociadora de la industria azucarera como un todo.

*Objetivos:* Los objetivos de las partes involucradas en esta negociación eran los siguientes:

Como se mencionó, la privatización produjo una situación ambigua en cuanto a los objetivos de la industria azucarera en la negociación. Esto no significa que los intereses dentro

---

<sup>279</sup> Recordar que el jarabe de maíz es un edulcorante calórico que contiene fundamentalmente glucosa y fructosa. Para su producción se emplea tecnología de punta, sistemas automatizados y un estricto control de calidad (Luis Ramiro García Chávez, *La industria de la fructosa. Su impacto en la agroindustria azucarera mexicana*, México, UACH-CIESTAAM/CYTCAÑA, 1998, p. xvii).

<sup>280</sup> Este dato fue proporcionado por el profesor Peter Singelmann, de la Universidad de Missouri en Kansas City. Entrevista, noviembre de 1999.

de la industria azucarera hayan sido representados de manera equitativa, aun dando la apariencia de una voz unificada. Cabe recordar que los ingenios con capacidad de exportar pertenecían, entre otros, a los grupos Beta San Miguel y Sucrum. José Pinto, miembro de grupo Beta, representó a la CNIAA en las negociaciones, y Juan Gallardo, de Sucrum, representó al sector privado. México quería aumentar su acceso al mercado estadounidense, y protegerse de las importaciones de azúcar refinada de dicho país. Al buscar mayor acceso a Estados Unidos, los productores de azúcar no querían un acuerdo que les impidiera sustituir el azúcar con HFCS en la industria refresquera<sup>281</sup>.

Los productores de azúcar de Estados Unidos querían mantener intactos los patrones de comercio azucarero y productos que contienen azúcar entre los dos países<sup>282</sup>. Los productores de azúcar que participaron en el Comité Asesor Técnico para Comercio de Endulzantes fueron *The Amalgamated Sugar Company, Morning Star Farms, Mahar Farms, U.S. Beet Sugar Association* y *Savannah Foods and Industries*. La *Florida Cane Sugar League* participó en el Comité Asesor de Política Comercial.

Los productores de HFCS de Estados Unidos querían liberalizar el comercio de HFCS, sobre todo para incursionar en el mercado de la industria refresquera mexicana. Los principales productores de fructosa son *ADM, Staley* y *Cargill*. *Cargill* participó en el Comité Asesor de Política Comercial.

Las industrias cuyos productos contienen azúcar favorecían la liberalización del comercio de endulzantes y estaban de acuerdo con el mandato del TLCAN: llegar a un tratado que

---

<sup>281</sup> Theodore Cohn, art. cit., p. 36. Cohn cita la declaración de Ann Veneman, Subsecretaria de Agricultura, ante el Comité de Finanzas del Senado, donde reconoció que México se negó a llegar a un acuerdo que impidiera la sustitución de azúcar con HFCS.

<sup>282</sup> Ellos respaldaban el objetivo general de la *Trade and Competitiveness Act* de 1988: llegar a acuerdos en que las mayores naciones exportadoras de productos agrícolas se comprometían a establecer políticas que reduzcan la producción de dichos productos durante periodos de sobreoferta ("Report of the ATAC for trade in sweeteners on the NAFTA, prepared by *The Amalgamated Sugar Company, Morning Star Farms, Mahar Farms, U.S. Beet Sugar Association* y *Savannah Foods and Industries*", septiembre de 1992, p. 1, [mecanogr.]). Es decir, se oponían a un

eliminara las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio bilateral<sup>283</sup>. Las industrias que participaron en el Comité Técnico fueron *Borden, Inc.*, *M&M Mars* y la *Sweetener Users Association*. *International Archer Daniels Midland* participó en el Comité de Política Comercial.

A diferencia de los objetivos de las industrias, aquellos de los equipos negociadores son más complejos. Como se vio, ellos se basan en los intereses, en ambos países, de los productores de endulzantes y las industrias que los utilizan, para llegar a cierto acuerdo. La manera en que apoyaran dichos intereses podía repercutir sobre su lugar en la política interna de sus respectivos países. Además, el equilibrio al que se llegara en un acuerdo también debía incluir los intereses particulares de los negociadores.

No existe un documento oficial disponible sobre los objetivos específicos de los equipos negociadores sobre los endulzantes. Sin embargo, este equipo trabajó muy de cerca con los miembros de la industria. Los empresarios que más participaron en las negociaciones apoyaban, en su mayoría, el proyecto global del gobierno de Salinas, y esto facilitó mucho la cooperación entre ambos<sup>284</sup>. Ahora bien, la máxima prioridad de los negociadores mexicanos era que se aprobara el TLCAN y este objetivo podía forzarlos, eventualmente, a negociar acuerdos particulares que perjudicaran a ciertas industrias.

El equipo norteamericano, por su parte, usó la negociación para debilitar el Programa del Azúcar<sup>285</sup>. Hay momentos de la negociación que parecen contradecir esta afirmación, pero

---

acuerdo que impulsara las exportaciones de azúcar mexicana.

<sup>283</sup> También querían mantener los programas de reexportación del azúcar y productos que contienen azúcar. Estas mismas industrias mencionaron explícitamente los objetivos de proteger a la producción norteamericana de ser desplazada por la producción de países no partes de la zona, así como establecer mecanismos efectivos de consulta y solución de disputas ("Report of the ATAC for trade in sweeteners on the NAFTA, prepared by *Borden, Inc.*, *M&M Mars* y *Sweetener Users' Association*, septiembre de 1992, p. 1-2, [mecanogr.]).

<sup>284</sup> Ver, por ejemplo, Statement by Mr. Juan Gallardo, Chairman of the Mexican Section of the U.S.-Mexico Business Committee and Chairman of the Mexican Business Coordinating Council for International Trade before the Trade Subcommittee of the Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 14 de junio de 1990.

<sup>285</sup> Según el presidente del comité legislativo nacional de *American Sugar Cane League*, el gobierno de Bush había tratado de destruir la industria azucarera por medios legislativos. "Gracias a la sabiduría del Congreso", sus esfuerzos no habían tenido éxito. Ahora, se estaba intentando destruir a la industria por medio de las



estas contradicciones se explican mejor como estrategias del equipo estadounidense para neutralizar a la oposición. La evidencia apunta a dicho objetivo, y este factor es fundamental para comprender el resultado final de la negociación: la creación de una unión aduanera de azúcar. Por otra parte, la aprobación del TLCAN también fue la prioridad de los negociadores estadounidenses y, para ello, debían asegurarse de que la suma de acuerdos tuviera suficiente apoyo en el Congreso.

*Desarrollo de la negociación* El mandato general del TLCAN consistió en llegar a un acuerdo general que eliminara, hasta donde fuera posible, todas las barreras arancelarias y no arancelarias entre los tres países participantes, incluyendo el comercio agrícola. Como se mencionó en el Primer Capítulo, el gobierno mexicano había decidido liberalizar el comercio de maíz. Una vez que se tomó esta decisión en febrero de 1992, era difícil que Estados Unidos excluyera cualquier producto agrícola en la negociación bilateral con nuestro país<sup>286</sup>; fue así como se incluyó al azúcar en las negociaciones.

Ahora bien, no es incorrecto, en sí, apoyar a los sectores que pueden competir en el mercado estadounidense. El problema está en la magnitud relativa de los sectores que no fueron apoyados, como la mayoría de los campesinos que cultivan maíz. En vez de diseñar una solución coherente para corregir la insuficiencia productiva de maíz<sup>287</sup>, la nueva estrategia de desarrollo abrió el mercado a los granos estadounidenses, a cambio de favorecer a unos cuantos productos de exportación. (En el caso del azúcar, tampoco se puede decir que, con un acceso mayor a Estados Unidos, se estuviera apoyando a los campesinos productores de caña, por

---

negociaciones, que se estaban llevando a cabo “en secreto” (Theodore H. Cohn, *art. cit.*, p. 35).

<sup>286</sup> David Orden, *Agricultural interest groups and the North American Free Trade Agreement*, NBER Working Paper Series, Cambridge, NBER, 1994, núm. 4790, p. 31.

<sup>287</sup> El maíz es el producto agropecuario no procesado más importado por México desde la década de los setenta. De 1990 a 1995, las importaciones de maíz se mantuvieron en un rango de 200 a 640 millones de dólares anuales, pero en 1996 se dispararon a más de mil millones (Antonio Yúnez-Naúde, “El TLC, las reformas de cambio

razones que se vieron en el Tercer Capítulo.)

El ejemplo de la agricultura sirve para señalar un grave defecto en la capacidad negociadora de México y la manera en que fue utilizada, aunque este punto de vista seguramente difiere con aquel del equipo negociador. Una estrategia de negociación muy común del débil consiste en utilizar las desventajas a su favor. En el caso del maíz, por ejemplo, el gobierno mexicano no usó la insuficiencia productiva, lo cual constituye una gran debilidad, para defender a los campesinos productores de maíz. Se pudo haber argumentado, por ejemplo, que era necesario promover y proteger su medio de sustento, y así evitar posibles emigraciones a Estados Unidos<sup>288</sup>. México aceptó dicha debilidad, pero en vez de usarla a favor de los campesinos, trató de usarla a favor de las grandes empresas que exportan frutas y vegetales, varias de las cuales, por cierto, también son trasnacionales estadounidenses.

Ahora bien, podría decirse que México no tuvo alternativa, pues Estados Unidos se negó a liberalizar su comercio si se excluía el maíz<sup>289</sup>. Sin embargo, el gobierno mexicano decidió que los intereses a largo plazo estaban en obtener un acceso irrestricto al mercado estadounidense. La horticultura es la única área del comercio agrícola en la que México tenía una balanza positiva<sup>290</sup>.

Por otra parte, se debe reconocer el logro del equipo mexicano pues, para bien o para mal, esta negociación sobre agricultura logró lo que se propuso: el libre comercio con Estados Unidos. México es lo suficientemente grande (el primer mercado de exportación en grasas,

---

estructural y la agricultura mexicana”, en *Economía, agricultura y TLC*, p. 121).

<sup>288</sup> Los campesinos son los principales emigrantes ilegales a Estados Unidos (Cohn, art. cit., p. 29). En una entrevista, se le preguntó a una investigadora del USDA cuáles eran las expectativas del gobierno estadounidense sobre el posible desplazamiento de los campesinos que cultivan maíz en México, a causa de sus problemas para cultivar maíz, y las importaciones de maíz estadounidense. La respuesta fue que los análisis sobre este asunto prevén que el tratado va a promover la creación de empleos en las industrias, de lo cual se pueden beneficiar los campesinos desplazados (entrevista con Mary Burfisher, Economic Research Service, Departamento de Agricultura, noviembre de 1998).

<sup>289</sup> Cohn, art. cit., p. 31.

<sup>290</sup> Cohn, art. cit., p. 30.

aceites, lácteos y semillas, y el segundo en granos en 1992), pero no tanto como para poner en desventaja a los productores estadounidenses protegidos por la Sección 22 y otras barreras<sup>291</sup>. Ello le permitió negociar dicho acuerdo agrícola.

En el caso del azúcar, se debe reconocer que el libre comercio es algo que ningún otro país ha logrado. Los pagos a cambio, durante todo el proceso, fueron enormes, y la transición hacia el libre comercio de azúcar es complicada y restringida. Sin embargo, sólo México ha reunido las condiciones políticas y económicas para llegar a un acuerdo semejante. Como se verá, países como Australia o los del Caribe y Centroamérica siguen sujetos a una cuota y, a partir del TLCAN, a que sus exportaciones sean desplazadas por el azúcar mexicana.

Este ejemplo pone en evidencia las complejidades de la fuerza negociadora en una negociación internacional. A pesar de sus desventajas, la capacidad negociadora de México, como la de cualquier otro país, es un factor muy complejo. Su magnitud se define con relación al entorno político y económico, los cuales varían a cada momento. Para determinar y analizar dichos entornos, el juego de dos niveles provee un marco analítico muy útil.

La vinculación del comercio de maíz con el de frutas y verduras fue el punto de partida de la negociación del azúcar y, a mi juicio, es necesaria para comprender la propuesta inicial del equipo mexicano. La primera noticia disponible sobre la negociación del azúcar fue publicada en *Inside U.S. Trade*<sup>292</sup>, según la cual México propuso ampliar el acceso de su azúcar a Estados Unidos, de 7500 a 1.5 millones de toneladas. Dicha cantidad es desproporcionada con relación a la cuota total de Estados Unidos (1.25 millones de ton.) y a la cuota que México tenía (7500

---

<sup>291</sup> Cohn, art. cit., pp. 30-32.

<sup>292</sup> Alkman Granitsas, "U.S., Mexico appear far apart over sugar in NAFTA agriculture talks", *Inside U.S. Trade*, Washington, 10 (1992), núm. 12, pp. 1, 17-18. David Orden (*op. cit.*, p. 25) y un miembro de la CNIAA (entrevista, mayo de 1998) también citaron esta propuesta como la primera que hizo México. Al preguntarle la razón por la cual los representantes de la industria formularon (o apoyaron) esa propuesta, y si se tenía idea de sus repercusiones, contestó que como miembros de la industria "tenían que hacerlo". En la industria fue visto como

ton.). La nota de *Inside U.S. Trade* concluye diciendo que Estados Unidos rechazó la propuesta de México, y dijo que tal vez elevaría las cuotas de México y Canadá a 25 mil ton. para cada uno, o incluso hasta 40 mil.

Dicha noticia da a entender que los negociadores mexicanos hicieron una propuesta muy abrupta<sup>293</sup>. Ninguna noticia relaciona esta cifra con el acuerdo para liberalizar el comercio agrícola bilateral. Sin embargo, esta misma razón es la que mencionó un negociador canadiense del área del azúcar. Por su parte, un miembro de la CNIAA afirmó que la razón por la cual los representantes de la industria formularon (o apoyaron) esa propuesta, y si se tenía idea de sus repercusiones, fue que como miembros de la industria "tenían que hacerlo". En la industria fue visto como una "impostura", pues el azúcar ni siquiera alcanzaba para el consumo interno<sup>294</sup>.

En suma, la propuesta mexicana debió tener una justificación sólida, dadas las características de la política azucarera norteamericana (y asumiendo que los negociadores mexicanos las conocían), y de la situación de la industria azucarera mexicana<sup>295</sup>. Aún así, la propuesta no deja de parecer absurda, pues una cosa es acordar el libre comercio azucarero, y otra muy distinta pedir tal acceso sin mencionar un plazo de transición. Tal vez fue una manera de negociar deliberadamente agresiva, al pedir lo absurdo, en previsión de obvias dificultades para entrar al mercado estadounidense. Al mismo tiempo, tal vez esta propuesta hizo constar las expectativas mexicanas con respecto a la negociación y el precio que querían poner a la

---

una "impostura", pues el azúcar ni siquiera alcanzaba para el consumo interno.

<sup>293</sup> Al menos en el caso de *Inside U.S. Trade*, se debe notar que su relato de la negociación está fuertemente influenciado por las perspectivas de los productores de azúcar norteamericanos. Éstos hicieron todo lo posible por acusar y criticar el estilo de negociación del equipo mexicano.

<sup>294</sup> Entrevista con Steve Verheul, negociador canadiense sobre comercio de endulzantes en el TLCAN, septiembre de 1999. Entrevista con miembro de la CNIAA, mayo de 1998.

<sup>295</sup> De hecho, la Oficina de SECOFI-NAFTA de la Embajada mexicana elaboró un documento en 1998 sobre la negociación, como material de apoyo para una plática sobre el conflicto bilateral sobre comercio de endulzantes. En ese documento se compara a México con el resto de los países que exportan azúcar a Estados Unidos bajo un arancel preferencial. La comparación demuestra que, de todos esos países, México es el mayor mercado para las exportaciones agrícolas norteamericanas ("NAFTA and sweeteners. Talking points", p. 1 [mecanogr.]) Es muy probable que el equipo mexicano haya argumentado de manera similar cuando propuso un acceso de 1.5 millones de toneladas.

apertura comercial agrícola.

Ahora bien, esta vinculación no excluye la que se hizo entre el comercio de HFCS y el azucarero<sup>296</sup>, y que ya tienen que ver exclusivamente con la negociación de endulzantes. La cifra de 1.5 millones es mayor pero semejante, primero, a la cantidad de azúcar que se usaba en la industria refresquera de México (aprox. 1.3 millones de toneladas). En ambos casos, la posibilidad de aumentar el acceso al mercado de Estados Unidos, de manera significativa, fue un elemento central en las consideraciones para privatizar y sacar adelante a la industria azucarera mexicana.

En mayo de 1992<sup>297</sup>, los productores de azúcar<sup>298</sup> enviaron una carta a Richard Crowder, Subsecretario de Asuntos Internacionales y Programas de Productos Agrícolas. El propósito de la carta<sup>299</sup> fue oponerse a la propuesta que el equipo norteamericano había hecho a México, de eliminar la tarifa de 16 ctvs/lb a lo largo de diez años. Esta propuesta como tal ya ofrece un tema de reflexión interesante: cuáles fueron los intereses de las industrias estadounidenses que el equipo mexicano usó a su favor, y cómo los usó. A su vez, es necesario comprender el efecto que dichos intereses tuvieron sobre la credibilidad del equipo negociador estadounidense, pues es sumamente difícil, en términos políticos, liberalizar el comercio azucarero. Para que México negociara, debía tener ciertas garantías de que el acuerdo azucarero sería aprobado en el Congreso.

---

<sup>296</sup> Fuera de estas vinculaciones, sólo queda especular sobre posibles errores de planteamiento y de cálculo de los negociadores mexicanos, o el uso selectivo de la información por parte de la prensa. Esta investigación no halló manera de comprobar estas dos posibilidades.

<sup>297</sup> "Sugar industry challenges administration over plans to lower tariffs in NAFTA", *Inside U.S. Trade*, Washington, 10 (1992), núm. 20, pp. 1, 10-11. En ese mismo mes, Canadá salió de las negociaciones trilaterales sobre acceso a mercado en agricultura, y a partir de entonces se llevaron a cabo de manera bilateral.

<sup>298</sup> *American Sugar Cane League, American Sugarbeet Growers Association, Florida Sugar Cane League, Hawaiian Sugar Planter's Association, Rio Grande Valley Sugar Growers, Sugar Cane Growers Cooperative of Florida, U.S. Beet Sugar Association, y U.S. Cane Sugar Refiners' Association.*

<sup>299</sup> "U.S. sugar producers' letter to Crowder", *Inside U.S. Trade*, 10(1992), núm. 21, p. 16.

A este respecto, México tenía varios elementos a su favor: no sólo el compromiso de liberalizar el comercio agrícola en su totalidad, sino la intención del mismo equipo norteamericano de debilitar al Programa del Azúcar. Éste fue el mismo objetivo en la Ronda Uruguay; la diferencia es que México no era un socio comercial importante en este renglón y la aprobación en el Congreso presentaba, por lo tanto, más dificultades. Fue por eso que se enfatizó, y así lo creían los negociadores de ambos países<sup>300</sup>, que la producción azucarera mexicana tenía pocas posibilidades de desarrollarse y amenazar la política azucarera de Estados Unidos.

Lo interesante es que los productores de azúcar también usaron este argumento a su favor: México, dicen en la carta, había sido importador neto durante cinco años consecutivos y nueve de los trece años anteriores. Esto no es una novedad, pues la cuota de azúcar incluye a países que no son exportadores netos. Sin embargo, dicho argumento se convirtió, a la larga, en la condición fundamental que Estados Unidos exigió a México para permitirle el acceso a su mercado. Éste fue el primer foco de tensión en la negociación del azúcar: el énfasis constante en la protección del mercado azucarero norteamericano.

Un aspecto a negociar de dicha protección fue el origen real del azúcar que México exportara. Según los productores, México podría sustituir su consumo interno con azúcar importada de Cuba y la Comunidad Europea, y exportar la producción nacional (el precio internacional, según ellos, era 10 ctvs/lb, mientras que en Estados Unidos era 21 ctvs/lb); ésta era una de sus preocupaciones principales. Los productores insistieron a Crowder que mantuviera lo que el gobierno les había prometido: conservar los patrones actuales de

---

<sup>300</sup> "Administration finds little support for sugar offer in NAFTA farm talks", *Inside U.S. Trade*, Washington, 10 (1992), núm. 30, p. 4. Ver también Orden, *op. cit.*, p. 38, quien a su vez cita a Grennes y Krissoff, "Agricultural trade in a NAFTA", *The World Economy*, 16(1993), núm. 4, pp. 4483-4502, y a USDA, *Effects of the NAFTA on U.S. agricultural commodities*, Office of Economics, Washington, D.C., 1993. En México, una fuente de la CNIAA afirma que los negociadores "no le tuvieron fé a la industria" (entrevista, mayo de 1998), aunque llevaron la propuesta de Juan Gallardo a la mesa de negociación.

comercio del azúcar cruda y refinada y los productos endulzados entre los tres países. No obstante, su poder negociador consistía en tratar de modificar sólo ciertos aspectos de la transición, pero no oponerse totalmente a los acuerdos.

Los productores también dicen en su carta que la reducción del arancel fuera de la cuota de 16 ctvs/lb permitiría inundaciones del mercado norteamericano, y eso violaría el principio del programa azucarero según el cual no debe costarle nada a la Tesorería. Pero en ese entonces, la mayoría de los estudios (y todos los documentos oficiales) pronosticaron que la producción mexicana no aumentaría de manera considerable en los años siguientes<sup>301</sup>. Otro argumento se orientó a usar los intereses de otros grupos a su favor, como el Caribe y América Central, con miras al cabildeo en el Congreso en contra de México<sup>302</sup>.

Los productores presentaron más argumentos que ponen en evidencia una actitud combativa de su parte, así como la intención de denunciar al equipo mexicano. En su carta, afirman que los productores de azúcar mexicanos son menos eficientes que los estadounidenses. Además, continúan, los beneficios sólo irían a unos cuantos ingenios y comercializadoras, y no a los cañeros<sup>303</sup>. Los productores incluso exigieron a su gobierno que examinara los intereses de los principales asesores comerciales de los negociadores mexicanos.

Es evidente que los asesores del sector privado mexicano estaban promoviendo sus

---

<sup>301</sup> Ver nota al pie 43.

<sup>302</sup> La respuesta a ese argumento, por un lado, es que *los productores de azúcar* han desplazado las exportaciones caribeñas más de una vez; sin embargo, en la carta usaron a dichos países para argumentar en contra del acceso preferencial a México. Por otra parte, también es cierto que *las refinerías* estaban interesadas en conservar al Caribe y América Central como sus proveedores de azúcar estándar.

Según Carla Hills, el azúcar que usan las refinerías proviene del Caribe. Sus exportaciones no se verían afectadas por el TLCAN, pues mantendrían su derecho de exportar azúcar cruda a Estados Unidos, que, a su vez, podía ser refinada en dicho país y luego exportada a México (United States Congress. House Committee on Ways and Means, *Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, 102nd Congress, Second Session on the North American Free Trade Agreement*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1993, p. 60).

<sup>303</sup> Los cañeros, dice la carta, no pueden abastecer su propio mercado aún cuando el precio de apoyo en México es mayor que en Estados Unidos: 18.7 ctvs/lb de azúcar cruda frente a 18 ctvs/lb en Estados Unidos.

intereses: para eso están, igual que los asesores del sector privado en Estados Unidos y Canadá. Además, el Programa del Azúcar estadounidense también concentra de manera significativa los beneficios de los productores a expensas de los consumidores. Pero el tono de acusación sugiere que los productores norteamericanos asumen poseer la autoridad moral para denunciar al equipo mexicano y sus asesores de hacer su trabajo como les corresponde.

Por ello, se trató de comprobar si, en la mentalidad norteamericana (o al menos de los productores y los negociadores), la acusación subyacente es la ausencia de democracia en México, y cómo usaron este razonamiento a su favor durante las negociaciones. Al parecer, no fue el tema de la democracia como tal<sup>304</sup>, y los autores de la carta simplemente se referían, tal como dicen, a los intereses de los asesores mexicanos, y su papel en la negociación. Por lo tanto, la carta se orienta más bien a las inequidades en la representación de los miembros de la industria (aunque a esto subyace el tema de la democracia). No obstante, es preciso reconocer que la política interna mexicana, al igual que temas como derecho humanos y el medio ambiente, sí son temas que han recibido atención de diferentes sectores en Estados Unidos. El gobierno de Salinas los tuvo en cuenta y respondió para que no obstaculizaran la firma del acuerdo<sup>305</sup>.

Durante ese mes también se discutieron las exportaciones de azúcar refinada a México. México alegaba que el azúcar refinada estaba entrando a precios *dumping* bajo el Programa de

---

Los datos que proveen Hufbauer y Schott indican lo contrario: los productores de azúcar de Estados Unidos recibían 15 crvs/lb, ya fuera de remolacha o de caña, y en México sólo 11.2 (*NAFTA: Issues and recommendations*, Washington, IIE, 1992, p. 303)).

<sup>304</sup> De acuerdo con uno de los miembros del comité asesor, no recuerda haber discutido el tema de la democracia en México con los otros miembros. En su opinión, sí hay democracia en México, pero no tan avanzada como la norteamericana, y *no todos tienen las mismas oportunidades de comunicar sus necesidades al gobierno, de ser tomados en cuenta* (cursivas mías). No cree que la ausencia de democracia en México haya sido usada contra el gobierno mexicano en las negociaciones. Tampoco cree que sea una razón para que un país obtenga tratados desfavorables, y mencionó que Estados Unidos también negocia con China (entrevista, diciembre de 1999).

<sup>305</sup> Por ejemplo, Salinas ordenó la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos justo antes de iniciar



Reexportación; en 1991, Estados Unidos exportó 550 mil ton. a México<sup>306</sup>, a cargo de una subsidiaria de la compañía británica Tate & Lyle<sup>307</sup>. México insistió en definir reglas de origen<sup>308</sup> estrictas para el azúcar y los productos endulzados, para restringir los efectos negativos del Programa de Reexportación de azúcar, pero Estados Unidos lo quería dejar intacto.

La noticia cita a una fuente mexicana, según la cual el aumento en la cuota azucarera para México y la reducción de las importaciones de azúcar refinada bajo el Programa de Reexportación eran “de importancia crítica” para el futuro de la industria mexicana<sup>309</sup>. Esta declaración indica que México vinculó la protección de su mercado y el acceso a Estados Unidos con el crecimiento de su industria azucarera. Aquí, nuevamente, se da a entender que México mantuvo una actitud en la que aceptó su debilidad; y lo hizo de una manera poco disimulada.

Como se ve, México apostó demasiado a los resultados de las negociaciones, y ello repercutió en la fuerza negociadora de ambos países. En esto coincidió con el propósito medular de la negociación entera del TLCAN: al identificarlo como la parte medular de la nueva estrategia de desarrollo, México estaba predispuesto a hacer concesiones en la negociación y, como se verá, así ocurrió con el azúcar. Dicha predisposición le confirió un enorme poder a Estados Unidos, el cual sujetó uno y otro acuerdo a que se cumpliera cada una de sus demandas. Para ello, se valió de la incertidumbre sobre la aprobación del tratado

---

las negociaciones para el tratado. Su decisión se obedeció en unos cuantos días, pues el equipo de Salinas entendió que las violaciones a los derechos humanos podían afectar las negociaciones (Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 286).

<sup>306</sup> Alkman Granitsas, “U.S., Mexico appear far apart over sugar in NAFTA agriculture talks”, *Inside U.S. Trade*, 10(1992), núm. 12, p. 16.

<sup>307</sup> Las subsidiarias de Tate and Lyle en Estados Unidos, en ese entonces, eran: A.E. Staley, que procesa maíz, azúcar de caña y remolacha; y Domino Sugar Company, Western Sugar Company y Redpath Sugars, que también se dedican a procesar y distribuir azúcar. Tate and Lyle es una multinacional basada en el Reino Unido, con subsidiarias en todo el mundo (información obtenida de [www.tate-lyle.co.uk](http://www.tate-lyle.co.uk)).

<sup>308</sup> Una regla de origen determina el criterio bajo el cual se permite que las importaciones de un socio en un TLC o mercado común sean consideradas como originarias de la zona y, así, sean elegibles para el trato libre de arancel (Anne Krueger, *Free Trade Agreements as protectionist devices; rules of origin*, NBER Working Paper Series, Cambridge, Massachusetts, núm. 4352, 1993, p. 5).

<sup>309</sup> Granitsas, “U.S., Mexico appear far apart over sugar in NAFTA agriculture talks”, *Inside U.S. Trade*, 10(1992),

durante todas las negociaciones. El resultado fue que México tuvo que cumplir, sin excepción, con las compensaciones que Estados Unidos exigió para abrir su mercado azucarero, las cuales tendrán efecto durante, y más allá, del periodo de la transición hacia el libre comercio.

Las negociaciones progresaron en los meses posteriores. En junio<sup>310</sup>, Estados Unidos propuso ampliar el acceso al mercado en dos etapas. El arancel fuera de la cuota de 16 ctvs/lb debía reducirse en 15% a lo largo de seis años. México podría enviar hasta 25 mil toneladas siempre y cuando calificara como exportador neto. Dicha clasificación se calcularía con base en proyecciones a futuro, y no de acuerdo a la capacidad real en el momento de la evaluación.

La segunda etapa preveía eliminar el resto del arancel rápidamente, con lo cual las exportaciones podrían alcanzar hasta 150 mil toneladas. Las fuentes que informaron sobre la oferta norteamericana no estaban de acuerdo si se iba a condicionar el acceso de la segunda etapa a que México fuera exportador neto.

Ahora bien, la propuesta del equipo norteamericano no contó con el apoyo de los productores de azúcar. El gobierno, a su vez, insistió que México tardaría muchos años en ser exportador neto, y que México sería retirado del sistema de cuotas. El resto de los países mantendrían su porcentaje dentro de la cuota, según el gobierno, aunque sería una cantidad menor.

Dicha propuesta ya incorpora parte del texto Dunkel de la Ronda Uruguay, y responde positivamente a la propuesta inicial de México. Como se vió, México no tenía interés *per se* en debilitar el Programa del Azúcar, pero sí en ganar un acceso preferencial para beneficiarse de aquél. Sin embargo, México aprovechó el objetivo estadounidense de debilitar el Programa, y

---

núm. 12.

<sup>310</sup> "Administration finds little support for sugar offer in NAFTA farm talks", *Inside U.S. Trade*, Washington, 10(1992), núm. 30, p. 4.

ambos equipos se apoyaron en las industrias que emplean endulzantes. Lo anterior es una muestra de la manera en que cada equipo puede usar su capacidad de negociación. Ya que México no puede coaccionar, su poder negociador depende mucho más de la atención a las oportunidades que el entorno le abre, y que por lo visto usó en la negociación del azúcar. Los negociadores mexicanos tenían el respaldo de grandes compañías azucareras y refresqueras, así como las industrias que emplean azúcar en el otro país. Pero la capacidad de negociación de México es considerablemente menor que la de Estados Unidos, de manera que, al ejercerla, se orienta más a la disuasión o la influencia, en vez de la coacción.

El 3 de julio de 1992, se publicó una noticia en la prensa mexicana<sup>311</sup>, según la cual Estados Unidos propuso crear un mercado común<sup>312</sup> de azúcar con México. La noticia cita un estudio de la SARH sobre las implicaciones de dicha propuesta. Entre ellas estaba poner en práctica políticas comunes y congruentes respecto a comercio y precios internos<sup>313</sup>, y lo más fácil era que México adoptara el régimen estadounidense de política azucarera. Esto contemplaba, de acuerdo con el estudio, la posibilidad de libre comercio en jarabe de fructosa, “condición indispensable” para la contraparte estadounidense.

---

<sup>311</sup> Ver Marco Mares, “Proponen Estados Unidos en las negociaciones del TLC un mercado común de azúcar con México”, *Unomásuno*, México, 3 de julio de 1992 (asumo que el término correcto es unión aduanera en vez de mercado común, por razones que se explican en la siguiente cita). Esta versión no es mencionada por *Inside U.S. Trade*, pero concuerda con el documento de la oficina SECOFI-NAFTA de la Embajada mexicana.

<sup>312</sup> Mary Burfisher y Elizabeth Jones (eds.), *Regional trade agreements and U.S. agriculture. An overview*, USDA-ERS, Agriculture Information Bulletin núm. 745, 1998, p. 4. Esta noticia parece tener un error de definición, pues no queda claro si en verdad se trataba de un mercado común, o más bien de una unión aduanera. Una unión aduanera es un acuerdo en que los miembros eliminan las tarifas entre ellos y adoptan una tarifa común frente al resto del mundo. En un mercado común, además de esas dos condiciones, los miembros eliminan las restricciones al movimiento de factores de producción. En el caso del azúcar, por ejemplo, en ningún momento se dice que los trabajadores de las industrias pueden transitar libremente entre ambos países; y las implicaciones de la propuesta de Estados Unidos se orientaban más bien a establecer precios y aranceles comunes, lo cual concuerda con el concepto de unión aduanera.

<sup>313</sup> México tendría que elevar 14% el precio del azúcar cruda, y liberalizar los precios del azúcar en todos los niveles. El método más sencillo, según el estudio, para evitar competencia desleal en las industrias secundarias, sería establecer un programa de reexportaciones conjunto.

Esta propuesta contiene elementos que coinciden con el análisis de Hufbauer y Schott. De acuerdo con dichos autores, el asunto fundamental en la política comercial (de Estados Unidos) era decidir si la zona de libre comercio norteamericana debía convertirse en una zona autosuficiente en su consumo de azúcar. Esto, continúan, habría requerido una política muy costosa y a largo plazo, que además desplazaría a proveedores fuera de la zona<sup>314</sup>. En efecto, algunos de los ingenios mexicanos son competitivos, pero hay países que superan a México. Como era de esperarse, las negociaciones suscitaron la oposición de países como los miembros de la Cuenca del Caribe y Australia, que temían ser desplazados por México<sup>315</sup>.

Pero lo que más importa aquí es una de las pruebas más contundentes de la capacidad de negociación de Estados Unidos frente a la de México: la disposición (o al menos la consideración) de México a adaptar su política azucarera a la política estadounidense. La noticia no menciona una respuesta de México como tal. La pregunta que surge es ¿qué situación puede conducir a México a adaptar su política azucarera a las de Estados Unidos? Esto no sólo tiene que ver con las diferencias en fuerza negociadora, sino las características de los representados por ambas partes. Es decir, el adversario no es simplemente el otro país, sino diferentes industrias, en este caso, del mercado de endulzantes, que ya actuaban en ambos mercados o que podían beneficiarse de la integración de los mercados, por medio de la unión aduanera y la adaptación de las políticas.

Como menciona Putnam, se debe considerar que a menudo existen actores transnacionales que actúan en ambos lados de la mesa. Esto no necesariamente balancea la diferencia entre los poderes de negociación, pero sí establece la posibilidad de llegar a un acuerdo, así como la forma que éste puede adoptar. Este argumento concuerda con la hipótesis central: el acuerdo tomó forma a partir de la posibilidad de vincular el comercio de HFCS con

---

<sup>314</sup> *NAFTA: issues and recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992, p. 303.

el de azúcar entre México y Estados Unidos.

Por ejemplo, los productores de HFCS no se oponían a la política azucarera proteccionista de Estados Unidos, y la negociación del TLCAN planteó extender dicha protección al mercado de México, cuando dichas compañías estaban listas para aumentar su producción y entrar al mercado mexicano. Estas compañías justifican la vinculación que se hizo del comercio de azúcar con el comercio de HFCS. Otro ejemplo lo dan aquellos productores de azúcar mexicanos, que también eran dueños de las franquicias de las refresqueras Coca-Cola y Pepsi-Cola. Su situación como dueños de ambas industrias en México también contribuyó de manera definitiva a la vinculación del azúcar con la fructosa. Ellos tampoco se oponían al Programa del Azúcar; y, además, en el largo plazo es más rentable usar la HFCS que el azúcar en la producción de refrescos. Ellos, si así lo planearon, representaron la justificación interna para liberalizar la entrada de HFCS, y vincularla con el azúcar.

Es decir, ese es el núcleo de los intereses en común que dieron al acuerdo su forma original. Aquí se aprecia el valor real de dichos intereses, donde se traslapan los conjuntos ganadores, no obstante las enormes diferencias en capacidad de negociación. Estos son unos de los intereses concretos que justifican el proyecto del Tratado de Libre Comercio. También constituye un ejemplo de integración, en este caso el de los mercados de endulzantes. Estados Unidos sería el proveedor de la fructosa, y México sería un proveedor complementario del azúcar. Ambos otorgarían un lugar preferencial a la producción de la zona frente al resto del mundo; y los beneficios mutuos se entienden mejor en términos de las empresas que justificaron la forma básica del acuerdo.

El acuerdo del azúcar también da un ejemplo concreto de la alternativa de desarrollo que

---

<sup>315</sup> Cohn, art. cit., p. 36-37.

el gobierno de Salinas puso en marcha. A fin de cuentas, dicho gobierno proveyó los instrumentos necesarios para el crecimiento basado en las exportaciones que, según la entendía, era la estrategia más adecuada para el desarrollo del país. Es una estrategia que sirve al objetivo de Salinas, el de recrear una clase social que se adaptara al ambiente económico actual, y que está constituida, en buena medida, por aquellos empresarios que se aliaron con otras empresas transnacionales. La estrategia de Salinas fue, a la vez, una respuesta y manifestación del principal factor que ha dado forma al ambiente económico internacional: la interacción de los gobiernos y las corporaciones globales<sup>316</sup>.

Así, la negociación sirvió como catalizador de los cambios en los mercados de endulzantes; y en ese sentido, el tono económico de la negociación es muy claro. Sin embargo, el carácter de la negociación también se define por aquello que tal vez no se incluyó en las consideraciones de los negociadores, que no tuvo suficiente peso, o que no tuvo canales adecuados de expresión.

Un ejemplo pertinente se refiere a los empleos de los trabajadores en el campo y los ingenios: si no se lograba un acceso de azúcar a Estados Unidos equivalente al que desplazara la HFCS, ¿qué sucedería con sus empleos? Su debilidad ante los dueños de los ingenios era obvia, incluso antes de las negociaciones. Pero una vez que el sistema de representación en las negociaciones no les respondió efectivamente, el equipo mexicano quedó sin elementos objetivos de tipo social que sustentaran su capacidad negociadora.

Dicho ejemplo se relaciona directamente con el énfasis que hace Putnam en la política interna. La forma de gobernar de un país y la estructura de su sistema político se manifiestan en su estilo de negociación. Es decir, si un gobierno descuida sistemáticamente las condiciones

---

<sup>316</sup> Sylvia Ostry, *Governments and Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States*,

sociales de la mayoría de la población, esto se va a manifestar en una negociación. En ésta, sin embargo, surge la situación ambigua que Putnam señala sobre la interacción de la política interna con la externa. Un país donde predomina la concentración del poder en pocas manos es vulnerable frente a otros gobiernos en la mesa de negociación. Es evidente que México tuvo bases económicas objetivas para presentar sus propuestas en la negociación sobre endulzantes. No obstante, permanece la interrogante sobre las bases sociales que usó, si es que las usó, y su credibilidad según la opinión de los otros negociadores, así como la repercusión sobre la capacidad negociadora del gobierno mexicano.

A principios de agosto se llevó a cabo la séptima reunión ministerial. En ella se revisó todo el tratado y se negociaron los puntos pendientes, varios de los cuales se refieren al azúcar. Ésta fue incluida en la categoría de desgravación C+, cuyo plazo dura quince años<sup>317</sup>. En esa ocasión, también se llegó al acuerdo final que se incluyó en la síntesis del documento final del tratado, el 12 de agosto de 1992, cuando los presidentes Salinas y Bush, y el Primer Ministro Brian Mulroney anunciaron el fin de las negociaciones.

La negociación resultó en un acuerdo sumamente detallado y el único en su tipo<sup>318</sup>, pues ningún otro producto requiere, durante la transición, cumplir con el estatus de exportador neto<sup>319</sup> (ver Anexo 1). Si logra ser exportador neto, México puede exportar hasta 25 mil ton. de azúcar. A partir del séptimo año, dicha cantidad aumenta a 150 mil, la cual crece en 10% cada año, hasta el décimo quinto. También a partir del séptimo año, México podía exportar todo su

---

*Europe and Japan*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990, p. 1.

<sup>317</sup> Granitsas, Alkman, "U.S., Mexico reach agreement on phase-out schedules for farm commodities", *Inside U.S. Trade*, Washington, 10 (1992), núm. 32, p. 1.

<sup>318</sup> Declaración de Carla Hills en una audiencia ante el Congreso ((United States Congress. House Committee on Ways and Means, Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, 102nd Congress. Second Session on the North American Free Trade Agreement, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1993, p. 69).

<sup>319</sup> Productor superavitario neto significa que la producción *nacional* de azúcares y jarabes es mayor que el

superávit si lograba ser exportador neto durante dos años consecutivos. Es así como el acuerdo abrió la oportunidad —y, por lo tanto, sí fue aprovechado como un incentivo— para aumentar las exportaciones de azúcar mexicana a Estados Unidos.

Ahora bien, el asunto de la capacidad de exportar de México tuvo un lugar central en las consideraciones de los negociadores. En Estados Unidos, todos los estudios del gobierno indicaban que la industria azucarera mexicana tenía pocas posibilidades de desarrollo, y así se defendió el acuerdo ante los congresistas, con miras a la aprobación del tratado<sup>320</sup>. En México, tal vez no hubo certidumbre sobre el desarrollo de la industria. A pesar de ello, en el largo plazo era posible que se desarrollara, o que sustituyera azúcar con HFCS, y dichas posibilidades fueron previstas por el tratado

El acuerdo adoptó con los compromisos para desgravar los aranceles en el GATT. Así, Estados Unidos redujo en 15% el arancel a las importaciones de azúcar que excedieran la cuota. La unión aduanera se crea a partir del séptimo año, cuando México debe alinear sus aranceles con los de Estados Unidos, para proteger los mercados frente al resto del mundo. A partir de ese año, y hasta el décimoquinto, los aranceles restantes al comercio bilateral de azúcares y jarabes serán reducidos a cero.

Como se observa, el acceso de azúcares y jarabes que se dio a México es muy restringido, en atención a la protección que requiere el Programa de Azúcar para su funcionamiento. Otro mecanismo para restringir el comercio son las definiciones de azúcar. Sólo ciertas fracciones arancelarias<sup>321</sup> entran en la definición de “azúcares y jarabes”, y sólo éstas aplican a los

---

consumo *total* de azúcares y jarabes. La definición de azúcares y jarabes se incluye en el Anexo 1.

<sup>320</sup> No fue sino hasta noviembre de 1992 que el USDA publicó un documento donde se calculó que México alcanzaría un superávit a partir de 1996. Los supuestos que utiliza el estudio son similares a las condiciones que se crearían bajo el TLCAN (sustitución de azúcar por HFCS en la industria refresquera): un aumento de la producción en México (5.6 millones de ton.) acompañado de una caída en el consumo interno a menos de 4 millones de ton. (“Hills refuses demands for renegotiation of NAFTA sugar provisions”, *Inside U.S. Trade*, 10 (1992), núm 45, p. 18).

<sup>321</sup> Las fracciones arancelarias son códigos que clasifican todos los bienes objeto de comercio internacional, y se



términos de la transición descrita anteriormente. De tales fracciones, el TLCAN sólo es válido para el azúcar producida totalmente en México o Estados Unidos. En esto consisten las reglas de origen para el azúcar; y su vigencia es la misma que la vida del tratado. Este es un mecanismo de protección fundamental que, en las zonas de libre comercio, sirve para extender la protección a ciertas industrias de un país *en los otros países miembros*<sup>322</sup>.

A las reglas de origen se sumó la fórmula de productor superavitario neto para limitar las exportaciones a Estados Unidos. Esta fórmula impide que México importe azúcar de otros países para cubrir su consumo nacional. En este sentido, la fórmula es otro mecanismo que refuerza el propósito de las reglas de origen, que es proteger la producción originaria de la zona.

Se debe notar que la fórmula es la diferencia entre la producción *nacional* de azúcares y jarabes cultivados y producidos en el territorio de una de las partes y el consumo *total*, directo o indirecto (en forma de un producto que contenga azúcar), en el territorio de un país. Dicho mecanismo establece una forma de mantener las exportaciones de azúcar a Estados Unidos en un nivel que de otra forma sería mayor. Sin embargo, la fórmula no impide que las industrias secundarias sustituyan su consumo de azúcar con HFCS. Es decir, la fórmula no puso una limitación a la transformación del mercado de endulzantes en México (cabe recordar que 55% del uso industrial del azúcar se concentraba en la industria refresquera).

La negociación extendió la protección del mercado azucarero en Estados Unidos a

---

componen de varios dígitos. A cada fracción corresponde un arancel, o impuesto a la importación. Los primeros seis dígitos son parte del esquema de nomenclatura internacional, del que forman parte México, Estados Unidos y Canadá. El uso de dígitos adicionales sirve a los criterios y necesidades particulares de cada país (*Instructivo para el uso de las Listas de Desgravación Arancelaria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Porrúa, 1994, p. 8).

<sup>322</sup> Por ejemplo, si las reglas de origen en un TLC son estrictas, sucede lo siguiente: se puede forzar a que un productor cambie de proveedor de un insumo para poder exportar su producto dentro de la zona de libre comercio a un arancel preferencial. Ello implica que deje de importar insumos del proveedor más eficiente o económico fuera de la zona de libre comercio y que cambie a un proveedor miembro de la zona (ver Anne Krueger, *op. cit.*)

México, pues éste fue el requisito necesario para integrar ambos mercados de endulzantes, previendo, en efecto, las condiciones para que México importara HFCS de acuerdo a los intereses de la industria refresquera. Un documento de la Oficina SECOFI-NAFTA de la Embajada de Estados Unidos describió el acuerdo como sigue: “el espíritu de las negociaciones del TLCAN sobre azúcar y fructosa [HFCS] era promover la integración gradual del mercado de endulzantes de Estados Unidos y México, tal como se refleja en el texto original del TLCAN”. El TLCAN, continúa, tenía el objetivo de “crear un mercado azucarero norteamericano a partir del séptimo año de implementación. La apertura de los mercados regionales de azúcar se negoció bajo la premisa de que la adopción de Estados Unidos y México del trato común de nación más favorecida para el azúcar proveniente de otros países —en efecto, una unión aduanera de azúcar — permitiría el libre flujo de este producto en ambos países”<sup>323</sup>.

Es decir, para que Estados Unidos liberalizara el comercio bilateral, sin eliminar el Programa del Azúcar, la protección de su mercado debía extenderse a México. Y para que nuestro país aceptara la liberación del comercio en HFCS, se le debía permitir exportar el azúcar desplazada de la industria refresquera. Tal volumen de azúcar se vería restringido en los primeros años, pero esos mismos años darían un plazo para introducir la HFCS en la industria refresquera.

Ahora bien, los testimonios disponibles para esta investigación indican que el equipo mexicano trabajó muy de cerca con la industria azucarera mexicana; pero, como se demostró, sólo al sector que también estaba asociado con las industrias secundarias. En la prensa

---

<sup>323</sup> Oficina de SECOFI-NAFTA, Embajada de México en Washington, D.C., “NAFTA and sweeteners. Talking points”, p. 1, [mecanogr.]

mexicana la negociación fue presentada como un triunfo para nuestro país<sup>324</sup>.

En Estados Unidos la distinción entre el apoyo de las industrias que usan el azúcar y aquel de la industria azucarera es muy clara. *Borden, Inc., M&M Mars* y *Sweetener Users Association* hicieron constar en su reporte que la cooperación con los negociadores estadounidenses fue amplia y constante. Las empresas apoyaron el libre comercio de endulzantes y quedaron satisfechas con las provisiones sobre los programas de reexportación. México, por su parte, aplicará la tasa de nación más favorecida a todo producto exportado bajo dichos programas.

Por otro lado, *The Amalgamated Sugar Company, Morning Star Farms, Mahar Farms, U.S. Beet Sugar Association* y *Savannah Foods & Industries, Inc.*,<sup>325</sup> exigieron que México no exportara más de 322 mil ton. en ningún caso (ésta es la cifra correspondiente al año 15 con un aumento a la cuota de 10% anual). También se preocuparon por lo que sucedería si otros países entraban al TLCAN, lo cual el gobierno no aclaró. (Tal vez esta confusión era inevitable de acuerdo con el texto que ellos vieron, pero en el texto oficial del TLCAN es muy claro que estas medidas sólo aplican a México y Estados Unidos<sup>326</sup>.)

Este grupo pidió al gobierno que limitara el acceso adicional únicamente al azúcar cruda y excluir la refinada. Además, exigieron que la protección que otorga la Sección 22 para el azúcar refinada y los productos que contienen azúcar se eliminara en quince, y no en diez años, para alinear dichos productos con la transición del azúcar cruda.

Por último, el reporte exige eliminar la disposición sobre las exportaciones ilimitadas de la producción superavitaria. Esta petición se vincula con la siguiente, que hicieron por primera

---

<sup>324</sup> Ver, por ejemplo, Luis Soto, "Acciones y Reacciones", *El Financiero*, México, D.F., 2 de septiembre de 1992, Negocios.

<sup>325</sup> "Report of the ATAC for trade in sweeteners on the NAFTA, prepared by *The Amalgamated Sugar Company, Morning Star Farms, Mahar Farms, U.S. Beet Sugar Association* y *Savannah Foods and Industries*", septiembre de 1992, p. 1, [mecanogr.] Ver también "Sugar industry attacks Administration, presses for changes in NAFTA", *Inside U.S. Trade*, 10 (1992), núm. 40, p. 14.

<sup>326</sup> Sección A del anexo 703.2, Acceso a mercados. El párrafo 1 dice: "esta sección se aplica sólo entre México y Estados Unidos".

vez: incluir la HFCS en la fórmula de productor superavitario neto. Estas dos demandas son fundamentales, pues la industria no cejó en su propósito hasta que se modificaran dichas partes del acuerdo.

Según el reporte, si México sustituía con HFCS el azúcar que utiliza en la industria refresquera, tendría 1.5 millones de toneladas para exportar a Estados Unidos. Es interesante que la industria objetara dicha sustitución sólo hasta agosto o septiembre de ese año; realmente da la impresión de que le ocultaron información al respecto. En efecto, en su reporte mencionan que casi no fueron informados sobre asuntos importantes o las posiciones negociadoras con suficiente anticipación. Según este reporte, los asesores de la industria de endulzantes en México tenían más información sobre las estrategias de Estados Unidos<sup>327</sup>. De nuevo, queda la interrogante sobre los miembros de la CNIAA que estaban al tanto de la negociación, y si compartieron dicha información con la industria en su conjunto.

Un funcionario del gobierno estadounidense insistió en que México tardaría muchos años en ser exportador neto de azúcar, y negó que estuvieran usando el TLCAN para modificar el Programa del Azúcar. También arguyó que si se ampliaba la definición de productor superavitario, México no estaría dispuesto a usar HFCS en la industria refresquera. Esto perjudicaría las exportaciones de maíz a México (Estados Unidos obtuvo acceso a México de 2.5 millones de toneladas de maíz, y más allá de esta cifra deberá pagar un arancel de 215%, que se eliminará en 15 años).

En septiembre de 1992, hubo un escándalo en el que se acusó a Cleveland Marsh, negociador y funcionario del Departamento de Agricultura, de usar las negociaciones para su interés personal. Mientras Marsh participaba en las pláticas del tratado, estaba negociando un

---

<sup>327</sup> Nótese que el “intercambio controlado de información parcial” que menciona Putnam no sólo ocurre entre

contrato con *Kraft Foods*, una de las productoras de alimentos que más azúcar utilizan, según *Inside U.S. Trade*<sup>328</sup>. Este escándalo es otro ejemplo de la manera en que los intereses personales de los negociadores pueden dar forma a un acuerdo y vetar otras posibilidades dentro de un conjunto ganador más amplio.

La industria azucarera siguió presionando, pero el equipo de Carla Hills no los escuchó. En las audiencias ante el Congreso, Hills argumentó, una y otra vez, que no convenía renegociar ninguna parte del acuerdo, particularmente sobre el azúcar. También rechazó las propuestas del congresista Kika de la Garza, presidente del Comité sobre Agricultura, que eran las mismas propuestas de la industria<sup>329</sup>.

A mediados de ese mes, George Bush envió una carta al Senado y a los Representantes para notificarles la intención de firmar el acuerdo en un periodo de 90 días. El tratado se firmó el 17 de diciembre de 1992 en los tres países, cuando ya se había elegido a un nuevo presidente demócrata, William Clinton, quien prometió responder a las preocupaciones de los sectores opuestos al TLCAN. Ya que la industria azucarera no logró modificar el texto del tratado, se dedicó a conseguir sus demandas por medio de los acuerdos paralelos<sup>330</sup>.

---

equipos negociadores; éste también ocurre entre los equipos y sus representados.

<sup>328</sup> "USDA investigates claims of conflict of interest in NAFTA sugar deal", *Inside U.S. Trade*, 10(1992), núm. 37, p. 21.

<sup>329</sup> "Hills refuses demands for renegotiation of NAFTA sugar provisions", *Inside U.S. Trade*, 10 (1992), núm 45, p. 18.

<sup>330</sup> David Orden, art, cit, p. 45.

## II. La llegada al poder de Bill Clinton y la aprobación del TLCAN

Esta etapa de la negociación se acerca más a lo que Putnam define como fase de ratificación (aunque, como se dijo, todo cambio en un acuerdo conduce de nuevo a la fase I). En primer lugar, las negociaciones ya habían concluido oficialmente. En segundo lugar, en esta fase se llevaron a cabo los cambios que quería la industria azucarera, por medio de la presión al Congreso y con miras a la aprobación del TLCAN. Dicha presión requirió una gran cantidad de recursos, como las cartas que la industria envió a los negociadores, a los secretarios y a los congresistas, la difusión de sus demandas y las reuniones que efectuaron, y las alianzas con otros grupos de interés. Este esfuerzo tardó un año, aproximadamente, en dar resultados. No es necesario relatar lo que sucedió paso a paso durante ese año, sino dar un panorama general de la manera en que cada grupo presionó —o no— para modificar el acuerdo sobre el azúcar. Las peticiones de la industria azucarera no variaron, de manera que el relato se concentra en el final, en la firma de las llamadas cartas paralelas.

### 1. Entorno político

El gobierno de George Bush había puesto a un lado las negociaciones del TLCAN para dedicarse a su campaña electoral. Durante las elecciones, el TLCAN se convirtió en un tema de campaña, y el tratado se usó en numerosas ocasiones como chivo expiatorio de los problemas económicos del país<sup>331</sup>. La mayor debilidad de Bush fue la incapacidad para resolverlos; ello acentuó las críticas a su gobierno por prestar tanta atención a distintos asuntos internacionales

---

<sup>331</sup> Howard J. Wiarda, "The U.S. domestic politics of the U.S.-Mexico free trade agreement", en M. Delal Baer y Sidney Weintraub (eds.), *op. cit.*, p. 134.

cuando la población quería soluciones a los problemas internos<sup>332</sup>. Fue así como George Bush perdió las elecciones, y el Partido Demócrata tomó control de la Casa Blanca, además de la mayoría que tenía en el Congreso.

William Clinton, por su parte, optó por enfocar los asuntos internacionales con referencia a los problemas internos. Ejemplo de ello es el discurso que dio en octubre de 1992, en el cual afirmó que no es una cuestión de política externa, sino de política interna, si el TLCAN es bueno o malo para Estados Unidos (en esa misma ocasión manifestó su apoyo al acuerdo en caso de ganar en las elecciones, *a condición* de negociar acuerdos paralelos sobre el trabajo y el medio ambiente)<sup>333</sup>. Una vez que tomara su cargo, Clinton tendría que decidir cómo cambiar el tratado, cuándo enviarlo al Congreso y cuánto capital invertir para aprobarlo<sup>334</sup>.

Los tres países se habían comprometido a no modificar el texto que los presidentes y el primer ministro habían firmado. La negociación de los acuerdos paralelos iba de acuerdo con dicho compromiso, pero a la vez pospuso una vez más la aprobación del tratado en el Congreso. Clinton había prometido a Salinas negociar los acuerdos paralelos en cuanto tomara posesión de su cargo, pero dio prioridad a la reducción del déficit presupuestal y la aprobación de su agenda política interna. El TLCAN fue puesto de lado hasta agosto de 1993, cuando el gobierno discutió cuál sería el momento adecuado para someterlo a votación<sup>335</sup>.

Era de esperarse que el apoyo al TLCAN, sobre todo entre los congresistas demócratas, requeriría de mucho capital político. El tratado había sido propuesto por un presidente republicano, de ahí que la mayoría de su partido votara a favor. Pero el Partido Demócrata

---

<sup>332</sup> Robert A. Pastor, "The Clinton administration and the Americas: The postwar rhythm and blues", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38(1997), núm. 4, p. 99.

<sup>333</sup> Robert A. Pastor, "The Clinton administration and the Americas: The postwar rhythm and blues", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38(1997), núm. 4, p. 102.

<sup>334</sup> Robert A. Pastor, art. cit., p. 100.

<sup>335</sup> Robert A. Pastor, art. cit., p. 103.

tenía la mayoría en el Congreso, y debía responder a los intereses de los sindicatos, los grupos ambientales y las asociaciones agrícolas que se oponían al TLCAN. También debía responder a los grupos hispanos (cuyas opiniones sobre el libre comercio con México variaban). Además de todos esos factores, los demócratas comprendían la importancia de México y del tratado. Muchos demócratas podían haber usado el voto del TLCAN para atacar a Bush, pero dicho cálculo político perdió sentido cuando Clinton subió al poder<sup>336</sup>.

El presidente, por su parte, quería usar el tratado para adaptar a su partido a las nuevas realidades económicas internacionales. Su apoyo al TLCAN era un golpe para los movimientos laborales organizados; la razón es que no iba a apoyarlos en perjuicio de los intereses de largo plazo del país, cuando Estados Unidos estaba perdiendo terreno en la economía internacional. Clinton quería fortalecer el apoyo a su partido al atender a los demócratas del sur, que habían apoyado el tratado, en bloque y desde el principio, a diferencia del noreste que estaba aliado con la *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)*<sup>337</sup>.

De acuerdo con Diane Davis, el segundo mensaje de Clinton fue que la política sería conducida con mayor autonomía respecto de las diferencias entre ambos partidos. Dicho objetivo planteaba grandes dificultades, ya que los demócratas controlaban ambos poderes. Sin embargo, por las razones que se expusieron, Clinton logró aliarse con los líderes del Partido Republicano para las votaciones del TLCAN. El presidente también hizo un enorme esfuerzo para obtener el apoyo de su partido con respecto al tratado<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> George M. Ingram, *NAFTA: Evaluating the arguments*, Washington, D.C., Foreign Policy Institute, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 1993, cit. por Charles F. Doran, "The NAFTA vote and political party: A partial test", en Charles F. Doran y Gregory P. Marchildon (eds.), *The NAFTA puzzle. Political parties and trade in North America*, Boulder y Oxford, Westview Press, 1994, p. 256s.

<sup>337</sup> Diane E. Davis, "New age politics drives NAFTA", *Forum for applied research and economic policy*, 10(1995), núm. 2, p. 44.

<sup>338</sup> Se debe aclarar que esta votación fue un caso excepcional: la lucha entre los dos partidos durante el primer año del gobierno de Clinton fue la más notoria que *Congressional Roll Call* ha registrado desde los 1950, cuando



## 2. El acuerdo final sobre el azúcar y la votación en el Congreso

El cambio de gobierno le dio nuevas esperanzas a la industria azucarera. El gobierno de Clinton había prometido que el acuerdo lateral sobre importaciones excesivas protegería a la industria azucarera<sup>339</sup>. Las negociaciones de los acuerdos paralelos duraron de marzo a agosto de 1993. Sin embargo, después de meses de negociación, dicho acuerdo sólo estableció un grupo de trabajo para consultar en caso de emergencias<sup>340</sup>, y no se incorporaron los cambios que había pedido la industria azucarera estadounidense<sup>341</sup>.

Cabe mencionar que los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe también se opusieron a que México desplazara sus exportaciones de azúcar. Sin embargo, no tuvieron éxito<sup>342</sup>. A fines de marzo, Sam Gibbons, demócrata y miembro del Comité de Medios y Arbitrios, introdujo una legislación que le daba a los países de la CBI beneficios similares a los que México obtuvo en el TLCAN, por el lapso de tres años<sup>343</sup>. Dicha ley no les otorgó un acceso preferencial de azúcar; sólo preveía el establecimiento de un sistema de monitoreo para alertar contra los efectos adversos del TLCAN en las industrias azucareras caribeñas<sup>344</sup>.

---

comenzó la publicación. El apoyo de los congresistas republicanos al TLCAN se debe, en buena medida, a que fue una iniciativa de un gobierno republicano. En las otras votaciones, lo que predominó fue el apoyo de los demócratas al primer presidente de su partido desde los años 1970, y la consecuente respuesta de los republicanos de mantener la unidad de su partido (“When Congress had to choose, it voted to back Clinton”, *Congressional Roll Call*, 1993, Washington, D.C., 1994, p. 7-C).

<sup>339</sup> Ver, por ejemplo, la audiencia con relación al nombramiento de Mickey Kantor como nuevo Representante Comercial (*U.S. Senate Committee on Finance*, 1993, cit. por Orden, *op. cit.*, p. 46).

<sup>340</sup> “Kantor highlights enforcement provisions of NAFTA side accords”, *Inside U.S. Trade, Special Report*, 16 de agosto de 1993, pp. S-1, S-2.

<sup>341</sup> Otros grupos que tampoco consiguieron sus objetivos fueron los productores de trigo, cacahuates, vegetales y cítricos, así como los productores de ciertas frutas (David Orden, art. cit., pp. 44-46).

<sup>342</sup> “CBI nations’ push for sugar concessions unlikely to be met in Gibbons bill”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 11, pp. 22.

<sup>343</sup> “Gibbons introduces NAFTA parity bill for CBI, will open door to negotiate FTAs”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 12, pp. 1, 9-10.

<sup>344</sup> Aparentemente, Estados Unidos le dio preferencia a México frente al Caribe. Sin embargo, los bienes en los

Para verano de 1993, la oposición se fortaleció entre el liderazgo del Partido Demócrata, y también fue encabezada por la *AFL-CIO*, Ross Perot, los grupos ambientales, de consumidores y los conservadores como Pat Buchanan. En respuesta, se formaron grupos de apoyo; en el caso de agricultura se formó *Ag for NAFTA*, compuesta por la *American Farm Bureau Federation*, *National Corn Growers Association*, *National Cattlemen's Association*, *National Pork Producers Council* y *Farmland Industries*. La *National Farmers Union* se opuso al tratado y fue miembro de *Citizens Trade Campaign*, el grupo que dirigió la oposición al tratado<sup>345</sup>.

En septiembre de 1993, la Casa Blanca anunció la campaña gubernamental para aprobar el TLCAN, que inició el 14 de septiembre. Para entonces, los opositores al TLCAN habían juntado fuerzas, y varios analistas consideraban que sectores como la industria azucarera podrían aprovechar para obtener un buen trato de último minuto<sup>346</sup>. En el Congreso, David Bonior, el *whip* de la mayoría demócrata, hizo declaraciones sobre la falta de apoyo al TLCAN entre los miembros de su partido, y aún no se sabía si el líder de la mayoría, Richard Gephardt, apoyaría el TLCAN. El gobierno, por su parte, aumentó las declaraciones de apoyo a los sectores insatisfechos y las bases tradicionales del Partido Demócrata<sup>347</sup>.

Los comentarios en torno a las posibles respuestas del gobierno mexicano fueron los siguientes. Una fuente cercana al gobierno mexicano dijo que al negarse a dar concesiones que reabrieran el tratado, México demostró su temor a que se inundaran de demandas para obtener concesiones si el proceso de negociación de último minuto empezaba demasiado pronto. Otra fuente dijo que si México hacía concesiones, las haría en el último minuto y en un sólo

---

que el Caribe tiene las mayores ventajas competitivas frente a México, como el azúcar, son los que corren menos peligro de ser desplazado por las preferencias que México obtuvo en el TLCAN (Gladstone A. Hutchinson y Ute Schumacher, "NAFTA's threat to Central American and Caribbean basin exports: A revealed comparative advantage approach", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(1994), núm 1, p. 136).

<sup>345</sup> David Orden, art. cit., pp. 46-47.

<sup>346</sup> "NAFTA's troubles spark hope for change from unhappy sectors", *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 35, pp. 5-6.

<sup>347</sup> "Clinton officials prepare to make deals to solidify NAFTA support", *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 38, pp.

paquete, en vez de hacerlas poco a poco. Pero fuentes industriales advirtieron que esa estrategia podría hacer que los sectores más insatisfechos se opusieran activamente al tratado, y obligaran a los congresistas de sus distritos a hacer compromisos definitivos a favor o en contra del TLCAN<sup>348</sup>.

Este forcejeo entre los gobiernos y los grupos de interés obedece a un compromiso muy concreto entre los dos equipos negociadores: el tratado debía ser aprobado con tiempo suficiente para que entrara en vigor en enero de 1994<sup>349</sup>. Dicho compromiso le dio la ventaja a los grupos con demandas específicas, y fue aquí donde el gobierno mexicano debía hacer lo posible por limitar las concesiones al mínimo. Sin embargo, esto fue difícil de lograr a causa de la incertidumbre en torno a la aprobación del TLCAN, incluso hasta el día de la votación. Este objetivo requirió fuertes compensaciones y el nuevo acuerdo sobre el azúcar fue una de ellas.

Para septiembre, los productores de azúcar estaban discutiendo cuánto tiempo podían continuar sin apoyar los esfuerzos para derrotar al tratado, ya que USTR no había cumplido sus promesas de corregir los defectos del acuerdo sobre las importaciones de azúcar mexicana. Los productores de azúcar de caña y de remolacha habían tratado de reunirse con Mickey Kantor durante varias semanas, pero se les había dicho que Kantor estaba muy ocupado<sup>350</sup>. Incluso desde fines de septiembre, la industria azucarera norteamericana acordó empezar a contribuir a los esfuerzos contra la aprobación del TLCAN, con US\$500 000<sup>351</sup>.

---

1, 16.

<sup>348</sup> "Clinton officials prepare to make deals to solidify NAFTA support", *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 38, pp. 1, 16.

<sup>349</sup> Mickey Kantor y Jaime Serra Puche acordaron que se iniciaran las negociaciones para los acuerdos suplementarios el 15 de marzo. Según Jaime Serra, él y Kantor acordaron dos principios que sirvieron de guía para los acuerdos de cooperación y colaboración (según Serra, esta no era una negociación): no se reabrirían las negociaciones sobre el texto del TLCAN y se conducirían a un paso que permitiera su entrada en vigor el 1o. de enero de 1994 ("Kantor, Serra Tap March 15 for Start of Talks on NAFTA Supplemental Pacts", *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 7, pp. 10-11).

<sup>350</sup> "Clinton officials prepare to make deals to solidify NAFTA support", *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 38, pp. 1, 16.

<sup>351</sup> "Sugar lobby eschews legislative fix, keeps up push for side letter", *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 42, pp. 1-2.

Por su parte, Kantor había propuesto que Estados Unidos hiciera una interpretación unilateral de la cláusula de producción superavitaria neta del TLCAN, y que fuera incorporada a la ley para implementar el tratado. La *U.S. Beet Sugar Association* contrató un abogado para analizar esa propuesta, y éste concluyó que si no había un acuerdo en el que México se comprometiera a aceptar esa interpretación, la protección a los intereses azucareros norteamericanos sería incierta<sup>352</sup>.

Mientras tanto, los esfuerzos de la Casa Blanca para aprobar el TLCAN aumentaron cuando Richard Gephardt declaró, el 21 de septiembre, que se opondría definitivamente al TLCAN<sup>353</sup>. Algunos analistas consideraron que al tardarse cinco semanas, a partir de la firma de los acuerdos paralelos —cuyo propósito era, en parte, ganar el apoyo de Gephardt y de otros demócratas—, en rechazar el tratado, Gephardt dio tiempo al gobierno y a los partidarios del TLCAN para prepararse a dirigir una campaña aún sin su ayuda.

El 28 de septiembre, Clinton notificó a los líderes de las minorías y las mayorías de ambas cámaras que, de acuerdo con los procedimientos de aprobación del *fast-track*, quería entregar la legislación para implementar el TLCAN el 1o. de noviembre, y que quería que el Congreso votara antes de fin de año<sup>354</sup>.

El 15 de octubre, el *lobby* azucarero dijo a miembros del Congreso que sus preocupaciones no podían ser resueltas con interpretaciones legales de la ley para implementar el TLCAN, y las ocho asociaciones azucareras dijeron que México debía firmar una carta lateral. Esto se dijo en un memorandum que se envió a 38 senadores, 59 representantes,

---

Cabe contrastar esta suma con el presupuesto *total* de *AG for NAFTA*, menor a US\$100 000 (David Orden, art. cit., p. 49).

<sup>352</sup> “Clinton officials prepare to make deals to solidify NAFTA support”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 38, pp. 1, 16.

<sup>353</sup> La razón que Gephardt dio es que el TLCAN presionaría los salarios hacia abajo, así como el nivel de vida en Estados Unidos (“Gephardt announces opposition to NAFTA, plans ‘active’ role”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 38, pp. 5-6).

Mickey Kantor y Mike Espy. La carta debía ser firmada antes del voto en la Casa de Representantes.

Los esfuerzos de la industria azucarera dieron resultados, finalmente, en noviembre de 1993, cuando se firmó una de varias “cartas paralelas”, la relativa al azúcar, que hasta la fecha es tema de controversia entre ambos gobiernos. Según *Inside U.S. Trade*, el 3 de noviembre, Mickey Kantor anunció que el gobierno de Clinton había llegado a unos acuerdos laterales con México. Dichos acuerdos podrían beneficiar a los productores de seis distintas mercancías. Con ello, el gobierno esperaba ganar veinte votos más, y se creía que el acuerdo sobre el azúcar era el que más votos atraería<sup>355</sup>.

Según la noticia, Mickey Kantor y Jaime Serra Puche renegociaron el acuerdo sobre azúcar por medio de un intercambio de cartas laterales, donde finalmente se llevaron a cabo los cambios que las asociaciones azucareras habían pedido. En primer lugar, el consumo de HFCS quedó incluido en la fórmula para calcular la producción neta superavitaria, en la parte de consumo total. Esta fórmula no permitiría, por lo tanto, que México contara la sustitución del consumo industrial de azúcar con fructosa para calificar como productor superavitario neto.

En segundo lugar, México cedió su derecho a exportar, bajo ciertas condiciones, cantidades ilimitadas de azúcares y jarabes, a cambio de que se le proveyera un acceso más rápido, si bien limitado, al mercado norteamericano del azúcar. Es decir, se retiró la provisión que permite a México exportar todo su superávit a partir del séptimo año si califica como

---

<sup>354</sup> “Ways and Means panel reports draft NAFTA bill with six changes”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 39, pp. 1, 15-16.

<sup>355</sup> Se acordó aumentar la protección contra las importaciones de azúcar, jugo de naranja y vegetales de invierno, así como negociar que se aceleraran las reducciones tarifarias del vidrio plano, el vino y los aparatos eléctricos domésticos, una vez que entrara en vigor el TLCAN (“Kantor announces side deals with Mexico on eve of NAFTA submission”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 44, pp. 4-5).

exportador neto durante dos años consecutivos<sup>356</sup>.

A cambio de estas dos grandes concesiones, México puede exportar una cantidad máxima de 250 000 toneladas métricas de azúcar anual, de los años siete al catorce, en caso de ser exportador neto. (Bajo el acuerdo anterior, México sólo habría podido exportar 250 000 toneladas hasta el año trece del acuerdo, según una fuente de la industria.)

Las nuevas restricciones constituyeron, efectivamente, un fuerte golpe al objetivo de usar al TLCAN para crear una vinculación favorable entre el azúcar y la HFCS. De todos modos, los productores de azúcar exageraron al decir que las exportaciones mexicanas podían amenazar el futuro de la industria. México sólo podría exportar su superávit, el cual tardaría años en crecer y realmente “amenazar” el Programa del Azúcar. Incluso en este caso, los primeros en ser desplazados en Estados Unidos no serían los estadounidenses, sino los países que USITR designa para exportar bajo el arancel preferencial. Este es otro punto que se reiteró en la carta paralela: la cantidad de azúcar que entre bajo el TLCAN se puede contar como parte del compromiso de acceso mínimo del GATT, y eso quedó escrito en el texto del tratado desde un principio<sup>357</sup>.

Las negociaciones tampoco favorecieron del todo a la industria azucarera estadounidense. Como se mencionó, la industria quería preservar los patrones de comercio. El factor que realmente podía provocar un cambio importante en los patrones de comercio —y en un periodo relativamente breve— es la introducción de HFCS a la producción de refrescos en México, donde se produce la mayor cantidad de refrescos al año en todo el mundo, después de

---

<sup>356</sup> Las fracciones arancelarias 1702.40, 1702.50 y 1702.60 se añadieron a la definición de azúcares y jarabes. Ver “Proposed NAFTA side letter on sugar” en el artículo “Sugar lobby eschews legislative fix, keeps up push for side letter”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm 42, pp. 1-2. Ver también “U.S.-Mexico draft side letter on NAFTA sugar” en el artículo “Mexico agrees to up protection for U.S. sugar in NAFTA side deal”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 44, p. 22.

<sup>357</sup> Párrafo 6 de la Sección A del Anexo 703.2.

Estados Unidos<sup>358</sup>.

Ello no disminuye la importancia del superávit en el comercio azucarero con México; seguramente también se referían a dicho superávit al pedir que se respetaran los patrones de comercio, y es oportuno hacer unos comentarios al respecto. El apoyo más importante al Programa de Azúcar proviene de los estados que son exportadores netos de azúcar<sup>359</sup>, y México se mantuvo entre el primer y tercer mercado de exportación para el azúcar de caña, remolacha y otros azúcares, de 1989 a 1992 (Ver Anexo 2). Nótese que todas las asociaciones que más se opusieron al TLCAN eran productoras de azúcar de caña y de remolacha. El monto por exportaciones de estos tipos de azúcar es relativamente pequeño si se lo compara con las exportaciones de productos con alto contenido de azúcar, las cuales también están sumamente protegidas y forman parte de la definición de azúcares y jarabes<sup>360</sup>. Sin embargo, es pertinente tomarlo en cuenta, pues la industria insistió demasiado, y su influencia política es muy significativa.

Las asociaciones que participaron en ATAC no son exactamente las mismas que las ocho asociaciones que más cabildaron para conseguir sus objetivos, pero todas son asociaciones nacionales, o de estados exportadores netos. La única excepción es *Rio Grande Valley Sugar Growers* de Texas, que estuvo en el grupo de ocho. Texas está en la frontera con México, y el norte de nuestro país es la zona con más incentivos para importar HFCS. Cabe mencionar que los texanos también compiten con los productores de maíz y HFCS de su estado.

Es importante señalar que la industria azucarera nunca atacó a los productores de HFCS

---

<sup>358</sup> Alberto Aguilar, "México, subcampeón en refrescos", *El Norte*, Monterrey, 23 de julio de 1993.

<sup>359</sup> A. Schmitz y D. Christian, "The U.S. sugar industry: the free trade debate", en Andrew Schmitz, Garth Coffin y Kenneth Rosaasen (eds.), *Regulation and protectionism under GATT. Case studies in North American Agriculture*, Oxford, Westview Press, 1996, pp. 186-193. Los autores argumentan que es necesario un estudio de los efectos económicos por estado del Programa de Azúcar para comprender su apoyo en el Congreso. Los beneficiarios están geográficamente dispersos, pero lo suficientemente concentrados como para garantizar el apoyo del Congreso.

<sup>360</sup> Información obtenida de *United States International Trade Commission*, en [dataweb.usitc.gov](http://dataweb.usitc.gov).

frontalmente y, si lo hizo, no hay muchos registros de ello. Sus argumentos se dirigieron contra México, y sólo una vez fueron puestos en evidencia, por Sam Gibbons, presidente del Subcomité de Comercio del Comité de Medios y Arbitrios. Gibbons demostró que el problema real de la industria azucarera es el desplazamiento del azúcar mexicana a causa de la introducción de HFCS<sup>361</sup>.

Es interesante ver que, mientras los argumentos se dirigieron abiertamente contra el adversario más vulnerable —la industria azucarera mexicana en su conjunto—, no se atacó directamente a los adversarios estadounidenses. La fuerza de éstos es considerable pues, a diferencia de la industria azucarera, el entorno no los condiciona a una actitud defensiva. Dicha fuerza se relaciona con dos asuntos. Por un lado, la equidad sectorial es uno de los principios que rigen a los negociadores en Estados Unidos, de ahí que no sólo se protegiera a los azucareros, sino que se abrieran oportunidades para la HFCS<sup>362</sup>.

Por otro, el gobierno norteamericano dio mayor peso a los productores agrícolas que podían beneficiarse del tratado, incluyendo a los exportadores de maíz. Esto no significa que haya ignorado a los sectores descontentos, como la industria azucarera, pero siempre fue un problema acomodar sus intereses dentro del tratado en su conjunto. El apoyo al libre comercio

---

<sup>361</sup> Gibbons es congresista demócrata y originario de Florida, lo cual demuestra los límites del apoyo al *lobby* azucarero en el Congreso. Gibbons dijo que, en su opinión, la preocupación por inundaciones de azúcar mexicana es sumamente exagerada. En México, según Gibbons, no existen las condiciones para cultivar tanta caña. Luego le dijo a Charles Thibaut que incluso un millón y medio de toneladas es una cantidad insignificante comparada con el consumo total de azúcar en Estados Unidos. Luther Markwart intervino, y se quejó del desplazamiento de azúcar con HFCS en Estados Unidos. Luego negó que eso haya sido provocado precisamente por el programa de apoyo, y reiteró que ellos no querían pagar el precio. Fue ahí donde Gibbons le dijo que la HFCS vendría de Estados Unidos y que eso, por lo tanto, beneficia a otros agricultores. Markwart contestó que a ellos [la industria azucarera] no les afecta que la HFCS amplíe sus mercados, y Gibbons le dijo que sí les importa, sobre todo cuando desplaza a su caña de azúcar (Ver la conversación entre Sam Gibbons, Charles Thibaut, de *American Sugar Cane League*, y Luther Markwart de *American Sugarbeet Growers Association*, en *North American Free Trade Agreement, Hearings before the Committee on Ways and Means and its Subcommittee on Trade*, U.S. House of Representatives, 102<sup>nd</sup> Congress, 22 de septiembre de 1992, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, pp. 379-380).

<sup>362</sup> Este principio de negociación se estableció en la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988. Ver, por ejemplo, "Report of the ATAC for trade in sweeteners on the NAFTA, prepared by *Borden, Inc., MeM Mars y Sweetener Users' Association*, septiembre de 1992, p. 1-2, [mecanogr.] Ver también "Report on Uruguay Round of multilateral trade negotiations on agriculture, prepared by APAC", enero de 1994, pp. 37-38 [mecanogr.]



se debió a que los estudios del gobierno estadounidense indicaban que el sector agrícola, en general, resultaría beneficiado por el acuerdo. Además, temían que si se apoyaba a sectores como el azucarero, se debilitaría el apoyo por parte de la comunidad agrícola a favor del TLCAN. Los grandes negocios exportadores de productos agrícolas habían apoyado las políticas comerciales de Reagan y Bush; ellos formaron la coalición *AG for NAFTA*. En cambio, *National Farmer's Union*, que normalmente apoya al Partido Demócrata, se opuso al tratado<sup>363</sup>. Aunque no podía perjudicar los intereses a favor del libre comercio, el Partido Demócrata tenía que cumplir con sus demandas.

El problema para México fue que los otros sectores sólo intervinieron en la medida de sus intereses. Es aquí donde se observan los límites, en la negociación, de las “alianzas” con sectores del otro país. Los productores de maíz no objetaron la modificación de la fórmula de exportador neto, con tal de que no se modificara la cuota a un arancel preferencial de 2.5 millones de toneladas de maíz<sup>364</sup>.

Así, la industria azucarera mexicana cargó con la mayor parte de los pagos en esta negociación. Llama la atención que la carta lateral se basó en un supuesto acuerdo entre las industrias azucareras, cuando la decisión de introducir HFCS concierne más bien a la industria refresquera y las de pan dulce, las responsables directas de los cambios a los patrones de comercio. Aunque se trata de los mismos dueños en México, tratar con la industria refresquera o con la de HFCS hubiera implicado a grandes compañías trasnacionales de Estados Unidos, a las cuales no se habrían enfrentado con tanta ventaja.

Además, la industria azucarera estadounidense presentó una posición unificada, a diferencia de la industria azucarera mexicana. El papel de los nuevos dueños de ingenios que también están al frente de industrias secundarias se notó desde el principio de la negociación.

---

<sup>363</sup> Cohn, art. cit., p. 36-39.

Sin ellos, tal vez el equipo mexicano no habría hecho una propuesta que despertara tanta oposición en Estados Unidos y, ante la amenaza de la HFCS, hubieran logrado una posición unificada. El relato entero de la negociación hace referencia a la protección del mercado azucarero estadounidense, pero nunca se habla de la protección de la industria mexicana frente a la HFCS.

Por las razones mencionadas, no había manera de hacerlo, pues los mismos representantes de la CNIAA en las negociaciones promovieron la entrada de HFCS, el competidor por excelencia del azúcar. Esto impidió una defensa unificada frente a la HFCS estadounidense; la industria azucarera mexicana estaba fragmentada, y ni siquiera se sabe si toda la industria estuvo realmente al tanto de las negociaciones.

Como se vio, un aspecto de la crisis en México fue que no hubo coordinación entre la producción y la distribución del azúcar en todo el país y, para algunos, el TLCAN presentó una excelente opción para colocar su producción azucarera. Aquí cabe hacer una comparación con Estados Unidos, donde existen las órdenes de comercialización, o *marketing orders*. Éstas consisten en acuerdos entre los productores locales para solucionar, en forma colectiva, problemas de distribución y comercialización. Tales órdenes también se aplican a los productos importados<sup>364</sup>. En México, no se han logrado reunir las condiciones que permitan acuerdos similares. En sí, no es incorrecto promover las exportaciones, pero nuevamente se manifiesta la tendencia a buscar las soluciones en Estados Unidos sin proveer alternativas propias, conducentes a la autonomía. En la negociación bilateral, el resultado fue un acceso a Estados Unidos sumamente restringido y sujeto a las importaciones de HFCS. A la larga, muchos ingenios han sido perjudicados, y cada uno se ha protegido en la medida de sus posibilidades<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> Orden, *op. cit.*, p. 52.

<sup>365</sup> Hufbauer y Schott, *NAFTA: issues and recommendations*, Washington, D.C., IIE, 1992, p. 291.

<sup>366</sup> Grupo Escorpión, por ejemplo, se alió con *Tate & Lyle*. El propósito de dicha alianza fue, entre otros, usar el

Ahora bien, hay muchas áreas grises en cuanto a la firma de los acuerdos paralelos, y esto se relaciona con el estilo de negociar de ambos países. Ningún diario, en Estados Unidos o en México, dice la fecha en que fueron firmadas; sin embargo, *Inside U.S. Trade* sí las mencionó explícitamente, como un compromiso formal entre Serra y Kantor. En cambio, al menos dos diarios en México describieron el acuerdo como un pacto entre industrias y no mencionaron el compromiso entre los gobiernos, sino varios días después de que se anunciaron en Estados Unidos como un hecho consumado<sup>367</sup>.

El 4 de noviembre, *El Financiero*<sup>368</sup> publicó una noticia donde se dice que las *industrias azucareras* de ambos países lograron un “pacto de caballeros”, según el mismo presidente de la CNIAA, Carlos Artolozaga. Su versión del pacto es la misma que anunció *Inside U.S. Trade*, pero, según la noticia, Artolozaga no respondió cuando se le preguntó cómo se incorporaría este acuerdo al TLCAN, y especuló sobre un anexo o acuerdo complementario, o una nota adicional. Dijo que no se firmó ningún acuerdo porque había sido un pacto de caballeros. Es decir, el 4 de noviembre la prensa mexicana aún no sabía de las cartas.

Según una noticia de *El Norte*<sup>369</sup>, de ese mismo día, Carlos Artolozaga declaró que ambas industrias habían acordado incluir la HFCS en la definición de exportador neto. Según Artolozaga, la clarificación se hizo de manera verbal porque aún estaba a consideración de los gobiernos. La noticia dice que estas declaraciones se hicieron en SECOFI, tras haberse reunido con Jaime Serra Puche. En cambio, en Estados Unidos, el senador John Breau, demócrata de

---

poder comercializador de dicha multinacional para colocar el azúcar desplazada de la industria refresquera y que no se logre exportar a Estados Unidos (Alberto Aguilar, “Molina a fondo en los negocios”, *El Norte*, Monterrey, 19 de agosto de 1993).

<sup>367</sup> Ver Patricia Cerda, “Recibirán más beneficios los sectores azucarero y citrícola: Serra”, *Excelsior*, México, 8 de noviembre de 1993, Sección A.

<sup>368</sup> Lourdes González Pérez, “Las ambigüedades del TLC en materia del azúcar superadas”, *El Financiero*, México, 4 de noviembre de 1993.

<sup>369</sup> Martha Trejo, “Acuerdan azucareros de México y Estados Unidos”, *El Norte*, Monterrey, 4 de noviembre de

Louisiana, anunció su apoyo al TLCAN el 4 de noviembre, a partir del acuerdo al que se llegó sobre el azúcar<sup>370</sup>, como si ya fuera un hecho consumado.

Se debe señalar la manera en que la industria azucarera mexicana quedó atada de manos en las negociaciones. De acuerdo con un miembro de la CNIAA, no hubo una negociación real en México, sino una imposición por parte del gobierno para aceptar los cambios que se pidieron en Estados Unidos. Según esta versión, el resto de la industria no supo de las cartas más que cuando ya habían sido firmadas<sup>371</sup>, lo cual concuerda con el supuesto sobre la representación fragmentada de la industria en las negociaciones. Aún con todas las interrogantes sobre las cartas, lo cierto es que el entorno político de la negociación no le dejó muchas opciones a la industria azucarera de nuestro país. Es de considerarse la reserva con la cual estos procedimientos son tratados dentro de las esferas políticas involucradas. Sin exagerar, prácticamente tienen un estatus de “secreto de estado”, y ello se presta —muy desafortunadamente— a toda suerte de interpretaciones. Vale la pena preguntarse el porqué un asunto que tendría que ser de interés público mantiene ocultos tantos detalles.

El 17 de noviembre de 1993 se llevó a cabo la votación para aprobar el TLCAN en la Casa de Representantes. Fue aquí donde el TLCAN enfrentó las mayores dificultades, pues el Senado lo apoyaba mayoritariamente<sup>372</sup>. Las cartas paralelas sobre el azúcar distan de tener importancia comparable a los acuerdos sobre el trabajo y el medio ambiente. Si se toma en cuenta el tamaño relativo del comercio azucarero frente al total, las cartas fueron un acuerdo clave, desde el punto de vista político, para lograr la ratificación. Sólo 40% de los demócratas

---

1993.

<sup>370</sup> “Kantor announces side deals with Mexico on eve of NAFTA submission”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 44, pp. 4-5.

<sup>371</sup> Entrevista con miembro de la CNIAA, mayo de 1998.

<sup>372</sup> “House passes NAFTA with ease, giving Clinton a major policy victory”, *Inside U.S. Trade, Special Report*, 19 de noviembre de 1993, pp. S-1, S-2.

votaron a favor, y el azúcar fue uno de los asuntos que 36 congresistas mencionaron en sus objeciones para aprobar el tratado<sup>373</sup>. Los productores de azúcar<sup>374</sup> en todo el país, por sí solos, cubrían un buen número de estados —y, por lo tanto, de congresistas— en todo el país. Además, también se aliaron con los productores de frutas y vegetales de Florida<sup>375</sup>, y con los productores agrícolas en contra del TLCAN para presionar al Congreso. En su momento, la industria azucarera demostró gran habilidad para presionar a ambos gobiernos. Fue así como las demandas de la industria azucarera ganaron la atención de ambos gobiernos y, a fin de cuentas, fueron atendidas.

De acuerdo con Robert Putnam, dichas concesiones o pagos laterales, no se deben evaluar según su valor para la nación o grupos receptores, sino su función para ratificar el tratado, especialmente en Estados Unidos. De no haber sido aprobado el TLCAN, las consecuencias políticas y económicas para México habrían sido muy graves. Visto así, las cartas merecen una evaluación positiva; sin embargo, dista de ser satisfactoria. Los asuntos como el azúcar echaron por tierra la promesa de no modificar el texto original del TLCAN, y cuestionan directamente la función del *fast-track* en lo concerniente a negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

El valor real de las cartas va más allá de su utilidad para aprobar del tratado, pues son muestra de las debilidades intrínsecas del estilo negociador mexicano que, puestas en relación con el estilo estadounidense, son mucho mayores. Tanto las cartas paralelas como la

---

<sup>373</sup> Información obtenida de la encuesta realizada por USA-NAFTA el 20 de septiembre (*Inside U.S. Trade. Special Report*, 1 de octubre de 1993, pp. S-2 a S-13).

<sup>374</sup> De los sectores protegidos por la Sección 22, sólo los productores de azúcar y cacahuates se opusieron con fuerza al tratado. La industria de lácteos no temía competencia por parte de México y el tratado le abría mayores oportunidades de exportar, igual que los productores de algodón. Dichos productores normalmente se alían para juntar apoyo suficiente en el Congreso y proteger la Sección 22. En esta ocasión, el TLCAN los dividió, de ahí que no se aliaran (Orden, *op. cit.*, p. 24).

<sup>375</sup> Cabe mencionar que la delegación de Florida es una de las más grandes en el Congreso, con 23 representantes (*ibid.*, p. 26).

incertidumbre para aprobar el tratado<sup>376</sup> apuntan a una de las mayores desventajas de México al negociar: la falta de contrapesos institucionales al Poder Ejecutivo.

En Estados Unidos, el tratado fue aprobado por 234 votos frente a 200 en contra. Fue un margen mucho mayor al que se esperaba; sin embargo, nótese que sólo 40% de los demócratas votaron a favor<sup>377</sup>.

En México, en cambio, el Senado votó unos días después, y todos los miembros del PRI votaron a favor; sólo los dos senadores del PRD se opusieron. Este hecho carecería de importancia si no fuera manifestación del rasgo central del estilo negociador mexicano: la falta de contrapesos al Poder Ejecutivo. Dadas las diferencias en la capacidad negociadora, es sumamente fácil manipular al Poder Ejecutivo para extraer los pagos que exija Estados Unidos; así se demostró con el TLCAN. Es así como la falta de contrapesos al Poder Ejecutivo en México puede ser aprovechada por un país cuya capacidad de negociación se deriva no sólo de su riqueza material, sino de los contrapesos que operan en su sistema político.

Ahora bien, lo que sucedió con el TLCAN en su conjunto es equiparable a la negociación sobre agricultura. Es decir, el gobierno de Salinas no ofreció, en realidad, una solución a los problemas del campo que apuntara a cierta autonomía en el abastecimiento de granos básicos en México. En las negociaciones, el gobierno aceptó y reforzó los aspectos complementarios de la producción agrícola de ambos países<sup>378</sup>. Para efectos prácticos, esto significa aceptar la dependencia que ya existía con respecto al abasto de granos. Tal vez dicha

---

<sup>376</sup> Ver Lorenzo Meyer, "Nunca más", *El Norte*, Monterrey, 18 de noviembre de 1993.

<sup>377</sup> De hecho, en Estados Unidos, el TLCAN es un acuerdo (*agreement*), no un tratado. Un tratado requiere ser ratificado por dos tercios del Senado, y han sido rechazados en tantas ocasiones que los presidentes recurren a los acuerdos ejecutivos. Estos acuerdos también son obligatorios de acuerdo con el derecho internacional, pero no son sometidos al Senado para su consejo y aprobación. Más bien, se llevan a cabo y obtienen autoridad legislativa de otro tipo, como el *fast-track* y, posteriormente, son aprobados por el Congreso (Roger H. Davidson y Walter Oleszek, *Congress and its members*, 5a. ed., Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1996, p. 403).

<sup>378</sup> Incluso desde la reunión en agosto de 1991 en Seattle, Carla Hills y Jaime Serra Puche habían acordado, entre otras cosas, estudiar la complementariedad entre los productos de México y Estados Unidos a causa de las diferentes épocas de las cosechas en ambos países, de acuerdo con una declaración de Serra Puche. "*So [we intend]*

situación mejore en el futuro, pero el gobierno negoció un acuerdo que reforzó, en principio, los desequilibrios en el campo y el comercio agrícola.

El TLCAN y el crecimiento basado en la promoción de exportaciones tampoco representan una solución conducente a mayor autonomía frente a Estados Unidos; más bien, aceptan la dependencia y la refuerzan. La élite norteamericana vio con agrado las reformas a la economía mexicana. Ello se debió precisamente a que en ellas está implícita la adopción de las tesis estadounidenses sobre las mejores formas de organización económica y, tal vez a la larga, política. El problema de México no sólo fue el viejo asunto de la centralización del poder, que seguía vigente, sino la renuncia a alternativas conducentes a desarrollar la autonomía frente al vecino del norte. La incertidumbre durante todo el proceso, y los pagos que se hicieron para aprobar el TLCAN son prueba de la tremenda debilidad con la que negoció el equipo mexicano.

Ahora bien, aunque México hizo enormes pagos, prueba de su debilidad, el gobierno de Salinas consiguió lo que quería: la aprobación del tratado de libre comercio, y que entrara en vigor en enero de 1994. Tal hecho plantea una situación paradójica, pues la aprobación del tratado fue, a la vez, una muestra contundente de la debilidad de México y un triunfo para el gobierno de Carlos Salinas. Salinas fue el principal defensor del tratado en México, y su aprobación era necesaria para defender su candidatura como director general de la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>379</sup>. Visto así, el TLCAN fue un triunfo personal y para su gobierno, y así lo celebró cuando el Congreso estadounidense aprobó el tratado.

Si la debilidad fue tan grande, ¿cómo se explica la actitud triunfalista del gobierno de Salinas? De acuerdo con Sergio Aguayo, en una relación de dominación, la parte dominada

---

*to look product by product at how we can maximally exploit this complementarity* (Alkman Granitsas, "U.S., Canada and Mexico to kick off NAFTA negotiations next week", *Inside U.S. Trade*, 10(1992), núm. 3, pp. 1, 15, 16).

<sup>379</sup> Duncan Green, *op. cit.*, p. 85.

puede llegar a creer que la hegemonía es natural, incluso deseable; ya no sólo la entiende como algo inevitable, ni siquiera algo que se deba combatir<sup>380</sup>.

Desde el punto de vista del juego de dos niveles, la respuesta tiene que ver, primero, con la distribución de los pagos que se hacen y sobre quién recaen. En el caso del azúcar, por ejemplo, el gobierno dijo que México había sido beneficiado por el nuevo acuerdo (las cartas paralelas), pues “el acceso a Estados Unidos aumentaría más rápido”. Aún era muy pronto para determinar si el nuevo acuerdo azucarero perjudicaría a la industria, y en qué forma, además de ser una parte muy pequeña del tratado. Y si toda la industria estuvo al tanto de las cartas, no tuvo la representación ni la fuerza necesaria para oponerse a ellas.

Segundo, la respuesta también tiene que ver con el logro del objetivo central, que es la aprobación del tratado, y lo más importante para el gobierno y la coalición a favor del TLCAN. La aprobación del TLCAN fue mucho más valiosa que todos los pagos juntos, pues el tratado también se consideraba como un instrumento fundamental para aumentar la certidumbre en la economía mexicana y, así, atraer las inversiones que el país necesitaba.

---

<sup>380</sup> *Op. cit.*, p. 29.



\* \* \* \* \*

Desde que el TLCAN entró en vigor, la industria azucarera ha continuado en crisis, por razones diversas, pero la introducción de la HFCS es la más mencionada por la industria. A causa de la HFCS, la industria pidió a SECOFI que iniciara una investigación, la cual inició en febrero de 1997. México ha pedido que se respete el texto original del acuerdo y la posición oficial, la de SECOFI, es que no existen tales cartas paralelas<sup>381</sup>. Según Rodolfo Perdomo y Enrique Molina, presidente y vicepresidente de la CNIAA en 1997, nadie conoce las cartas paralelas, y pidieron que las cartas se consideraran ilegales. La cámara también trató de determinar el estatus jurídico de las cartas, pues, de acuerdo con Perdomo y Molina, fueron firmadas a espaldas de la industria. Según el senador Alberto Santos de Hoyos, quien también es dueño de varios ingenios, no hay registro de dichas cartas en los archivos del Senado.

---

<sup>381</sup> Entrevista con un funcionario de SECOFI, enero de 1999. Ver, por ejemplo, Lourdes Rudiño, "Total respeto al TLC, pide la industria azucarera", *El Financiero*, México, 28 de agosto de 1997.

## CONCLUSIONES

A pesar de ser una parte minúscula del comercio entre México y Estados Unidos, el acuerdo bilateral sobre el azúcar fue una de las partes del TLCAN que requirieron más energía y capital político. Su negociación fue caracterizada por una discreción fuera de lo normal, incluso hasta hoy en día. Este acuerdo requirió un apartado especial, que tardó casi un año más que el resto del TLCAN en ser completado. Además, para efectos prácticos, se tuvo que romper la promesa de no reabrir el tratado, y se cuestionó la validez efectiva del *fast-track*.

De haber sido por el poderoso *lobby* azucarero norteamericano, se habría mantenido el *statu quo*, pero no fue así. Y, a pesar de la fuerza de la industria estadounidense y de ser importador neto, México logró aumentar sus exportaciones de azúcar en forma considerable y, al final de quince años, el libre comercio de azúcar. El juego de dos niveles fue el marco teórico que guió la presente tesis, el cual se concibió para responder la pregunta: ¿Cómo se explica el resultado de dicha negociación internacional? La hipótesis que se comprobó es que dicha negociación fue resultado de la posibilidad de vincular el comercio de HFCS con el de azúcar en los mercados de endulzantes de México y Estados Unidos.

Ahora bien, aunque la respuesta es correcta, su desarrollo y análisis requieren de mucha elaboración. Para ello son necesarios instrumentos que ordenen los factores, legales, institucionales, políticos y económicos, que intervinieron en el resultado de la negociación, y que cambian con el tiempo. El juego de dos niveles cumple dicha función.

Esta tesis plantea una definición de negociación propia. Putnam no la provee, pues su trabajo se refiere al caso específico de las negociaciones internacionales, así como la interacción de factores de política interna e internacional para su comprensión. Sin embargo, la definición de negociación —una interacción entre dos o más personas en la que se llega a un acuerdo a partir de los objetivos en común y por separado de cada una de las partes— concuerda con la

definición de conjunto ganador, la variable del juego de dos niveles. Esta variable cumple la función de identificar los objetivos en común y por separado de dos gobiernos en la mesa de negociación y, así, los acuerdos posibles. En efecto, la definición de conjuntos ganadores en el nivel de ratificación es el conjunto de los acuerdos posibles en el nivel 1 que pueden ganar si se vota si o no para ratificarlo. Tal conjunto se basa en los objetivos en común y en los pagos que cada equipo hace para conseguir los objetivos particulares.

El relato de la negociación, en el Cuarto Capítulo, está orientado a identificar la manera en que los elementos que influyeron el tamaño de los conjuntos ganadores. Las propuestas, los objetivos, las coaliciones y las instituciones de cada país forman los conjuntos ganadores, y el acuerdo del texto final del TLCAN representa uno de los acuerdos donde se logra traslapar ambos conjuntos. Una vez que Clinton subió al poder, el juego fue reestructurado. Entonces, México tuvo que incorporar la condición que había rechazado cuando negoció con el equipo de Carla Hills: incluir la HFCS en la fórmula de productor superavitario neto y fijar un límite a las exportaciones de azúcar mexicana durante la transición. Es decir, el equipo de Mickey Kantor presionó a México para aceptar dicho acuerdo, y el beneficio a cambio sería contribuir a la ratificación del TLCAN. El tratado era tan importante para México que, lejos de llegar a un *impasse*, se logró la firma de las cartas y otras tantas concesiones. A este respecto, Putnam acierta al asumir, en la gran mayoría de los casos, que el tamaño del conjunto ganador de un adversario es incierto. En la negociación bajo estudio, esta fue una de las constantes más importantes.

No es posible saber qué hubiera pasado con el acuerdo del azúcar sin un cambio de gobierno en Estados Unidos. Sin embargo, antes y después de dicho cambio, fue muy difícil determinar el tamaño del conjunto ganador de Estados Unidos. No es necesario saber su tamaño a ciencia cierta, para comprender que el conjunto ganador de México era mucho más

grande y, por lo tanto, fácil de ajustar a los requerimientos de Estados Unidos. Aunque el gobierno de Bush no mostró particular resistencia a los objetivos de México sobre el azúcar, permanece la interrogante sobre la ratificación. De acuerdo con Putnam, los analistas a menudo se topan con la dificultad de distinguir entre una defección voluntaria e involuntaria. Esta misma dificultad se presentó con respecto a la capacidad de los equipos estadounidenses para lograr la ratificación en el Congreso; por el tamaño tan pequeño del conjunto ganador estadounidense, sobre todo después del cambio de gobierno, es más probable que haya sido involuntaria. Si México obtuvo ciertas garantías del equipo estadounidense para que se aceptara el acuerdo azucarero, su vigencia concluyó en cuanto cambió de interlocutor. Además, al tratarse de un acuerdo tan vasto como el TLCAN, es razonable prever ciertos acomodos de último minuto, “fallas” en las que se obliga a ceder a una de las partes para aprobar el acuerdo.

Además de definir lo que es una negociación, se añadieron los conceptos de estilo y capacidad de negociación. Ambas sirven de complemento a las herramientas del marco teórico, y ayudan a comprender y analizar la dinámica de los elementos que intervienen en la negociación.

El estilo negociador define el tipo de interacciones posibles, en este caso, entre los equipos negociadores de dos países distintos. Cada negociador adapta dichos rasgos de acuerdo a su personalidad, de manera que, dentro de ciertos límites, cumple cierto patrón de requisitos para poder negociar. De esta forma, los mexicanos pueden exigir cierto nivel de discreción, o excluir el tema del petróleo, que Estados Unidos se ve obligado a respetar. De igual forma, los norteamericanos son más receptivos a los estilos pragmáticos y abiertos, pues así están habituados a negociar.

Los estilos de negociación se manifiestan en las estrategias de los equipos; y éstas son uno de los elementos que determinan el tamaño de los conjuntos ganadores. Al conocer los

estilos negociadores de cada país se puede comprender, por ejemplo, porqué en México abundan las declaraciones triunfalistas y se ocultan las desventajas o las compensaciones importantes, mientras en Estados Unidos los temas de oposición son los que reciben mayor cobertura en la prensa. Los estilos negociadores también explican porqué México tiene que recurrir al cabildeo en Estados Unidos, mientras que dicho país sabe que se debe dirigir a un negociador principal, cuyo único jefe es el Presidente. Ambos negociadores están subordinados a intereses concretos. La diferencia está en que, en México, dichos intereses están subordinados al poder de la institución presidencial. En cambio, en Estados Unidos, el sistema político da cabida y expresión a los intereses de la mayor parte de la sociedad.

La capacidad de negociación —los elementos objetivos que un negociador utiliza para coaccionar, disuadir o influir las decisiones del otro—es un concepto que ayuda a comprender quién y cuándo hace pagos al otro equipo, así como la magnitud relativa de éstos. Putnam señala, correctamente, que la literatura que se basa en el estado, como la fuerza del estado, ofrece bases inciertas para formular teorías sobre la interacción de la política interna y la internacional. Por ello, Putnam enfatiza el estudio de la política como tal. La fuerza negociadora complementa dicho énfasis pues, finalmente, el resultado de una negociación puede entenderse como el equilibrio final de un conjunto de fuerzas en interacción. Cada actor usa su capacidad negociadora y cada una de éstas se manifiesta en el acuerdo final. Esto va de acuerdo con la siguiente afirmación de Putnam: el tamaño relativo de los conjuntos ganadores en el nivel 2 de ambos países afectará la distribución de las ganancias que obtengan de un acuerdo.

Finalmente, la variable de los conjuntos ganadores fue un instrumento útil para analizar *simultáneamente* los factores internos e internacionales que intervienen en una negociación. El juego de dos niveles permite caracterizar a los jugadores, y comprender cómo se logra un

acuerdo donde los representantes tienen una relación variable con sus representados, cuyos objetivos e influencia son heterogéneos. Ésta es la contribución que, a mi juicio, es la más útil del juego de dos niveles: sin quitar el acento sobre la importancia del poder, de la política, Putnam definió un marco analítico que permite manejar la fuerza de un gran número de jugadores con relación a su entorno, incluyendo aquella del canal “formal” de comunicación, es decir, los equipos negociadores.

### Anexo 1

## Síntesis del tratado sobre Comercio de Azúcares y Jarabes<sup>382</sup>

- Los aranceles y las medidas de protección fronteriza correspondientes al azúcar serán eliminados progresivamente en un periodo de quince años. Al final del quinceavo año, habrá libre comercio de azúcar entre México y Estados Unidos.
- Entre los años 1 y 15, la cantidad permitida de exportaciones de *azúcares y jarabes*<sup>383</sup> de México a Estados Unidos y viceversa será la mayor de las siguientes: 7258 ton. métricas; la cantidad que fija Estados Unidos bajo el Programa del Azúcar vigente bajo la categoría “otros países y áreas específicas”<sup>384</sup>; o la cantidad permitida bajo la definición de “productor superavitario neto” (producción *nacional* de azúcares y jarabes menos consumo *total* de azúcares y jarabes), según se establece a continuación.
- En cualquier año, del primero al sexto, en que México o Estados Unidos sea productor superavitario, se le permitirá acceso libre de arancel por la cantidad del superávit hasta un máximo de 25 mil toneladas.
- Para el séptimo año, la cantidad máxima libre de arancel, siempre y cuando un país sea productor superavitario, será de 150 mil toneladas. De los años octavo al décimoquinto, el límite de 150 mil ton. aumentará 10% anual.

---

<sup>382</sup> Esta síntesis se basa en el texto del tratado y en *FAS Online. NAFTA Agriculture Fact Sheet on sugar. www.fas.usda.*

<sup>383</sup> Nótese que, aunque el comercio de azúcares y jarabes se negoció pensando en términos de las exportaciones de México a Estados Unidos, el tratado establece dichas concesiones en forma *recíproca*. La definición de azúcares y jarabes para las importaciones a México y Estados Unidos se hizo conforme a las fracciones arancelarias: 1701.11 y 1701.12 se refieren a azúcar estándar proveniente de caña y de remolacha. 1701.91 se refiere a azúcar estándar con adición de aromatizantes o de colorantes, y 1701.99 son otras azúcares (no incluye la refinada). 1702.90 se refiere a otras azúcares puras y en estado sólido, así como jarabes de azúcar. 1806.10 es cacao en polvo con más de 90% de azúcar, y 2106.90 son jarabes aromatizados o con colorantes.

<sup>384</sup> Dichos países son St. Kitts y Nevis, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Uruguay, México, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Haití y Madagascar, de acuerdo con el párrafo (b)(I) de la nota estadounidense adicional 3 al Capítulo 17 del Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria de Estados Unidos.

- A partir del sexto año, las exportaciones de azúcares y jarabes no serán limitadas por las reglas anteriores si: a) uno de los países ha sido productor superavitario neto durante dos años consecutivos, cualesquiera que hayan sido incluso del año primero al sexto. b) Si el país fue productor superavitario durante el año anterior, y se calcula que lo será para el año que esté corriendo. c) Si el país es productor superavitario en el año que corre y se estima que también lo será al año siguiente (a menos que las partes determinen, posteriormente, que dicho país no fue productor superavitario).
- Además, se acordó que México podría escoger lo que más le conviniera entre dichas reglas o el trato de nación más favorecida a países no partes, en caso de que Estados Unidos eliminara el arancel-cuota que aplica a dichos países.
- Del año primero al sexto, Estados Unidos reducirá su arancel para las importaciones sobre la cuota en 15%. México alineará su régimen arancelario con el de Estados Unidos para el final del sexto año, e impondrá un arancel cuota con tasas similares a las de Estados Unidos. De los años séptimo al décimoquinto, los aranceles restantes al comercio bilateral de azúcares y jarabes serán reducidos en línea recta a cero.
- El Programa de Reexportación de Estados Unidos, tanto de azúcar como de productos endulzados, se mantendrá para las exportaciones a México. México tratará dichas exportaciones con el arancel de nación más favorecida.
- Estados Unidos y México permitirán acceso libre de arancel a las importaciones de *azúcar mascabado* que sea refinada en el país importador y reexportada al país que la exportó originalmente. También se otorga trato libre de arancel al *azúcar refinada* a partir de azúcar mascabado producida y exportada del otro país.
- Reglas de origen. El azúcar refinada o la melaza hechas con azúcar cruda importada de países no partes (Canadá no es parte de este acuerdo), no califican para las preferencias que



otorga el TLCAN. El TLCAN requiere que el azúcar sea originaria de México o Estados Unidos en su totalidad.

- Los aranceles que Estados Unidos impone a los *productos que contienen azúcar* se eliminarán en diez años, junto con las restricciones cuantitativas de la Sección 22, que serán convertidas en aranceles-cuota<sup>385</sup>.

---

<sup>385</sup> Ésta última disposición no es parte del texto sobre “Comercio de azúcares y jarabes”. El comercio de productos que contienen azúcar es muy vasto, y esta cita se incluye sólo con fines aclaratorios.

Los aranceles que México impone a los productos que contienen azúcar van de 10 a 20%, y se eliminarán en diez años. Los productos clasificados bajo el arancel 1806.10 y 2106.90 que contengan 90% o más de azúcar, deben contener azúcar 100% mexicana o estadounidense para recibir trato del TLCAN.

La *confitería de azúcar* que se produce con azúcar importada califica para recibir el trato preferencial del TLCAN. Las cantidades dentro de la cuota para México son: 1500 ton. para jarabes mixtos, 1500 ton. para artículos que contengan más de 65% de azúcar, y 12791 toneladas para artículos con más de 10% de azúcar. Las cuotas crecerán 3% anual global durante el periodo de transición. Los aranceles fuera de la cuota variarán de 91.2% a 120.3%. El polvo de cacao endulzado que contenga menos de 90% de azúcar debe contener al menos 65% de cacao y 65% de azúcar de origen norteamericano (*FAS Online. NAFTA agriculture fact sheet. Sugar containing products, www.fas.usda.gov*).

## Anexo 2

### Comercio de azúcar entre México y Estados Unidos

México ( <i>toneladas métricas, valor crudo.1989-1996</i> ) <sup>386</sup>			
Exportaciones		Importaciones	
Estados Unidos	Total	Estados Unidos	Total
114 818	334 184	158 486	597 449
4500	4500	239 451	1 552 190
7700	252 586	18 804	898 388
6850	6850	99 996	166 596
0	0	34 000	75 000
96	96	31 999	91 619
38 107	254 876	35 459	59 796
82 822	696 345	29 409	291 960

Estados Unidos ( <i>toneladas métricas, valor crudo.1989-1996</i> )			
Exportaciones		Importaciones	
México	Total	México	Total
147 946	414 800	136 219	1 735 629
235 492	463 588	4770	2 508 250
245 977	622 740	7893	2 354 493
104 371	499 747	7420	2 045 224
34 990	339 967	70	1 828 751
31 999	471 093	96	1 602 946
62 314	762 319	21 287	1 637 320
27 530	242 434	41 928	2 869 709

Los exportadores netos de azúcar son California, Colorado, Florida, Hawaii, Idaho, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Dakota del Norte y Wyoming. Entre los productores que formaron parte de los comités de asesores, cinco de las ocho asociaciones o compañías representadas son originarias de alguno de esos estados; las demás son asociaciones nacionales. En el grupo de las ocho asociaciones (cuya formación fue voluntaria, a diferencia de los comités de asesores, que son nombrados por el Secretario de Agricultura y USTR), dos son de Florida y una de Hawaii. Otra es de Texas que, aunque no es exportador neto, está en la frontera con México, la zona con mayores incentivos para importar HFCS. Además, los

<sup>386</sup> Fuente: *International Sugar Organization Yearbook*, 1995 y 1996, cit. por USDA-ERS, *Sugar and sweetener. Situation and outlook yearbook*, Diciembre de 1997, SSS-222, pp. 13-15.

texanos también compiten con los productores de maíz y HFCS de su estado. Las otras cuatro asociaciones son de membresía nacional.

No hay información disponible sobre el destino de las exportaciones azucareras por estado. Sin embargo, de 1989 a 1991, México fue un mercado importante de exportación de azúcar de caña, incluida en la definición de “azúcares y jarabes” en el tratado. En 1989, los ingresos en dólares por concepto de exportaciones de azúcar de caña a México fueron 17.63% del total, pero en 1990 fue el 84% y en 1991 fue 95%. En los años posteriores disminuyó a 39%, 33% y 49%, respectivamente<sup>387</sup>. De 1989 a 1994, México se mantuvo como el primer o segundo mercado de exportación más importante, lo mismo, en 1991 y 1992, para el azúcar de remolacha, aunque este comercio fluctúa mucho. De 1989 a 1992, México también se mantuvo en el primer o segundo lugar en las exportaciones de azúcar clasificada como “otros azúcares” (la fracción 1701.99. Nótese que el azúcar refinada se clasifica en la fracción 1701.99.10 del Sistema Armonizado de Esyados Unidos). En el comercio de cacao y jarabes con alto contenido de azúcar, México no es un mercado importante dentro del total, aunque éstas son las exportaciones que más ingresos dan de todas las fracciones arancelarias incluidas en “azúcares y jarabes”. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que todas las asociaciones que más se opusieron al TLCAN eran productoras de azúcar de caña y de remolacha.

---

<sup>387</sup> Información obtenida de *United States International Trade Commission*, en [dataweb.usitc.gov](http://dataweb.usitc.gov).

### Anexo 3

## Compradores de ingenios durante la privatización (1988 - 1992)

Estos son algunos de los ingenios y sus dueños<sup>388</sup>:

	<i>Tipo de azúcar</i>
Grupo Beta San Miguel <sup>389</sup>	* 16% del azúcar estándar
Constancia (Ver.)	Estándar
Álvaro Obregón (Q. Roo)	Refinada
Ponciano Arriaga (SLP)	Estándar
Quesería (Colima)	Estándar
San Francisco Ameca (Jal.)	Estándar
Grupo Escorpión <sup>390</sup>	*52% del azúcar refinada
Atencingo (Pue.)	Refinada
Calipam (Pue.)	Estándar
Plan de San Luis (SLP)	Refinada
Casasano La Abeja (Mor.)	Refinada
San Cristóbal (Ver.)	Refinada
Emiliano Zapata (Mor.)	Refinada
Providencia (Ver.)	Refinada
Grupo Xafra (comprados por Grupo Escorpión en 1993)	
El Modelo (Ver.)	Estándar
El Potrero (Ver.)	Refinada
San Miguelito (Ver.)	Estándar
Grupo Sucrum <sup>391</sup>	*11% del azúcar estándar
Rosales (Sin.)	Refinada

<sup>388</sup> Información obtenida de Lorenza Paola Arnal Placeres, *Análisis de las diferentes opciones de política azucarera ante la apertura comercial y la sustitución de azúcar por fructosa de maíz*, tesis, ITAM, 1995 y de Jorge Monjarás Moreno, "Industria azucarera: la amarga privatización", *Expansión*, 22(1990), núm. 534, p. 53.

<sup>389</sup> Este consorcio está afiliado con Coca-Cola, Nestlé, Pan Bimbo y Mundet. Coca-Cola controla 2/3 del mercado de refrescos en México, y Bimbo controla 1/3 del mercado de botanas: 90% de las dulces y 15% de las saladas. Cabe señalar que Visa y Femsa, que pertenecen a Eugenio Garza Lagüera, poseen la franquicia de Coca Cola más grande del mundo (Chollett, "Restructuring the Mexican sugar industry: Campesinos, the state and private capital", en Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 30).

<sup>390</sup> Grupo Escorpión tiene una franquicia de Pepsi-Cola, la cual además compró Gamesa, a raíz de la integración entre México y Estados Unidos, y otros refrescos (*Ibid.*, p. 30). Enrique Molina Sobrino es Presidente del Consorcio Industrial Escorpión, formado por más de 40 compañías. Su familia es dueña de GEMEX, la embotelladora independiente de Pepsi más grande del mundo (Lawrence Kootnikoff, "Destacan fortunas mexicanas", *El Norte*). En agosto de 1993, Enrique Molina se asoció con Tate and Lyle, la comercializadora de productos endulzados más grande del mundo. En 1997, Molina era el vicepresidente de la CNIAA, sus ingenios son los de mayor capacidad en México. El ingenio San Cristóbal es el más grande de América Latina (Alberto Aguilar, "México, subcampeón en refrescos", *El Norte*, 23 de julio de 1993).

<sup>391</sup> Grupo Sucrum pertenece a Juan Gallardo, quien también fue representante del sector privado y presidente de CEMAI (Monjarás, art. cit., p. 48).

El Dorado (Sin.)	Estándar
José María Martínez (Tala)	Estándar
Independencia (Ver.)	Mascabado
Lázaro Cárdenas (Mich.)	Estándar
<b>Grupo Sáenz<sup>392</sup></b>	<b>*14% del azúcar refinada</b>
Aarón Sáenz (Tamps.)	Refinada
Tamazula (Jal.)	Refinada
El Mante (Jal.)	Refinada
<b>Grupo Machado<sup>393</sup></b>	<b>*15% del azúcar refinada</b>
Central Motzorongo (Ver.)	Estándar
Central Progreso (Ver.)	Estándar
El Refugio (Oax.)	Mascabado
La Margarita (Oax.)	Estándar
La Gloria (Ver.)	Estándar
José Ma. Morelos (Jal.)	Estándar
<b>Alberto Santos de Hoyos<sup>394</sup></b>	<b>*9% del azúcar estándar</b>
Puruarán (Mich.)	Estándar
Alianza Popular (SLP)	Estándar
Bella Vista (Jal.)	Estándar
Pedernales (Mich.)	Estándar
<b>Anermex</b>	<b>*7% del azúcar refinada</b>
Cuatotolapan (Ver.)	Refinada
Plan de Ayala (SLP)	Refinada
San Gabriel (Ver.)	Estándar
<b>AGA</b>	
Los Mochis (Sin.)	Refinada
Puga (Nay.)	Estándar
<b>PIASA</b>	<b>*13% azúcar refinada</b>
Adolfo López Mateos (Oax.)	Estándar
Tres Valles (Ver.)	Refinada
<b>Perdomo Díaz</b>	
El Carmen (Ver.)	Refinada
<b>Perdomo Bueno</b>	
San José de Abajo (Ver.)	Estándar

<sup>392</sup> La familia Sáenz es de las familias con más tiempo en la industria azucarera, desde el triunfo de la Revolución (Monjarás, art. cit., p. 53).

<sup>393</sup> Este grupo también tenía sus propios ingenios antes de la reprivatización (Monjarás, art. cit., p. 53).

<sup>394</sup> Alberto Santos era dueño de Gamesa, empresa que produce alimentos y agrupa Promotora Agropecuaria Gamesa, Productos Gerber, Ingenios Gamesa y Grupo Gamesa (Chollett, "Restructuring the Mexican sugar industry: Campesinos, the state and private capital", en Singelmann (ed.), *op. cit.*, p. 30).

<b>Macari</b>		
	La Joya (Camp.)	Refinada
<b>CNC</b>		
	El Higo (Ver.)	Estándar
	Mahuixtlán (Ver.)	Estándar
	Melchor Ocampo (Jal.)	Estándar

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Sergio, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, México, Grijalbo-El Colegio de México, 1998.
- Alba Vega, Carlos, “Los empresarios y el estado durante el salinismo”, *Foro Internacional*, 36(1996), núms. 1 y 2, pp. 30-79.
- Baer, M. Delal y Sidney Weintraub (eds.), *The NAFTA debate. Grappling with unconventional trade issues*, Boulder y Londres, Lynne-Rienner Publishers-CSIS, 1994.
- Berger, Peter L. y Thomas Luckmann, *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Nueva York, Anchor Books, 1967.
- Binnendijk, Hans (ed.), *National negotiation styles*, Washington, D.C., Center for the Study of Foreign Affairs, 1987.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Burfisher, Mary y Elizabeth Jones (eds.), *Regional trade agreements and U.S. agriculture. An overview*, USDA-ERS, Agriculture Information Bulletin núm. 745, 1998.
- Buzzanell, Peter y Ron Lord, *Sugar and Corn Sweetener: Changing Demand and Trade in Mexico, Canada and the United States*, Agricultural Information Bulletin, Washington, D.C., Economic Research Service, USDA, 1993.
- Cohn, Theodore, *The intersection of domestic and foreign policy in the NAFTA agricultural negotiations*, Canadian American Public Policy Series, Orono, Maine, Canadian-American Center, Universidad de Maine, no. 14, 1993.
- Commins, Margaret, “De la seguridad al comercio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: cómo se explica el apoyo estadounidense al Tratado de Libre Comercio con México”, en *Estados Unidos. Informe Trimestral*, México, CIDE, 1993, pp. 5-30.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

Davidson, Roger H. y Walter Oleszek, *Congress and its members*, 5a. ed., Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1996.

Davis, Diane E., "New age politics drives NAFTA", *Forum for applied research and economic policy*, 10(1995), núm. 2, pp. 43-49.

del Castillo, Gustavo y Gustavo Vega, *The politics of free trade in North America*, Ottawa, Gilmore Reproductions, 1995.

DeFouloy, Christian, *Glossary of NAFTA terms*, Dordrecht, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

Destler, I.M., *American trade politics*, Nueva York, IIE-Twentieth Century Fund, 2a. ed., 1992.

Doran, Charles F. y Gregory P. Marchildon (eds.), *The NAFTA puzzle. Political parties and trade in North America*, Boulder y Oxford, Westview Press, 1994.

Eisenstadt, Todd, "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", *Foro Internacional*, 32(1992), núm. 5, pp. 667-702.

Entrevista con un funcionario de SECOFI, enero de 1999.

Entrevista con Mary Burfisher, Economic Research Service, Departamento de Agricultura, noviembre de 1998.

Entrevista con miembro de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica, 2 de junio de 1998.

Entrevista con miembro del Comité Asesor Técnico para Comercio de Endulzantes, diciembre de 1999.

Entrevista con Pedro Coronado, Director de Área de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del equipo negociador del TLCAN, 22 de mayo de 1998.

Entrevista con Steve Verheul, negociador canadiense sobre comercio de endulzantes en el



- TLCAN, septiembre de 1999.
- FAS Online*, www.usda.gov, 19 de noviembre de 1998.
- García Chávez, Luis Ramiro, *La industria de la fructosa. Su impacto en la agroindustria azucarera mexicana*, México, UACH-CIESTAAM/CYTCAÑA, 1998.
- Garcíadiego, Javier, *et al.*, *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, México, Porrúa, 1994.
- Gil Villegas, Francisco, "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 36(1996), núms. 1 y 2, pp. 158-187.
- Gladstone A. Hutchinson y Ute Schumacher, "NAFTA's threat to Central American and Caribbean basin exports: A revealed comparative advantage approach", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(1994), núm 1, pp. 127-148.
- Green, Duncan, *Silent revolution. The rise of market economies in Latin America*, Cassell-Latin American Bureau, Londres, 1995.
- Hernández, Rogelio, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 10(1994), núm. 1, pp. 187-216.
- Hufbauer, Gary y Jeffrey Schott, *NAFTA; An assessment*, Washington, D.C., International Institute for Economics, 1993.
- , *NAFTA: Issues and recommendations*, Washington, D.C., IIE, 1992.
- Instructivo para el uso de las Listas de Desgravación Arancelaria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Porrúa, 1994.
- Krieger, Joel (ed.), *The Oxford companion to the politics of the world*, Oxford, University Press, Nueva York y Oxford, 1993.
- Krueger, Anne, *Free Trade Agreements as protectionist devices; rules of origin*, NBER Working Paper Series, Cambridge, Massachusetts, núm. 4352, 1993.
- Luna, Matilde y Ricardo Pozas (coords.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México,

- Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1992.
- Martin, Will y Alan Winters (eds.), *The Uruguay Round and developing countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- McCalla, Joseph, "Agricultural trade liberalization: The ever-elusive grail", *American Journal of Agricultural Economy*, 75(1993), pp. 1102-1112.
- Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Editorial Océano de México, 1995.
- Oficina SECOFI-NAFTA, "NAFTA and sweeteners. Talking points", Embajada de México en Washington, D.C., [mecanogr.]
- Orden, David, *Agricultural interest groups and the North American Free Trade Agreement*, NBER Working Paper Series, Cambridge, NBER, 1994, núm. 4790.
- Ostry, Sylvia, *Governments and Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990.
- Pastor, Robert, "The Bush administration and Latin America: The pragmatic style and the regionalist option", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33(1991), núm. 3, pp. 2-3.
- , "The Clinton administration and the Americas: The postwar rhythm and blues", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38(1997), num. 4, pp. 99-127.
- Plano, Jack C. y Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 7a. ed., 1985.
- Polopolus, Leo C., José Álvarez y William Messina Jr., "Sugar, and GATT: Results of the Uruguay Round", Sugar Policy Series, Fact Sheet no. 9, Institute of Food and Agricultural Sciences, University of Florida, 1994.
- Putnam, Robert, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games", *International*

*Organization*, 42(1988), pp. 427-460.

*Report of the ATAC for trade in sweeteners on the NAFTA*, septiembre de 1992, [mecnogr.]

Ros, Jaime, "Free trade area or common capital market? Notes on Mexico-U.S. economic integration and current NAFTA negotiations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34(1992), pp. 53-91.

Schmitz, Andrew, Garth Coffin y Kenneth Rosaasen (eds.), *Regulation and protectionism under GATT. Case studies in North American Agriculture*, Oxford, Westview Press, 1996.

Schwentenius, Rita, Manuel Ángel Gómez Cruz y Gary Williams (coords.), *TLC y agricultura: ¿funciona el experimento?*, México, CIESTAAM y Juan Pablos Editor, 1998.

SECOFI, *El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá*, México, Grupo SIC, 1993.

Thacker, Strom, "NAFTA coalitions and the political viability of neoliberalism in Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(1996), núm. 2, pp. 57-89.

*The new revised Velázquez Spanish and English dictionary*, Clinton, Nueva Jersey, New Win Publishing, 6a. ed., 1985.

*The Oxford dictionary and usage guide to the English language*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1995.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

United States Congress. House Committee on Ways and Means, *Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, 102nd Congress. Second Session on the North American Free Trade Agreement*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1993.

United States International Trade Commission, [dataweb.usitc.gov](http://dataweb.usitc.gov).

Varios autores, *Hacia un Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, México, Porrúa, 1991.

Vega Cánovas, Gustavo (comp.), *México, Estados Unidos y Canadá. 1993-1994*, México, El Colegio de México, 1995.

#### HEMEROGRAFÍA

“Administration finds little support for sugar offer in NAFTA farm talks”, *Inside U.S. Trade*, Washington, 10 (1992), núm. 30, p. 4.

Aguayo, Sergio, “El estilo mexicano de negociar”, *La Jornada*, México, D.F., 18 de abril de 1992.

Alberto Aguilar, “México, subcampeón en refrescos”, *El Norte*, Monterrey, 23 de julio de 1993.

Aguilar, Alberto, “Molina a fondo en los negocios”, *El Norte*, México, 19 de agosto de 1993.

Borjas, Sonia, “Gemex coinvertirá mil mdd con la comercializadora Tate and Lyle”, *El Financiero*, 14 de octubre de 1993, Negocios.

Castañeda, Jorge, “Tanto por tan poco”, *Reforma*, México, 21 de noviembre de 1993.

“CBI nations’ push for sugar concessions unlikely to be met in Gibbons bill”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 11, p. 22.

Cerda, Patricia, “Recibirán más beneficios los sectores azucarero y citrícola: Serra”, *Excélsior*, México, 8 de noviembre de 1993, Sección A.

“Clinton officials prepare to make deals to solidify NAFTA support”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 38, pp. 1, 16.

Cruz Romero, José, “El TLC azúcar y los sinsabores de la fructosa”, *La Jornada*, México, 1 de octubre de 1997, La Jornada del Campo.

“El Senado y la consulta”, *Excélsior*, México, 13 de diciembre de 1991, Ideas.

García Cantú, Gastón, “El paso decisivo”, *Excélsior*, México, 26 de julio de 1991, Sección A.

“Gephardt announces opposition to NAFTA, plans ‘active’ role”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 38, pp. 5-6.

“Gibbons introduces NAFTA parity bill for CBI, will open door to negotiate FTAs”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 12, pp. 1, 9-10.

González Pérez, Lourdes, “Las ambigüedades del TLC en materia del azúcar superadas”, *El Financiero*, México, 4 de noviembre de 1993.

Gurza, Margarita, “El libre comercio es la mejor defensa”, *Expansión*, 22(1990), núm. 553, pp. 55-62.

Granitsas, Alkman, “U.S., Canada and Mexico to kick off NAFTA negotiations next week”, *Inside U.S. Trade*, 10(1992), núm. 3, pp. 1, 15, 16.

Granitsas, Alkman, “U.S., Mexico appear far apart over sugar in NAFTA agriculture talks”, *Inside U.S. Trade*, Washington, 10 (1992), núm. 12, pp. 1, 17-18.

Granitsas, Alkman, “U.S., Mexico reach agreement on phase-out schedules for farm commodities”, *Inside U.S. Trade*, Washington, 10 (1992), núm. 32, p. 1.

“Hills refuses demands for renegotiation of NAFTA sugar provisions”, *Inside U.S. Trade*, 10 (1992), núm 45, p. 18.

“House passes NAFTA with ease, giving Clinton a major policy victory”, *Inside U.S. Trade, Special Report*, 19 de noviembre de 1993, pp. S-1, S-2.

Juárez, Laura y Armando Alcántara, “En el TLC, México pedirá se respete el SGP”, *El Nacional*, México, 21 de junio de 1991, Economía.

Juárez, Laura y Armando Alcántara, “El consenso público concibe al Tratado como un instrumento de desarrollo”, *El Nacional*, México, D.F., 21 de junio de 1991.

Labastida, Jaime, “Dos visiones, dos países”, *Excelsior*, México, 14 de agosto de 1993.

“Kantor Announces Side Deals with Mexico on Eve of NAFTA Submission”, *Inside U.S.*

*Trade*, 11(1993), núm. 44, pp. 4-5.

“Kantor highlights enforcement provisions of NAFTA side accords”, *Inside U.S. Trade, Special Report*, 16 de agosto de 1993, pp. S-1, S-2.

“Kantor, Serra Tap March 15 for Start of Talks on NAFTA Supplemental Pacts”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 7, pp. 10-11.

Mares, Marco, “Propone Estados Unidos en las negociaciones del TLC un mercado común de azúcar con México”, *Unomásuno*, México, 3 de julio de 1992.

Martínez, Salvador, “El TLC: la única forma de enfrentar el futuro: Salinas”, *Excélsior*, México, 14 de diciembre de 1991, Sección A.

“Mexico Agrees To Up Protection for U.S. Sugar in NAFTA Side Deal”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 44, p. 22.

Meyer, Lorenzo, “Nunca más”, *El Norte*, México, 18 de noviembre de 1993.

Muñoz Ríos, Patricia, “Crean la Comisión Intersecretarial de Libre Comercio”, *La Jornada*, México, 3 de diciembre de 1991, Economía.

“NAFTA’s troubles spark hope for change from unhappy sectors”, *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 35, pp. 5-6.

“Primer encuentro con Estados Unidos ante el conflicto de la fructosa”, *El Financiero*, México, 7 de octubre de 1997, Economía.

Puig, Carlos, “Antidemocracia mexicana: riesgo para el TLC; Salinas no cree en el sufragio efectivo: *The Economist?*”, *Proceso*, núm. 851-02, 22 de febrero de 1993.

Rebollo Pinal, Herminio, “Los empresarios y el TLC”, *El Heraldo de México*, México, D.F., 25 de julio de 1991.

Rudiño, Lourdes Edith, “Total respeto al TLC, pide la industria azucarera”, *El Financiero*, México, 28 de agosto de 1991.

Soto, Luis, "Acciones y Reacciones", *El Financiero*, México, D.F., 2 de septiembre de 1992, Negocios.

"Sugar industry challenges administration over plans to lower tariffs in NAFTA", *Inside U.S. Trade*, Washington, 10 (1992), núm. 20, pp. 1, 10-11.

"Sugar industry attacks Administration, presses for changes in NAFTA", *Inside U.S. Trade*, 10 (1992), núm. 40, p. 14.

"Sugar Lobby Eschews Legislative Fix, Keeps up Push for Side Letter", *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 42, pp. 1-3.

Trejo, Martha, "Acuerdan azucareros de México y Estados Unidos", *El Norte*, México, 4 de noviembre de 1993.

"U.S. sugar producers' letter to Crowder", *Inside U.S. Trade*, 10(1992), núm. 21, p. 16.

"USA-NAFTA survey", *Inside U.S. Trade. Special Report*, 1 de octubre de 1993, pp. S-2 a S-13.

"USDA investigates claims of conflict of interest in NAFTA sugar deal", *Inside U.S. Trade*, 10(1992), núm. 37, p. 21.

"Ways and Means panel reports draft NAFTA bill with six changes", *Inside U.S. Trade*, 11(1993), núm. 39, pp. 1, 15-16.

"When Congress had to choose, it voted to back Clinton", *Congressional Roll Call. 1993*, Washington, D.C., 1994, p. 7-C.