

NADAR CONTRA CORRIENTE:

México busca
la soberanía
alimentaria frente
al dumping agrícola
estadounidense

Por: Timothy A. Wise
Mayo de 2023



Institute for
Agriculture &
Trade Policy

Nadar contra corriente: la búsqueda de la soberanía alimentaria de México frente al dumping agrícola estadounidense

Por: Timothy A. Wise
Institute for Agriculture and Trade Policy

Publicado en mayo de 2023
© 2023 IATP. Todos los derechos reservados..

Autor para correspondencia: tim.wise@tufts.edu

El IATP agradece a Stewart James su inestimable ayuda en la investigación de este informe. También damos las gracias a los numerosos expertos que revisaron los borradores, aportaron importantes sugerencias sobre contenido y presentación, y ayudaron con la revisión de la traducción.

Todas las fotos incluidas tienen licencia de Canva Pro. Imagen de portada de Darcy Maulsby para Getty Images.



The Institute for Agriculture and Trade Policy works locally and globally at the intersection of policy and practice to ensure fair and sustainable food, farm and trade systems.

More at iatp.org

NADAR CONTRA CORRIENTE: MÉXICO BUSCA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA FRENTE AL *DUMPING* AGRÍCOLA ESTADOUNIDENSE

RESUMEN EJECUTIVO

Desde el inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, México ha experimentado un dramático deterioro en su capacidad para producir sus propios alimentos. Esto ha sido especialmente cierto en el caso de los granos básicos y las carnes, alimentos que inundaron México con exportaciones baratas procedentes de Estados Unidos después de que el TLCAN eliminara la mayoría de las restricciones comerciales que México había utilizado para proteger a sus agricultores de la competencia extranjera. Muchas de esas exportaciones eran especialmente baratas porque Estados Unidos, durante gran parte del periodo posterior a la entrada en vigor del TLCAN, exportó productos a precios inferiores a lo que costaba producirlos, una definición de la práctica comercial desleal conocida como *dumping*.

Como ha documentado el Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), en 16 de los 28 años transcurridos desde el inicio del TLCAN, Estados Unidos exportó maíz, soya, trigo, arroz y algodón a precios entre 5 y 40% inferiores a lo que costaba producirlos. El IATP denomina a estos porcentajes márgenes de *dumping*. Con el aumento de los volúmenes de exportación de cultivos alimentarios claves a partir del TLCAN, los productores mexicanos de estos cultivos vieron caer precipitadamente los precios. La competencia extranjera y los bajos precios mermaron la producción nacional de México, lo que provocó un aumento constante de la dependencia del país de los alimentos importados.

Dada su importancia relativa en la agricultura y la dieta mexicanas, el maíz y el trigo son especialmente preocupantes. Antes del TLCAN, México era casi autosuficiente en maíz: importaba sólo 7% de sus necesidades. Esta cifra aumentó a 30% en 2006-08 bajo el diluvio de importaciones baratas, y ahora se sitúa en 38%. Al trigo le ha ido aún peor, con una dependencia de las importaciones que ha pasado de 18% antes del TLCAN al 66% actual. México importa hoy en día 48% de su consumo de cereales y oleaginosas, y sólo 52% se produce en el país.

El propósito de este informe es evaluar cómo el *dumping* agrícola estadounidense de exportaciones baratas ha contribuido a la pérdida de autosuficiencia alimentaria de México. Nos centramos en el periodo más reciente de *dumping* agrícola, de 2014 a 2020, cuando se exportaron cultivos estadounidenses claves por debajo de lo que costaba producirlos, basándonos en un estudio de 2009 de la Universidad Tufts sobre la primera oleada de *dumping* posterior al TLCAN, de 1997 a 2005.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador llegó al poder en 2018 prometiendo hacer frente a la creciente dependencia de México de las importaciones. “Vamos a producir en México lo que consumimos”, prometió López Obrador durante su campaña. Su gobierno ha priorizado cinco alimentos claves --maíz, trigo, frijol, arroz y lácteos-- con una serie de programas gubernamentales diseñados para restaurar cierta medida



Institute for
Agriculture &
Trade Policy

Por: Timothy A. Wise, Mayo de 2023
Minneapolis | Washington D.C. | Berlin
iatp.org

de autosuficiencia. Aquí nos centramos en el impacto que el *dumping* agrícola estadounidense tiene sobre esos alimentos básicos.

Encontramos que:

- Tras el periodo de *dumping* estadounidense de 1997-2005, cuando los márgenes de *dumping* se situaban entre 10% y 40%, los precios subieron hasta alcanzar un punto crítico, debido al auge del etanol de maíz estadounidense, la crisis financiera de 2007-08 y una grave sequía en 2011. Pero en 2014 y hasta 2020 los precios de exportación volvieron a niveles de *dumping*, con márgenes medios de entre 6% y 27%, dependiendo del cultivo. Las perturbaciones del mercado derivadas de la pandemia COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania elevaron los precios de las cosechas en 2021.
- Las exportaciones estadounidenses a México han seguido aumentando en los 12 años recientes, no a las tasas exponenciales inmediatamente posteriores al inicio del TLCAN, pero en general más rápido de lo que ha crecido la producción mexicana. Como resultado, la dependencia de México de las importaciones de los cinco alimentos prioritarios ha seguido aumentando hasta situarse entre 14% y 80%. También ha aumentado para los productos cárnicos claves.
- El *dumping* estadounidense costó a los productores mexicanos de maíz y trigo casi 6 mil millones de dólares en valor perdido para sus cosechas. Con las exportaciones estadounidenses de maíz y trigo que entraron en México con márgenes de *dumping* de 10% y 27%, respectivamente, de 2014 a 2020, los precios recibidos por los productores nacionales se redujeron en porcentajes comparables. En conjunto, los productores mexicanos de maíz perdieron 3 mil 800 millones de dólares en valor de sus cosechas, mientras que los productores de trigo perdieron 2 mil 100 millones de dólares.
- Si bien los esfuerzos de la administración de López Obrador para estimular la producción nacional tienen el potencial de reducir la dependencia de las importaciones, hasta 2022 hay pocas pruebas de que se hayan traducido en aumentos significativos de la producción. En parte, esto se debe al *dumping* estadounidense en los dos primeros años de la administración, ya que las importaciones baratas y los precios bajos redujeron los incentivos

de los agricultores mexicanos para aumentar su producción.

- Los precios internacionales son ahora relativamente altos, debido a las perturbaciones pandémicas y a la guerra entre Rusia y Ucrania. Esto puede estimular el aumento de la producción nacional, pero los aumentos previos en la dependencia de las importaciones dejan a los importadores mexicanos con facturas muy altas. Sólo las importaciones de maíz costaron a México casi 5 mil millones de dólares el año pasado. Desde 2000, los costos mexicanos de importación de maíz, trigo, frijol y arroz se han multiplicado por siete en términos nominales, pasando de 979 millones de dólares a 7 mil 200 millones.

Se prevé que los precios internacionales de los cultivos volverán a niveles bajos en los próximos años. El *dumping* agrícola de Estados Unidos no es cosa del pasado: es una característica de la agricultura industrializada de ese país, propensa a la sobreproducción y a precios por debajo de los costos para los agricultores. Esto no sólo es malo para los agricultores mexicanos, que se ven obligados a competir con granjas estadounidenses más industrializadas. También es malo para los granjeros y las comunidades rurales de Estados Unidos, ya que los precios bajos socavan las economías locales y hacen que los agricultores dependan de un conjunto de subvenciones gubernamentales caras pero ineficaces.

Al tratar de revertir décadas de abandono rural y *dumping* estadounidense, el gobierno mexicano está nadando contra corrientes muy fuertes, que se vuelven aún más traicioneras por un acuerdo comercial que limita severamente los golpes que México puede dar. Reducir la dependencia de las importaciones y aumentar la producción nacional de cultivos alimentarios prioritarios son objetivos loables, por diversas razones: reducción de la pobreza, desarrollo rural, mayor resistencia a las crisis de precios y suministro, mayor control sobre la calidad de los alimentos que consumen los mexicanos e incluso seguridad nacional.

Las prácticas comerciales como el *dumping* agrícola son desleales y están proscritas por una serie de acuerdos comerciales internacionales. Como mostramos en este informe, el *dumping* estadounidense socava los esfuerzos legítimos de México por estimular la producción nacional de cultivos alimentarios prioritarios y reducir su dependencia de las importaciones.

NADAR CONTRA CORRIENTE: MÉXICO BUSCA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA FRENTE AL DUMPING AGRÍCOLA ESTADOUNIDENSE

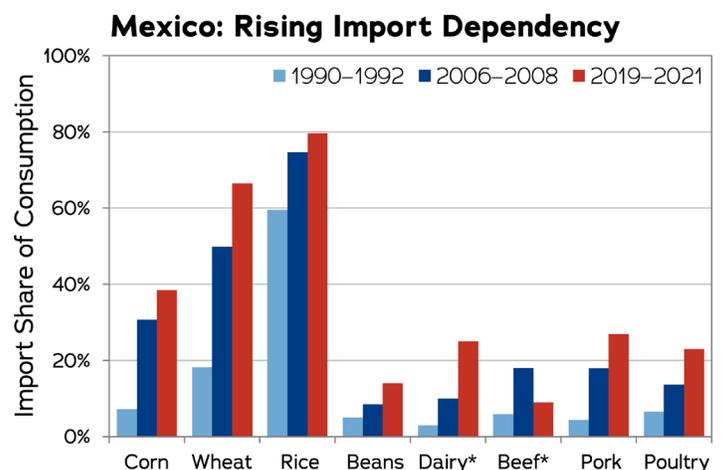
Tres décadas de comercio desleal

Desde el inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, México ha experimentado un dramático deterioro en su capacidad para producir sus propios alimentos. Esto ha sido especialmente cierto en el caso de los granos básicos y las carnes, alimentos que inundaron México con exportaciones estadounidenses más baratas después de que el TLCAN eliminara la mayoría de las restricciones comerciales que México había utilizado para proteger a sus agricultores de la competencia extranjera. Muchas de esas exportaciones estadounidenses eran especialmente baratas porque Estados Unidos, durante gran parte del periodo posterior al inicio del TLCAN, exportó productos a precios inferiores a lo que costaba producirlos, una definición de la práctica comercial desleal conocida como *dumping*.

Los efectos fueron especialmente dramáticos para dos de los cultivos básicos del país, el maíz y el trigo. El maíz es el alimento básico icónico de la dieta, la economía y la cultura mexicanas; suman unos tres millones los agricultores que cultivan una amplia gama de variedades nativas e híbridas para tortillas, tamales y una suntuosa variedad de otros alimentos. Las exportaciones de maíz estadounidense a México aumentaron en más de 400% entre principios de los años 90s y 2006, mientras que los bajos precios de exportación estadounidenses contribuyeron a reducir en 66% los precios reales (ajustados a la inflación) que los productores mexicanos recibieron por su maíz en 2005. Aunque no tan central en la cultura y la cocina mexicanas, el trigo se convirtió en un grano básico gracias en parte a la investigación de la Revolución Verde sobre este cultivo en México.¹ Con el TLCAN, las exportaciones estadounidenses de trigo se dispararon casi en 600% en 2006, y los bajos precios de exportación hicieron que los precios al productor mexicano bajaran en 60%. En el caso del arroz, otro cereal importante, las exportaciones estadounidenses se dispararon en más de 500%, forzando a la baja los precios al productor mexicano en 55%.²

Si bien el TLCAN generó un auge de las exportaciones de México a EE.UU. de cultivos de contraestación como tomates, fresas y aguacates, el país ha visto un debilitamiento continuo de su capacidad para producir una parte significativa de sus propios alimentos básicos. Como muestra la Figura 1, la dependencia de México de las importaciones de cultivos y productos alimentarios claves no ha dejado de crecer desde la entrada en vigor del TLCAN.

Figura 1: El Creciente Dependencia a las Importaciones de Mexico*



* Calculation ignores non-U.S. imports and Mexican exports
Source: USDA-FAS, PSD Online & GATS, 2023; SAT/SIAT, 2022; FAOSTAT, 2023

Para cada cultivo, las tres barras presentan la proporción porcentual de las importaciones respecto del consumo mexicano. La barra azul claro ofrece una línea de base previa al TLCAN para la dependencia media de las importaciones en el trienio 1990-92; la barra azul oscuro corresponde a 2006-08, posterior a la entrada en operación del TLCAN y un periodo de nueve años de *dumping* estadounidense, y la barra roja presenta los datos más recientes disponibles para 2019-21. En casi todos los casos, se ha producido un aumento constante y significativo de la dependencia de las importaciones. Dada su importancia relativa en la agricultura y las dietas mexicanas, el maíz y el trigo son especialmente preocupantes. Antes del TLCAN, México era casi autosuficiente en maíz, importaba

* En este documento las figuras no se han traducido al español hasta la fecha de publicación.

sólo 7% de sus necesidades. Esta cifra aumentó a 30% en 2006-08 bajo la avalancha de importaciones baratas, y ahora se sitúa en 38%. A la producción de trigo le ha ido aún peor, con una dependencia de las importaciones que ha pasado de 18% antes del TLCAN al 66% actual. México importa ahora 48% de su consumo de cereales y oleaginosas, y sólo 52% se produce en el país.³

El gobierno mexicano busca ahora revertir estas tendencias. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador llegó al poder en 2018 con un amplio mandato para revertir décadas de políticas a favor del libre comercio y el abandono rural.

“Vamos a producir en México lo que consumimos”, prometió López Obrador durante su campaña. “Estamos en una crisis tremenda porque dependemos del extranjero para lo que consumimos. No hay soberanía alimentaria”.

Mediante un conjunto de políticas coordinadas, el gobierno se ha propuesto aumentar la autosuficiencia alimentaria en cinco alimentos prioritarios: maíz, trigo, arroz, frijol y leche. Todas las medidas son coherentes con los acuerdos comerciales vigentes, que limitan el uso de aranceles proteccionistas, la medida más común utilizada históricamente para aumentar la producción nacional al tiempo que se protege a los productores nacionales de la competencia internacional. Estos programas incluyen:

- **Producción para el Bienestar** - El gobierno de López Obrador ha cambiado sus programas de subsidios agrícolas para favorecer a los productores de pequeña y mediana escala, aumentando el acceso a la asistencia técnica y a los insumos, incluidos los fertilizantes. El gobierno está utilizando algunos de los programas para promover la transición a prácticas agroecológicas.
- **Sembrando Vida** - Iniciativa agroforestal que subvenciona la plantación generalizada de árboles en pequeñas explotaciones para mejorar la fertilidad del suelo, frenar la erosión, aumentar la retención de carbono en el suelo e incrementar la producción de cultivos básicos.
- **Precios de Garantía** - Tiene como objetivo proporcionar a productores de pequeña y mediana escala de alimentos prioritarios precios remunerativos para incentivar la producción local, con compras

públicas que proporcionan alimentos locales más saludables a escuelas, hospitales y otras instituciones públicas.

El propósito de este informe es evaluar cómo el *dumping* agrícola estadounidense de exportaciones baratas ha contribuido a la pérdida de autosuficiencia alimentaria de México. Nos centramos en el periodo más reciente de *dumping* agrícola, de 2014 a 2020, cuando los principales cultivos estadounidenses se exportaron a precios inferiores a lo que costaba producirlos. Esto actualiza un estudio de 2009 de la Universidad de Tufts sobre la primera ola de *dumping* posterior al TLCAN, de 1997 a 2005.⁴ Aunque los precios internacionales son ahora altos, debido a las perturbaciones pandémicas y a la guerra entre Rusia y Ucrania, es probable que vuelvan a niveles bajos.⁵ Un mayor *dumping* agrícola podría socavar de nuevo los esfuerzos de México por estimular la producción nacional de sus cultivos alimentarios prioritarios.

Dependencia de las importaciones y *dumping* estadounidense

Los crecientes niveles de dependencia de las importaciones de México están estrechamente relacionados con la avalancha de importaciones baratas procedentes de EE.UU. que emergió desde que comenzó a operar el TLCAN. Los cultivos y productos de origen animal baratos importados pueden desplazar a los bienes de producción nacional. Incluso cuando no lo hacen, ejercen una presión a la baja sobre los precios locales, lo que dificulta que los productores nacionales se ganen la vida con las utilidades de sus granjas y reduce al mismo tiempo los incentivos para producir.

Esto se ve agravado por el *dumping* agrícola, cuando los cultivos y productos se exportan a precios menores a lo que cuesta producirlos. Se ha considerado que las elevadas subvenciones agrícolas son culpables del *dumping* agrícola estadounidense, pero las causas son más complejas. La agricultura industrializada, si no se regula, tiene una tendencia natural a la sobreproducción. A su vez, la sobreproducción crónica hace bajar los precios, ya que la oferta supera a la demanda. Las subvenciones compensan las pérdidas de algunos agricultores, pero los precios siguen siendo bajos. Cuando los precios de exportación caen debajo de los costos de producción (teniendo en cuenta los costos de transporte y manejo), se considera una práctica

comercial desleal conocida como *dumping*. (Para más información sobre el *dumping* agrícola estadounidense, véase el Apéndice 2.)

El IATP ha documentado el *dumping* estadounidense de productos básicos agrícolas claves desde 1998.⁶ Después de que la Ley Agrícola de 1996 dismantelara los últimos vestigios de las políticas gubernamentales estadounidenses destinadas a impulsar los precios por medio de limitar la sobreproducción, el *dumping* estadounidense de productos básicos claves se hizo más habitual. Según los cálculos del IATP, entre 1997 y 2005 el maíz, la soya, el trigo, el algodón y el arroz se exportaron a precios entre 12% y 38% inferiores a los costos de producción.⁷ El IATP denomina estos porcentajes “márgenes de *dumping*”. Tras un breve periodo de precios más altos después de la crisis alimentaria de 2007-08, el *dumping* estadounidense se reanudó en 2014. Entre 2014 y 2020, los márgenes de *dumping* para esos mismos cultivos se situaron entre 5% y 28%. Luego, a partir de 2021, y tan sólo por las perturbaciones de la pandemia y la guerra entre Rusia y Ucrania los precios se colocaron encima de los costos de producción. (Véase el recuadro sobre nuestra metodología.)

El primer periodo de *dumping* agrícola le costó caro a México. Como Wise documentó en su estudio de 2009, el aumento de las exportaciones tras el inicio del TLCAN hizo a México especialmente vulnerable, ya que los precios de exportación estadounidenses

deprimieron los precios nacionales.⁸ El resultado fue una creciente dependencia de las importaciones y el debilitamiento de la producción nacional en la mayoría de los cultivos. Como muestra la Tabla 1, la producción nacional disminuyó en cuatro de los cinco cultivos objeto de *dumping*, y sólo la producción de maíz mostró una sorprendente resistencia.

La tabla muestra el aumento de las exportaciones estadounidenses desde antes del TLCAN hasta 2006-08 (utilizando promedios trienales para tener en cuenta las variaciones anuales); los márgenes medios de *dumping* durante el periodo de nueve años; la caída de los precios reales al productor desde antes del TLCAN hasta 2005; el impacto en la producción nacional desde antes del TLCAN hasta 2006-08; y las “pérdidas por *dumping*” sufridas por los agricultores mexicanos. Se trata de la pérdida de valor de las cosechas de los agricultores mexicanos atribuible, por ejemplo, al margen de *dumping* de 19% para el maíz, que deprimió los precios nacionales de manera proporcional. Se calcula que, en nueve años, los agricultores de maíz perdieron 6 mil 600 millones de dólares a causa del *dumping*. Los productores de trigo también sufrieron grandes pérdidas, de más de 2 mil millones de dólares.

Ese estudio anterior incluía las carnes porque mostraban aumentos dramáticos en las exportaciones estadounidenses, de más de 700% en el caso de la carne de cerdo. El IATP no ha calculado los márgenes

Tabla 1: El Dumping Agrícola de EEUU Sobre Agricultores Mexicanos, 1997-2005

U.S. Dumping on Mexican Producers 1997-2005					
	United States		Mexico		
	Exports to Mexico 1990-2 - 2006-8 % change	Dumping Margin 1997-2005 average	Real Producer Prices (pesos) 1990-2 - 2005 % change	Production volume 1990-2 - 2006-8 % change	Dumping Losses 1997-2005 millions USD
Corn	413%	19%	-66%	50%	6571
Soybeans	159%	12%	-67%	-83%	31
Wheat	599%	34%	-58%	-7%	2176
Cotton	531%	38%	-65%	-3%	805
Rice	524%	16%	-51%	-8%	67
Beef	278%	5%	-45%	31%	1566
Pork	707%	10%	-56%	40%	1161
Poultry	363%	10%	-44%	133%	455
Total					12832

Source: USDA-FATUS; IATP; Starmer et al. (2006); SAGARPA; losses in constant 2020 USD.

de *dumping* de los productos animales debido a las dificultades técnicas para reunir datos fiables. El estudio de Wise de 2009 estimó una parte del *dumping*: la medida en que los precios de la carne de vacuno, porcino y aves de corral se redujeron por su acceso a maíz y soya por debajo del costo; estos son los ingredientes claves del alimento animal que suponen los mayores costos operativos para las granjas industriales. Wise calculó que los márgenes de *dumping*

derivados del alimento animal a bajo precio oscilaban entre 5% y 10% en el caso de la carne de porcino, aves de corral y vacuno. Como en el caso de los cultivos básicos, las exportaciones estadounidenses presionaron a la baja los precios de producción en México, donde los productores perdieron 3 mil millones de dólares debido a los insumos baratos utilizados para producir esas importaciones de carne.

DATOS Y METODOLOGÍA

Las metodologías y fuentes de datos utilizadas en este informe se presentan detalladamente en el apéndice 1. Los datos proceden principalmente de fuentes gubernamentales estadounidenses y mexicanas, como se detalla en el apéndice. Para mayor claridad, señalamos aquí los elementos más importantes de la metodología y terminología:

Periodos - Para el crecimiento de las **exportaciones estadounidenses** y las tendencias de la **producción mexicana**, utilizamos medias trienales que matizan las variaciones anuales. Informamos de dos periodos:

- Línea de base anterior al TLCAN de 1990-92, antes de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, hasta 2006-08, después de que el periodo 1997-2005 de *dumping* estadounidense tuviera sus repercusiones.
- Desde 2006-08 hasta 2018-20, para captar tendencias más recientes hasta el final del periodo de *dumping* 2014-20, y antes de las perturbaciones de la pandemia y la guerra entre Rusia y Ucrania.

Para las **tendencias de los precios reales al productor mexicano**, ajustados a la inflación, estimamos el cambio desde antes del TLCAN, 1990-92, hasta el final del primer periodo de *dumping* en 2005. Esto mide el impacto sobre los precios reales pagados a los productores mexicanos a partir del aumento de las exportaciones posterior al inicio del TLCAN, a menudo con *dumping*. A continuación, utilizamos promedios de tres años para estimar las tendencias de los precios al productor desde 2003-05 hasta 2018-20, el final del periodo más reciente de *dumping*. El objetivo es evaluar si los precios al productor se recuperaron o si siguieron cayendo desde los bajos niveles anteriores.

Los márgenes de *dumping* se presentan como promedios de los dos periodos, 1997-2005 y 2014-2020, en los cultivos sobre los que el IATP dispone de datos. Se trata de dos periodos, interrumpidos por los picos de precios de los alimentos de 2007-08 y la sequía de 2011, en que los precios de exportación se situaron debajo de los costos totales de producción, definidos éstos como los costos medios de producción del agricultor más el transporte, la comercialización y los subsidios gubernamentales a los insumos. El margen de *dumping* es el porcentaje en que los precios de exportación se sitúan debajo de los costos totales de producción, un método reconocido en el comercio internacional. (Para más información sobre el *dumping* agrícola, véase el Apéndice 2).

Pérdidas de los agricultores por el *dumping* de EE.UU. - Suponemos que los precios al productor en México se reducen en el mismo porcentaje del margen de *dumping* durante los años en que se produjo el *dumping*, una suposición razonable ya que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera que los precios de EE.UU. para estos cultivos son los “precios de referencia” en México.⁴⁰ Aplicamos eso al volumen de producción mexicana de cada cultivo en esos años para estimar el valor perdido por la contención de precios relacionada con el *dumping*; por ejemplo, calculamos que la cosecha de los agricultores mexicanos de maíz habría valido 3 mil 800 millones de dólares más entre 2014 y 2020 si las exportaciones estadounidenses de maíz no hubieran estado 10% debajo de los costos de producción.

Para más detalles y enlaces a las fuentes de datos, véase el Apéndice 1.

Tabla 2: Exportaciones de EEUU, Precios al Productor y Volúmen de Producción Mexicano

Exports, Producer Prices, and Production Volume 1990-2020						
	United States		Mexico			
	Export Growth		Real Producer Prices		Production volume	
	1990-2 - 2006-8	2006-8 - 2018-20	1990-2 - 2005	2003-5 - 2018-20	1990-2 - 2006-8	2006-8 - 2018-20
Corn	413%	48%	-68%	19%	52%	17%
Wheat	599%	26%	-60%	34%	-5%	-16%
Rice	524%	-8%	-55%	27%	-25%	-4%
Beans	38%	-6%	-54%	16%	4%	-10%
Dairy	467%	239%	-52%	-10%	56%	18%
Beef	281%	-35%	-49%	26%	38%	24%
Pork	701%	179%	-48%	-8%	43%	39%
Poultry	335%	106%	-54%	-4%	203%	37%

Source: USDA-FATUS; IATP; Starmer et al. (2006); SAGARPA.

Dumping agrícola de Estados Unidos a México 2014-20

En este informe evaluamos cómo el periodo más reciente de siete años de *dumping* afectó a la producción de alimentos y a los agricultores mexicanos. El objetivo es documentar no sólo los efectos del *dumping*, sino también las principales tendencias de las importaciones, los precios y la producción de los cinco productos alimentarios a los que el gobierno mexicano ha dado prioridad en su esfuerzo por mejorar la autosuficiencia: maíz, trigo, arroz, frijol y leche.

La Tabla 2 muestra las principales tendencias desde 1990 para esos cultivos alimentarios prioritarios, así como carnes .

La tabla muestra:

- El crecimiento de las exportaciones estadounidenses en dos periodos, de 1990-92 a 2006-08 y de 2006-08 a 2018-20. En el primer periodo se produjo una explosión de las exportaciones tras el arranque del TLCAN. En el segundo, las exportaciones de la mayoría de los productos siguieron creciendo, pero a un ritmo más lento.
- Los impactos en los precios reales al productor en México para los dos periodos: desde antes del TLCAN hasta 2005, el final del primer periodo de *dumping*, y desde 2003-05 hasta 2018-20, que incluye el segundo periodo de *dumping* 2014-20, para evaluar si los precios al productor continuaron

su descenso o se recuperaron. Después de que los precios al productor se desplomaran entre 48% y 68% en términos reales inmediatamente con la entrada en vigor del TLCAN, los precios agrícolas en México recuperaron una pequeña parte de ese valor perdido en la mayoría de los productos alimentarios.

- Los impactos de cada uno de los dos periodos de exportación sobre la producción mexicana. En el caso del trigo y el arroz, la producción cayó debido a los bajos precios y a la competencia de las importaciones en el periodo inmediatamente posterior a la entrada en vigor del TLCAN. El maíz fue la excepción notable, con un aumento de la producción de 52%. La producción de carne siguió creciendo a pesar de los bajos precios. En el segundo periodo de *dumping*, la producción de cultivos creció pero de forma relativamente lenta, con excepción del frijol y el trigo, que sufrieron descensos continuos.

Entre 2014 y 2020, Estados Unidos exportaba productos básicos claves a precios inferiores a lo que costaba producirlos. El IATP no calcula márgenes de *dumping* para el frijol, los productos lácteos o los productos animales, por lo que sólo informamos de “pérdidas por *dumping*” para el maíz, el trigo y el arroz.

La Tabla 3 muestra cómo el *dumping* ralentizó la producción nacional y supuso un costo para los productores mexicanos. En general, los datos muestran que las exportaciones estadounidenses han seguido

Tabla 3: El Dumping Agrícola de EEUU Sobre Agricultores Mexicanos, 2014-2020

U.S. Dumping on Mexican Producers 2014-2020					
	United States		Mexico		
	Exports to Mexico 2006-8 - 2018-20 % change	Dumping Margin 2014-20 average	Real Producer Prices (pesos) 2003-5 - 2018-20 % change	Production volume 2006-8 - 2018-20 % change	Dumping Losses 2014-20 millions USD
Corn	48%	10%	19%	17%	3775
Wheat	26%	27%	34%	-16%	2111
Rice	-8%	5%	27%	-4%	21
Beans	-6%		16%	-10%	
Dairy	239%		-10%	18%	
Beef	-35%		26%	24%	
Pork	179%		-8%	39%	
Poultry	106%		-4%	37%	

Source: USDA-FATUS; IATP; Starmer et al. (2006); SAGARPA; losses in constant 2020 USD.

aumentando en la mayoría de los cultivos y productos desde 2006-08, aunque no tanto como inmediatamente después de la entrada en vigor del TLCAN. Las exportaciones de productos lácteos, porcinos y avícolas siguieron creciendo de forma significativa. Los márgenes de *dumping* son ligeramente inferiores, pero significativos. Los precios al productor de la mayoría de los productos se recuperaron en parte desde sus mínimos de 2005, aunque los precios reales siguieron cayendo en el caso de los productos lácteos, la carne de cerdo y las aves de corral. La producción nacional aumentó en la mayoría de los productos, pero no de forma espectacular, y disminuyó en el caso del trigo y el frijol. Las pérdidas por *dumping* fueron significativas en el caso del maíz y el trigo, con un total de casi 6 mil millones de dólares en el periodo de siete años.

A continuación se presenta un breve análisis de cada uno de los cultivos prioritarios, basado principalmente en datos de los gobiernos estadounidense y mexicano.

Maíz: El *dumping* estadounidense impide la autosuficiencia

Para México, el maíz es, con mucho, el cultivo alimentario más importante, y el maíz para alimentación animal es la importación agrícola de mayor valor. Por lo tanto, es la principal prioridad en los esfuerzos del gobierno para aumentar la producción nacional y

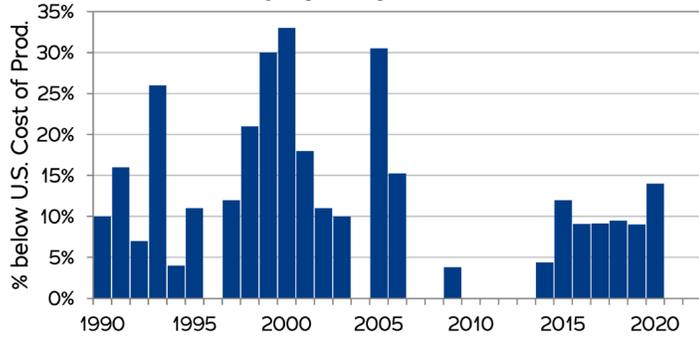
reducir la dependencia de las importaciones. Los datos ilustran cómo las exportaciones de maíz estadounidense objeto de *dumping* han contribuido al problema de la dependencia. Como muestra la Figura 2, Estados Unidos ha estado exportando maíz a precios inferiores a los costos de producción desde 1990, excepto durante el periodo 2007-13 y en los dos años recientes 2021-22. (Para los años en que los precios de exportación están arriba de los costos de producción, el margen de *dumping* es cero en el gráfico.) Durante la reciente oleada de *dumping*, de 2014-20, los márgenes de *dumping* alcanzaron una media de 10%. A pesar de la presión a la baja de los precios por el aumento de las exportaciones estadounidenses con *dumping*, México se ha mantenido en gran medida autosuficiente en maíz blanco y nativo utilizado para el consumo humano directo. Su dependencia de las importaciones es abrumadora en maíz amarillo para alimentación animal y usos industriales. Casi todo el maíz importado está modificado genéticamente, lo que ha sido motivo de controversia en México.⁹

Las tendencias a largo plazo son evidentes en la Figura 3, que muestra:

- Un lento aumento de la producción nacional, representado por la zona roja del gráfico (medida en el eje izquierdo). Esto ha permitido que México sea en gran medida autosuficiente en maíz blanco y

Figura 2: El Maíz: Márgenes de Dumping 1990-2022

Corn: Dumping Margins, 1990-2022



Source: OECD, 2023; IATP, 2023

maíz nativo, los ingredientes claves de las tortillas y muchos otros alimentos a base de maíz.

- Un aumento más rápido de las importaciones procedentes de EE.UU. (en naranja), que han crecido hasta representar el 38% del consumo total de maíz. La mayor parte de las exportaciones estadounidenses son de maíz amarillo, para forraje y como ingrediente de alimentos procesados. La dependencia de México de las importaciones de maíz se debe en gran medida a la creciente demanda de maíz amarillo para forraje.
- Los precios reales al productor, ajustados a la inflación (línea verde), cayeron drásticamente hasta 2005, en el marco de la tendencia a la baja de las importaciones y, tras un breve repunte luego de la crisis alimentaria de 2007-08, volvieron a caer, en parte debido a la presión del *dumping* estadounidense.
- Estimamos que las pérdidas sufridas por los productores mexicanos de maíz, debidas a la depresión de los precios por el *dumping* estadounidense, sumaron 3 mil 800 millones de dólares entre 2014 y 2020.

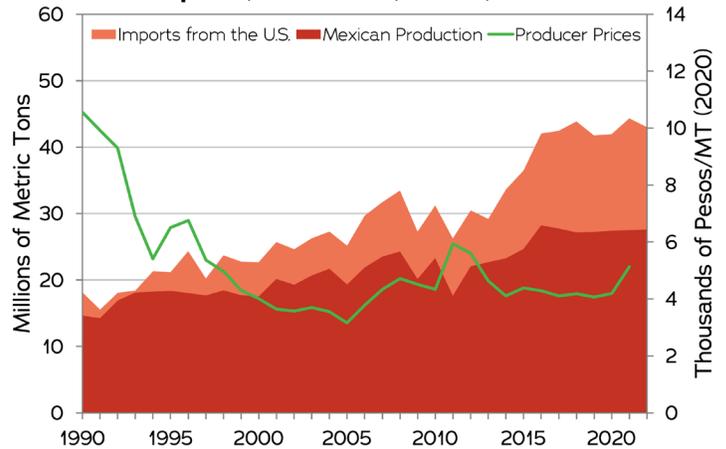
La tendencia de la producción de maíz de México ilustra las formas en que los precios pueden influir sobre la producción. El aumento de los precios en 2007-08 proporcionó incentivos que incrementaron la producción nacional de maíz en casi 20% durante 2005-08. El crecimiento de las importaciones se ralentizó a medida que aumentaba la producción nacional. La tendencia alcista generalizada, aunque errática, de la producción se detuvo en 2016, cuando los precios internacionales y el *dumping* estadounidense eliminaron esos incentivos para producir. Los precios bajos o a la baja están directamente relacionados con

los aumentos de las importaciones de maíz de 1997 a 2006 y de 2014 a 2018.

Sorprendentemente, la precipitada caída de los precios al productor tras el aumento de las importaciones impulsadas por el TLCAN no produjo el descenso de la producción observado en otros cultivos. Esto puede deberse a que las exportaciones de maíz amarillo estadounidense no fueron un sustituto fácil para las variedades de maíz blanco y nativo utilizadas en la mayoría de las preparaciones alimenticias mexicanas de consumo humano. La demanda de maíz blanco y nativo siguió creciendo, lo cual parece haber sostenido la producción de maíz mexicano a pesar de los precios tan bajos pagados a los agricultores.¹⁰

Figura 3: El Maíz: Importaciones, Producción, Precios, 1990-2022

Corn: Imports, Production, Prices, 1990-2022

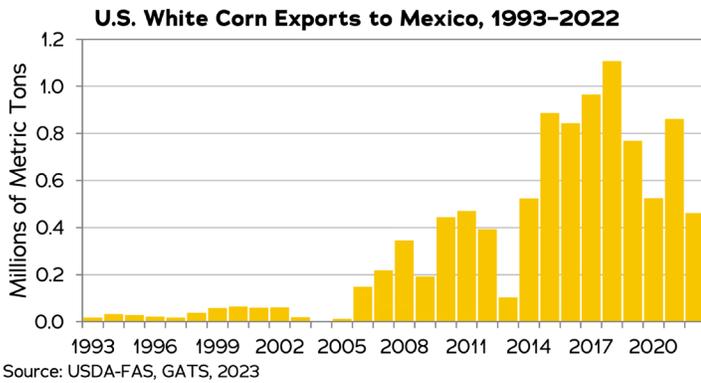


Source: USDA-FAS, PSD Online & GATS, 2023; SAGARPA, SIAP, 2023

Las ventas estadounidenses de maíz blanco han ido en aumento desde 2005, aunque siguen representando sólo alrededor de 4% de las exportaciones estadounidenses a México (véase la figura 4). No está claro cuánto de este maíz es genéticamente modificado (GM) --el gobierno de EE.UU. no registra estos datos-- ni cuánto, en su caso, se importa para su uso en tortillas y otros alimentos elaborados con maíz mínimamente procesado. Las restricciones revisadas de México de febrero de 2023 sobre el maíz transgénico no se aplican a las importaciones, sino a su uso en este segmento del mercado, que es abastecido en gran medida por la producción mexicana.¹¹

Si bien la disminución de las importaciones de maíz blanco en 2022 sugiere cierto progreso en la reducción de la dependencia de las importaciones, los datos a nivel nacional hasta 2022 muestran pocos indicios

Figura 4: Exportaciones de Maíz Blanco de EEUU a México, 1993-2022



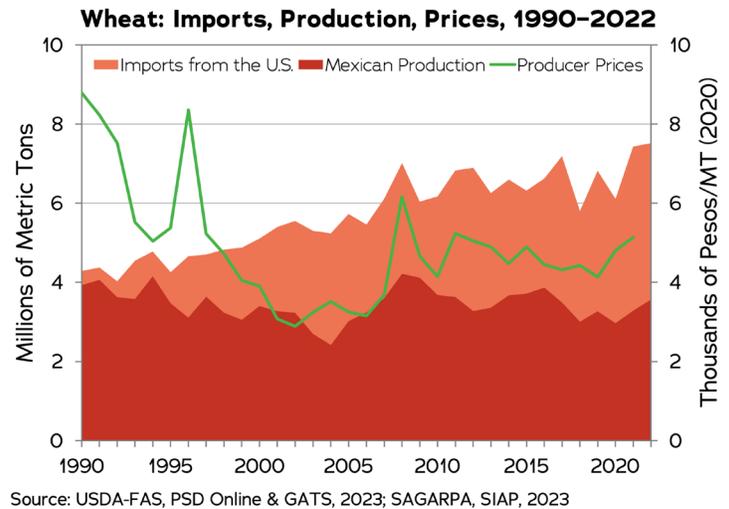
de que las nuevas políticas del gobierno hayan estimulado un aumento significativo de la producción de maíz. Un estudio de 2012 mostró que México tiene el potencial de restaurar gran parte de su autosuficiencia con la combinación adecuada de políticas gubernamentales.¹² Según una presentación reciente de Víctor Suárez, subsecretario de Autosuficiencia Alimentaria de la Secretaría de Agricultura de México, el gobierno se toma en serio la sustitución de las importaciones de maíz amarillo mediante el aumento de la producción nacional y el desarrollo de fuentes de alimentación animal distintas del maíz.¹³ El gobierno está llevando a cabo una evaluación detallada de los impactos de sus programas, y se espera tener resultados a finales de este año.

Trigo: México pierde capacidad de producción por el dumping

El trigo es un alimento básico mucho menos importante que el maíz en México, pero probablemente sea el grano básico más afectado por el *dumping* agrícola tras la entrada en vigor del TLCAN. Recuérdese que en los 12 primeros años del TLCAN México experimentó un aumento de 600% en las importaciones de trigo estadounidense, con margen de *dumping* medio (1997-2005) de 36%. Ello hizo bajar los precios al productor en 60% en términos reales, lo que a su vez provocó un descenso de 5% en la producción nacional. Esa situación no ha mejorado, según datos recientes. Desde 2008 y hasta 2020, las importaciones crecieron en 26%. Los precios recuperaron casi la mitad de su valor perdido, al aumentar en 34%, pero los márgenes de *dumping* de 27% entre 2014 y 2020 contribuyeron a un nuevo descenso de la producción nacional del 16%. A diferencia del maíz, con variedades blancas y amarillas diferenciadas, las importaciones de trigo son sustitutas directas de las variedades nacionales.

En la mayoría de los años recientes, México ha importado más trigo del que ha cultivado. La sección naranja en el gráfico crece más rápido que la roja, al tiempo que aumenta el consumo de productos a base de trigo debido a cambios en la dieta de la población. Estimamos que el *dumping* estadounidense representó para los productores mexicanos de trigo una pérdida de 2 mil 100 millones de dólares por precios más bajos entre 2014 y 2020.

Figura 5: El Trigo: Importaciones, Producción, Precios, 1990-2022

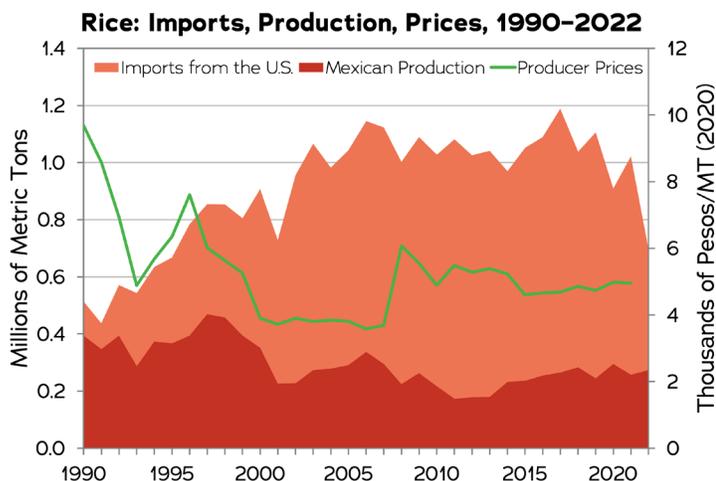


Los datos de producción para 2021 y 2022 muestran aumentos, una señal esperanzadora de que los programas gubernamentales de apoyo a la producción de trigo empiezan a dar resultados.

Arroz: Alta dependencia de las importaciones difícil de revertir

El arroz es un cereal básico no tan central, aunque su consumo ha ido en aumento en México. Incluso antes del TLCAN, la mayor parte del arroz procedía de las importaciones. Desde entonces, ese porcentaje ha pasado de 60% a 80%. Es fácil entender por qué. Las exportaciones de arroz estadounidense aumentaron en más de 500% tras el inicio del TLCAN, con precios 16% inferiores a los costos de producción. Los arroceros mexicanos vieron caer los precios en 55%, lo que provocó un descenso de la producción nacional de 25%. Desde 2008, las exportaciones se ralentizaron y los precios recuperaron parte del valor perdido, aumentando un 27%. Los márgenes de *dumping* entre 2014 y 20 se situaron en una media de 5%, y México registró una caída de 4% en la producción nacional.

Figura 6: El Arroz: Importaciones, Producción, Precios, 1990-2022



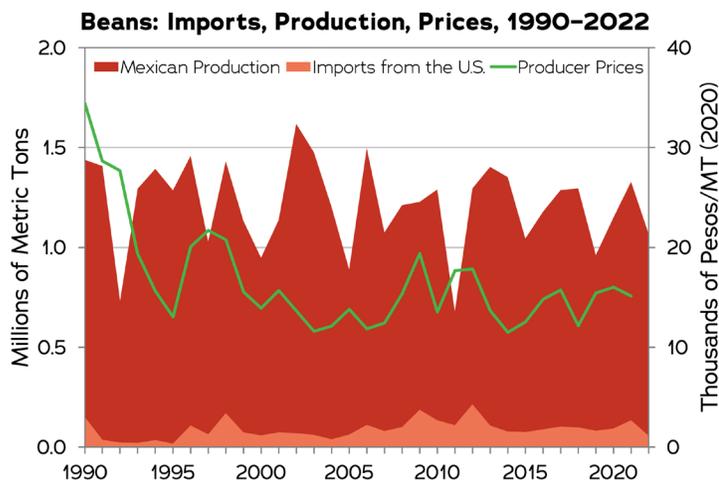
Source: USDA-FAS, PSD Online & GATS, 2023; SAGARPA, SIAP, 2023

De los cultivos prioritarios de México para reducir la dependencia de las importaciones, el arroz probablemente será el mayores dificultades enfrente.

Frijol: Lucha por satisfacer la demanda interna

Los frijoles son un alimento básico fundamental en la dieta mexicana, que tradicionalmente acompaña al maíz tanto en los platos como en los campos. Maíz, calabaza y frijol integran las notables “tres hermanas” de Mesoamérica. El frijol se siembra intercalado con el maíz para mantener la fertilidad del suelo y proporcionar la mayoría de los componentes de una dieta nutritiva. El frijol no se ha incluido en la mayoría de los programas de apoyo a los productos básicos de las leyes agrícolas de Estados Unidos y este país no

Figura 7: Los Frijoles: Importaciones, Producción, Precios, 1990-2022



Source: USDA-FAS, PSD Online & GATS, 2023; SAGARPA, SIAP, 2023

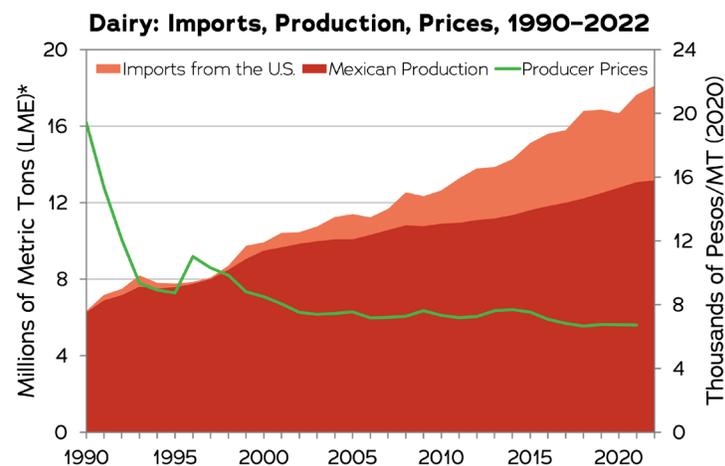
ha sido un gran exportador de la leguminosa. México se ha mantenido en gran medida autosuficiente en la producción de frijol. Sin embargo, el gobierno mexicano está preocupado por el aumento de las importaciones (la sección naranja en la parte inferior de este gráfico), que representan más de 10% del consumo nacional. Los niveles de producción se han mantenido estancados en México, algo que el gobierno mexicano espera abordar con sus programas de apoyo.

El aumento de la producción en dos de los tres últimos años puede ser un signo alentador de que los programas gubernamentales están estimulando mayores niveles de producción de frijol.

Lácteos: Las grandes granjas estadounidenses inundan el mercado

El consumo de productos lácteos no ha dejado de aumentar en México, y la capacidad de producción del país no ha podido seguir el ritmo. Las importaciones representan ahora 28% del consumo nacional. El TLCAN desplazó el origen de las importaciones lácteas mexicanas de Nueva Zelanda y Europa a EE.UU. Ahora más de 90% provienen de EE.UU. Aquí nos centramos en la dependencia de las importaciones desde EE.UU., cuya participación en el consumo nacional pasó de 4% a 26%. Las exportaciones lácteas estadounidenses a México crecieron en más de 450% en los 12 años posteriores al inicio del TLCAN y otro 239% desde 2008.¹⁴ Los precios al productor mexicano se desplomaron a la mitad con la avalancha de lácteos baratos estadounidenses, y esa tendencia continuó con otra caída de 10% desde 2005. Esto ha dificultado que los

Figura 8: Los Lacteos: Importaciones, Producción, Precios, 1990-2022



* Liquid milk equivalent
Source: USDA-FAS, 2023; SAGARPA, SIAP, 2023

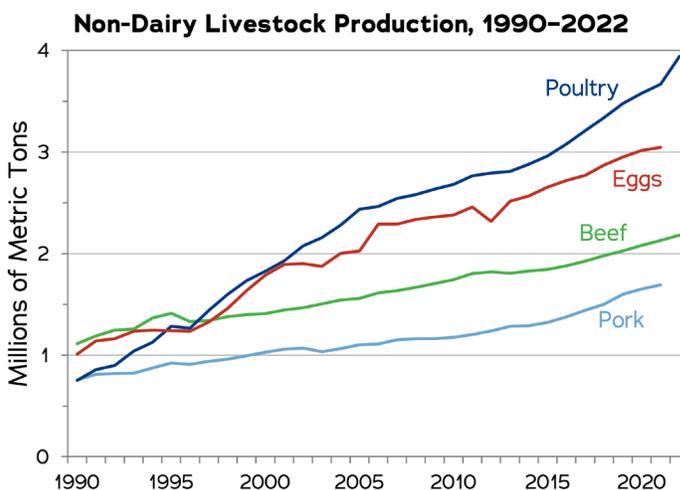
productores mexicanos puedan competir y obstaculiza los esfuerzos de la nueva administración por impulsar la producción nacional.

México es en gran medida autosuficiente en leche líquida, que es perecedera y no se transporta fácilmente a largas distancias. La producción mexicana se ha duplicado en los 30 años recientes, a pesar de los bajos precios, y el aumento del consumo mantiene la demanda. Las importaciones llegan principalmente en forma de leche en polvo descremada, que se utiliza en una creciente variedad de alimentos procesados, como la pizza. Estados Unidos también exporta queso y pequeños volúmenes de mantequilla a México. La leche en polvo descremada es barata, en parte debido a la sobreproducción en Estados Unidos y a la disponibilidad de forrajes de bajo costo, hechos de maíz y soya, de los que dependen las granjas industriales para la producción lechera a gran escala. Con unos precios tan bajos, los ganaderos mexicanos enfrentan muchas presiones económicas, las mismas que sufren las granjas lecheras familiares de Wisconsin, que han luchado por sobrevivir en los años recientes, con unos precios tendientes a la baja por la sobreproducción de las granjas industriales.¹⁵

Carne y huevos

Al igual que ocurre con los lácteos, el consumo de otros productos de origen animal ha ido en aumento, a medida que la dieta de los mexicanos se diversifica y crecen los ingresos de algunos segmentos de la sociedad. Los lácteos y los huevos se han convertido en dos de las fuentes más importantes de proteína animal en la dieta mexicana, seguidos de la carne de aves de corral, cerdo y ternera. La integración del TLCAN ha dado lugar a una gran cantidad de inversiones y producción transfronterizas, lo que dificulta la contabilización completa de los niveles de producción, exportación e importación de Estados Unidos y México. Dicho esto, las tendencias apuntan a un aumento de los niveles de producción mexicana para satisfacer la creciente demanda de los consumidores, mientras que las importaciones aumentan aún más rápidamente. Dado que gran parte del crecimiento de la producción procede de las granjas industriales, la producción de carne es el mayor impulsor de la demanda de maíz amarillo, lo que a su vez alimenta la dependencia de las importaciones de ese producto clave.

Figura 9: Producción Pecuaria no-Lactéa, 1990-2022



Source: SAGARPA, SIAP, 2023; FAOSTAT, 2023

Las exportaciones estadounidenses de carne de cerdo aumentaron más de 700% en los 12 años posteriores a la entrada en operación del TLCAN, y desde entonces se han disparado otro 180%. Los precios al productor en México cayeron en más de 60% en ese periodo. Sin embargo, la producción mexicana casi se duplicó, y parte de ella procede de empresas estadounidenses que se han hecho cargo de mataderos (rastros). La compañía estadounidense Smithfield se convirtió en el mayor productor de carne de cerdo de México. Luego fue comprada por una empresa china. En conjunto, la dependencia de México de las importaciones ha pasado de menos de 5% antes del TLCAN a más del 25% en la actualidad.

La historia es similar en el sector avícola. Desde el arranque del TLCAN, las exportaciones estadounidenses han aumentado en más de 500% y los precios al productor han seguido cayendo hasta menos de la mitad de los niveles anteriores al Tratado. A pesar de la presión sobre los precios, la producción avícola en México ha crecido casi en 300%. Aun así, la dependencia de las importaciones ha pasado de 6% a 23% desde que entró en vigor el TLCAN.

En el caso de la carne de vacuno o bovino, la producción mexicana ha seguido más recientemente el ritmo del consumo, que ha aumentado más lentamente que en el caso de la carne de ave y de cerdo, más baratas. En los 12 años posteriores a la entrada en vigor del TLCAN, las exportaciones estadounidenses de carne de vacuno aumentaron casi 300%, lo que elevó la dependencia mexicana del producto de EE.UU. a más de 20%. Los precios al productor en México cayeron

casi 50%. En los 12 años recientes, las importaciones estadounidenses de carne de vacuno procesado se han mantenido relativamente estables. Durante todo el periodo posterior al TLCAN, la producción en México ha crecido alrededor de 70%, y la dependencia de las importaciones se ha estabilizado en torno a 9%. Como hay tanto comercio transfronterizo en el proceso de producción, incluido el de animales vivos, es difícil interpretar los datos.

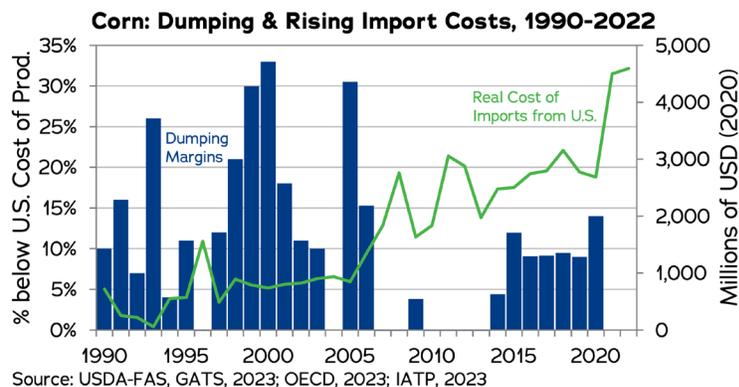
Los mexicanos tienen el mayor consumo per cápita de huevos en el mundo, siendo los huevos de mesa la fuente de proteínas más importante de la población. Una parte muy pequeña de los huevos es importada. La producción de huevos se ha triplicado aproximadamente desde la entrada en vigor del TLCAN, lo que deja a México con una fuente de proteínas clave producida en su inmensa mayoría por productores mexicanos.¹⁶

La doble maldición de la dependencia de las importaciones

El gobierno mexicano tiene razón al preocuparse por la dependencia de las importaciones, sobre todo cuando la gran mayoría proceden de un socio comercial con un patrón de *dumping*. La dependencia de las importaciones aumenta la vulnerabilidad a los bajos precios internacionales y al *dumping*. Cuanto mayor es la proporción del consumo nacional que procede de las importaciones, mayor es la influencia de éstas sobre los precios nacionales. Las importaciones baratas hacen bajar los precios y socavan a los productores nacionales. A medida que algunos quiebran o pierden participación en el mercado, la dependencia de las importaciones aumenta aún más, como lo podemos ver en los cinco cultivos prioritarios para la autosuficiencia alimentaria de México.

Como muestra la Figura 10, cuando los precios internacionales suben, como ocurrió en 2007-08 y 2011-13, ese mayor nivel de importaciones cuesta mucho más. El gráfico muestra los márgenes de *dumping* del maíz (medidos en el eje izquierdo) y el costo real de las importaciones de maíz procedentes de Estados Unidos (en dólares de 2020 en el eje derecho). Como muestra la línea de los costos de importación ajustados a la inflación, los costos aumentan constantemente a medida que crecen las importaciones en los años en que el *dumping* hace bajar los precios. Luego, cuando los precios internacionales se disparan, los costos de la dependencia de las importaciones de

Figura 10: Maíz: El Dumping y los Costos de las Importaciones a la Alza, 1990-2022



maíz aumentan drásticamente. Desde que los precios se dispararon en 2021 con la perturbación de la pandemia y la guerra entre Rusia y Ucrania, la factura de importación de maíz de México alcanzó casi los 5 mil millones de dólares anuales, el doble del costo de sólo cinco años antes.

Según cifras del gobierno de México, de 2000 a 2021 el valor de las importaciones mexicanas de maíz, trigo, frijol y arroz se multiplicaron por siete en términos nominales, pasando de 979 millones de dólares a 7 mil 200 millones.

La apuesta del gobierno mexicano por una mayor autosuficiencia en maíz, frijol y otros cultivos básicos forma parte de un compromiso más amplio para mejorar la salud pública y el medio ambiente. Con la mayor integración de los mercados de América del Norte, México ha visto un rápido aumento de las enfermedades relacionadas con la dieta, asociadas a lo que se ha denominado “la dieta neoliberal”, basada en el aumento del consumo de alimentos procesados y ultraprocesados.¹⁷ Se considera que Estados Unidos está “exportando obesidad” y otros problemas de salud no transmisibles. México superó recientemente a Estados Unidos en tasas de obesidad infantil.¹⁸

A diferencia de EE.UU., México conserva muchas de sus tradiciones alimentarias indígenas, entre las que destaca el cultivo de maíz, frijol y calabaza, las “tres hermanas” de la preciada *milpa mexicana*. Esta creación mesoamericana ha sostenido crecientes poblaciones humanas con una dieta extraordinariamente equilibrada sin agotar los suelos ni sus nutrientes. Numerosos agricultores de pequeña escala, muchos de ellos indígenas, siguen cultivando *la milpa en* diversas formas, a pesar de la intensa presión

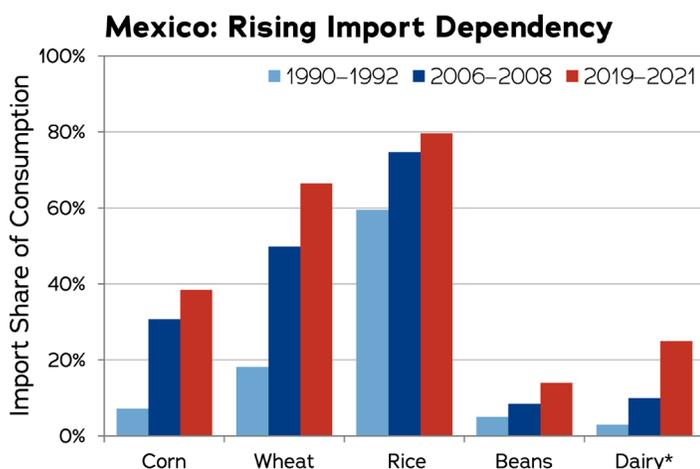
para cultivar monocultivos con semillas comerciales y tecnologías de la Revolución Verde.

Uno de los objetivos de la campaña del gobierno de López Obrador para avanzar en la autosuficiencia alimentaria es dejar de importar obesidad y recuperar parte de esa erosionada sostenibilidad medioambiental y salud alimentaria. El gobierno ya ha instituido un régimen de etiquetado de alimentos con alto contenido en sal, grasas y azúcares, y existe una propuesta de ley sanitaria que pretende prohibir el uso de pesticidas altamente tóxicos.¹⁹ Los decretos gubernamentales también han prohibido el cultivo de maíz modificado genéticamente para proteger el maíz autóctono de la contaminación genética, han eliminado gradualmente los herbicidas a base de glifosato y han prohibido el uso de maíz modificado genéticamente en tortillas y otros alimentos a base de maíz.²⁰

Nuevos programas de México para reducir la dependencia de las importaciones

Con sus iniciativas de autosuficiencia alimentaria, el gobierno de López Obrador se ha comprometido firmemente a hacer frente a la creciente dependencia del país de las importaciones, centrándose en cinco alimentos básicos clave: maíz, trigo, frijol, arroz y leche. Como muestra la Figura 11, México ha experimentado una erosión continua de sus niveles de autoabastecimiento en cada uno de esos alimentos. Los nuevos programas, introducidos poco después de que la nueva administración asumiera el cargo a finales de 2018, buscan invertir en la capacidad productiva de los agricultores, con énfasis en los de pequeña y

Figura 11: El Creciente Dependencia a las Importaciones de Mexico



* Calculation ignores non-U.S. imports and Mexican exports
Source: USDA-FAS, PSD Online & GATS, 2023; SAT/SIAT, 2022; FAOSTAT, 2023

mediana escala, en particular los indígenas, anteriormente marginados, y con la vista puesta no sólo en la productividad, sino también en la reducción de la pobreza, la mejora de la alimentación, la nutrición y la sostenibilidad ambiental.

Hasta la fecha, los datos a nivel nacional aún no reflejan avances significativos en el aumento de la producción nacional. Esto no debería sorprender por varias razones:

- Durante los dos primeros años de la administración se registraron precios de *dumping* en las exportaciones estadounidenses a México. Es muy difícil estimular la producción nacional cuando los precios agrícolas están deprimidos por el comercio desleal. Los precios agrícolas más altos desde 2021 han generado una condición favorable para ese estímulo productivo.
- La pandemia trastornó vidas y mercados un año después de que la administración tomara posesión. Es difícil evaluar en qué medida obstaculizó la puesta en marcha de nuevos programas, pero sin duda ralentizó el ritmo del cambio.
- En agricultura, la nueva administración se enfrentó a la tarea de revertir 30 años de abandono por parte de los gobiernos neoliberales, reforzados por un tratado de libre comercio que devastó las comunidades rurales. En muchos sentidos, la administración de López Obrador ha tenido que reconstruir la infraestructura básica para el México rural.

A continuación se presenta un breve informe sobre los principales programas de autosuficiencia, su alcance y, en la medida de lo posible con los datos disponibles, sus impactos hasta la fecha en el aumento de la autosuficiencia alimentaria de México en esos cinco alimentos prioritarios.

Producción para el Bienestar (PpB) entrega apoyos directos a productores de pequeña y mediana escala de maíz, frijol, trigo, arroz, otros granos, amaranto y chía, así como café, caña de azúcar, cacao, nopal y miel. Aunque los pagos no están condicionados a la productividad, se basan en la tierra cultivada. El objetivo es dar a los productores liquidez para invertir en actividades productivas, como la compra de insumos, la contratación de mano de obra y el alquiler de maquinaria y equipo.²¹

El programa representa un cambio significativo en el principal programa de subvenciones agrícolas del gobierno, centrado exclusivamente en los agricultores con hasta 20 hectáreas en tierras de temporal o hasta 5 hectáreas de riego. El programa antecesor, Procampo—nacido en 1993 y en 2013 denominado Proagro—apoyó en principio a productores de granos sin límite de superficie y en 2015 estableció que los beneficiarios deberían contar con superficies de temporal no mayores de 80 hectáreas. Con Procampo y Proagro, la gran mayoría de las ayudas acabaron en manos de productores comerciales a gran escala. Con PpB, las ayudas se destinan únicamente a las explotaciones pequeñas y medianas, con pagos anuales que van desde 6 mil pesos hasta 24 mil por predio, y con un participación mayoritaria de los productores de pequeña escala y alta presencia de los de regiones indígenas. En la actualidad hay unos dos millones de agricultores inscritos en el programa, y el presupuesto para 2023 se ha incrementado para permitir una mayor expansión. El programa también facilita a los beneficiarios el acceso al crédito e integra la Estrategia de Acompañamiento Técnico, la cual se menciona más adelante.

Los beneficiarios de PpB también pueden ser elegibles para el programa Fertilizantes para el Bienestar, que distribuye fertilizantes de manera gratuita; es una iniciativa que se ampliará drásticamente en 2023 para llegar a 2 millones de productores de maíz, frijol, trigo y arroz. Al igual que en muchos países en desarrollo, el encarecimiento de la energía y los fertilizantes con la guerra entre Rusia y Ucrania ha golpeado duramente a los productores mexicanos. El programa actual se basa en la controvertida reinversión de México en la petrolera estatal PEMEX. Parte de esa inversión incluye la resurrección de la industria nacional de fertilizantes de México, abandonada en gran medida durante los gobiernos anteriores. Para finales de 2024, México espera producir todos los fertilizantes que necesita para los programas gubernamentales para el campo, un aspecto de la autosuficiencia que no debe pasarse por alto.²²

Mientras que la inversión en insumos basados en combustibles fósiles parecería ir en contra de los compromisos con la agroecología y la agricultura sostenible, el gobierno ha ampliado drásticamente la provisión de la Estrategia de Acompañamiento Técnico a los productores con un nuevo enfoque en el uso sostenible de insumos como parte de una transición a la agroecología. Esta Estrategia es parte

de Producción para el Bienestar y no se trata de una iniciativa pequeña. Además de formar a cientos de agrónomos en agricultura ecológica, el gobierno gestiona ahora más de 4 mil “escuelas de campo” con agricultores locales y asesores técnicos que promueven la transición a la agricultura agroecológica.²³

Los primeros resultados han sido alentadores y son un buen augurio para aumentar la productividad al tiempo que se promueve la sostenibilidad. En una muestra de productores que participan desde 2019, se ha producido una marcada disminución en el uso de productos químicos tóxicos como el glifosato, y un aumento del 20-25% en el uso de “bioinsumos”, incluidos los biofertilizantes, muchos de los cuales se están produciendo utilizando materiales locales de bajo costo. Los productores de maíz y frijol han observado descensos en los costos de producción de hasta 45%. Incluso con la reducción del uso de insumos, los agricultores de los programas de las escuelas de campo experimentaron aumentos del 25-35% en el rendimiento del maíz en los dos primeros años de la iniciativa, e incluso mayores en el caso de frijol.²⁴

El reto ahora es ampliar el alcance de estos programas a más agricultores, ~~incluidos algunos de los mayores productores que ahora no están incluidos en los esfuerzos de PpB.~~ Los funcionarios del gobierno confían en que la producción aumente significativamente en 2023 si se mantienen altos los precios de los cultivos, se amplía el acceso a los fertilizantes y se incrementa el presupuesto y el alcance del PpB. El reto adicional, por supuesto, es abordar las preocupaciones planteadas por las organizaciones de agricultores y las autoridades locales en el sentido de que estos programas podrían ser más eficaces si trabajarán más estrechamente con las organizaciones locales.²⁵

Sembrando Vida promueve la agrosilvicultura entre los pequeños productores marginados subvencionando y apoyando la plantación de árboles para madera y cultivos comerciales como medio de aumentar la fertilidad del suelo, la retención de carbono y la productividad de los cultivos alimentarios. Basándose en años de programas piloto, ofrece plantas de vivero, asistencia técnica y generosas subvenciones plurianuales para apoyar la inversión de los agricultores en los años que toma el crecimiento de los árboles.

Aunque el programa aún no tiene alcance nacional y se centra inicialmente en las comunidades marginadas del sur del país, es ambicioso. Para finales de este año, el gobierno espera tener inscritos a casi medio millón de agricultores, con alrededor de 1.4 millones de árboles plantados en más un millón de hectáreas de tierras de cultivo. Además de combatir la pobreza mediante pagos iniciales en metálico y fuentes de ingresos a largo plazo procedentes de los árboles, se ha demostrado que estos programas agroforestales reducen la erosión del suelo y aumentan su fertilidad natural, reduciendo la necesidad de fertilizantes sintéticos.²⁶ Queda por ver si este programa tendrá efectos tan positivos.

Hay pocos datos sobre la producción adicional de alimentos que podría derivarse de una inversión en productividad a tan largo plazo, pero las autoridades son optimistas y creen que el país empezará a ver un aumento del rendimiento de los cultivos alimentarios prioritarios gracias a la mejora de los suelos. Programas piloto anteriores del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias de México (INIFAP) han duplicado el rendimiento del maíz en pequeñas explotaciones, han duplicado el carbono secuestrado en el suelo y han aumentado los ingresos de los agricultores.²⁷

El programa Precios de Garantía pretende abordar directamente los problemas planteados por el *dumping* y por los precios generalmente bajos o volátiles de los cultivos alimentarios básicos. El programa establece un precio mínimo garantizado para maíz, frijol, trigo, arroz y leche, para una parte inicial de las cosechas de los productores de pequeña y mediana escala. En el caso de los pequeños productores de maíz y frijol, el gobierno compra, almacena y distribuye directamente las cosechas de los agricultores a precios entre un 30% y un 40% superiores a los del mercado. El gobierno también adquiere a los ganaderos con menos de 35 vacas lecheras una cantidad inicial de leche a un precio garantizado. En el caso de los medianos productores, que suelen producir para el mercado comercial, el gobierno suele garantizar la compra de mayores volúmenes de producción a precios ligeramente inferiores, que siguen estando muy por encima de los precios de mercado. En lugar de comprar las cosechas, el gobierno cubre el costo de los instrumentos financieros que garantizan los precios a los productores.²⁸

El objetivo del programa es estimular la producción de los pequeños y medianos productores ofreciéndoles por adelantado un precio remunerador por sus cosechas. De este modo, se hace frente a la competencia desleal de las importaciones objeto de *dumping* y se garantiza la inversión frente a la volatilidad de los precios de los productos básicos. Como tal, es el único programa gubernamental que aborda directamente el *dumping* ofreciendo a los agricultores mexicanos precios internos rentables. Esa garantía debería aumentar la inversión y generar un aumento de la producción de alimentos prioritarios.

Las primeras evaluaciones han sido mixtas. Los productores de pequeña escala de maíz y frijol se beneficiaron, mostrando aumentos significativos en la producción con precio garantizado, y mejoras en el bienestar económico como resultado. Pero el impacto global en la producción no fue grande porque los pequeños agricultores están dispersos, muchos producen para la subsistencia, no para el mercado, y faltaba infraestructura gubernamental para el almacenamiento de las cosechas compradas.

Los programas de apoyo a los precios para los productores comerciales de mediana escala mostraron resultados más evidentes. Los precios garantizados del trigo en 2019, por ejemplo, fueron 41% superiores a los precios de mercado, deprimidos por el *dumping* estadounidense. El gobierno logró la participación de 21% de los agricultores de trigo, lo que representó un impresionante 55% de la producción nacional, y las cosechas de trigo de esos agricultores aumentaron en 30%. Las ayudas a los precios de los productos lácteos alcanzaron a 44% de los agricultores con derecho a ellas, pero los datos no son claros en cuanto al impacto global sobre la producción lechera.²⁹

Los resultados globales del apoyo a los precios son menos claros porque se enfrentó a varios obstáculos, algunos derivados de su propia operación. Los gobiernos anteriores habían desmantelado en gran medida la infraestructura de compra, almacenamiento y distribución de las cosechas adquiridas, y faltaba capacidad para gestionar todas las compras previstas inicialmente. El gobierno adquirió 800 almacenes en puntos cercanos a los agricultores para aumentar esa capacidad. Pero el gobierno también sufrió un escándalo de corrupción dentro de Segalmex, la entidad que realizaba las compras.

Un programa de apoyo a los precios de este tipo resulta prometedor para aumentar los incentivos de los agricultores a la hora de incrementar la producción de cultivos alimentarios prioritarios. Estos programas pueden ser especialmente eficaces durante los periodos de *dumping* estadounidense y precios bajos si los productores pueden sembrar sabiendo que pueden obtener un buen precio.

Conclusiones: Nadar contracorriente

Hasta 2022 sólo hay pruebas limitadas de aumentos en la producción nacional de los cinco alimentos prioritarios. Tal vez sería sorprendente ver ganancias en los primeros años de los programas, dados los trastornos de la pandemia y la necesidad de reconstruir la infraestructura para tales programas después de tres décadas de políticas neoliberales. En los años recientes, el trigo ha registrado un crecimiento alentador. La producción de maíz y frijol aún no ha dado muestras de dinamismo a nivel nacional. Los productos lácteos han mantenido un crecimiento lento y constante, pero sin un auge de la producción lo suficientemente fuerte como para reducir la demanda de importaciones. La producción de arroz sigue siendo relativamente baja y el consumo se apoya en gran medida en las importaciones.

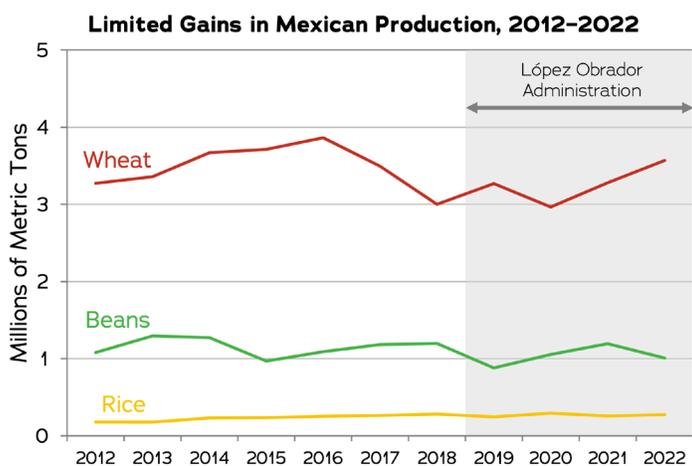
El *dumping* estadounidense tras la puesta en operación del TLCAN y, más recientemente, de 2014 a 2020, ha dificultado el estímulo de la producción nacional. Los bajos precios de importación dificultan la competencia de los productores; también desalientan la inversión, la clave para expandir la productividad.

Como mostramos, el maíz, trigo y arroz entraron a México en esos años a precios significativamente inferiores a lo que costaba producirlos en EE.UU. Los márgenes de *dumping* de 10% para el maíz y de 27% para el trigo resultaron en pérdidas de 3 mil 800 millones y 2 mil 100 millones de dólares en el valor de las cosechas de los agricultores mexicanos de 2014 a 2020, respectivamente, y con pérdidas menores en el caso del arroz. En tales condiciones, es difícil persuadir a los agricultores para que aumenten la inversión y amplíen la producción. Sólo en los dos años recientes los precios de los cultivos han sido favorables a los esfuerzos del gobierno mexicano por aumentar la producción de cultivos alimentarios prioritarios.

Una fuerte demanda interna de esos cultivos puede servir de importante estímulo a los productores; es un requisito previo para el tipo de revitalización rural que propugna el gobierno de López Obrador. Hasta ahora, los exportadores estadounidenses han captado esos mercados crecientes.

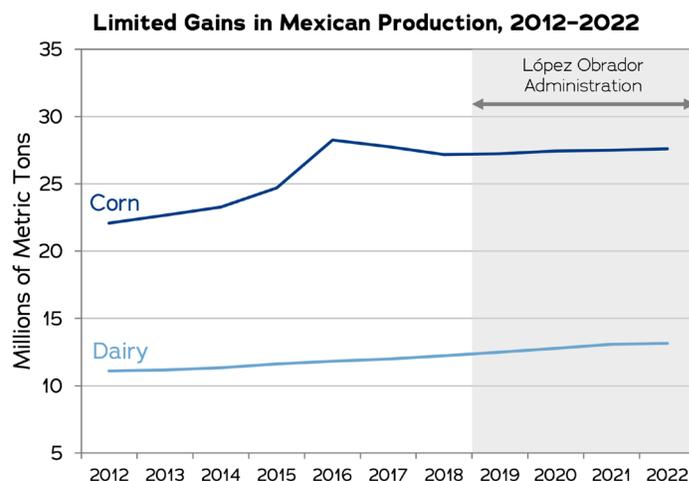
El TLCAN y su sucesor, el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC), prohíben la mayoría de las medidas políticas que los gobiernos utilizan tradicionalmente para estimular la producción nacional. Los aranceles proteccionistas han sido el instrumento más común: protegen a los productores nacionales de la competencia internacional mediante el aumento del precio de las importaciones por medio de impuestos fronterizos. Estas medidas pueden ser especialmente importantes y eficaces cuando un país experimenta un aumento de las importaciones, como le ocurrió a México tras el inicio del TLCAN, y cuando algunos

Figura 12: Crecimiento Limitado en Producción Mexicana, 2012-2022



Source: SAGARPA, SIAP, 2023; FAOSTAT, 2023

Figura 13: Crecimiento Limitado en Producción Mexicana, 2012-2022



Source: SAGARPA, SIAP, 2023; FAOSTAT, 2023

de esos productos se venden a precios de *dumping*. El TLCAN y el TMEC excluyen la mayoría de estas medidas entre los tres socios comerciales, y los anteriores gobiernos mexicanos se negaron a hacer un uso activo de las medidas restantes.

Una de las lecciones de este estudio es que los países en desarrollo deberían ser muy cautelosos a la hora de firmar acuerdos comerciales como el TMEC, que limitan tan severamente al gobierno a la hora de tomar medidas de protección, al tiempo que no disciplinan a los exportadores por el *dumping* agrícola.

Las políticas que ha puesto en marcha el gobierno de López Obrador tienen el potencial de estimular la producción nacional de cultivos alimentarios claves. Producción para el Bienestar, el principal programa de subsidios agrícolas, se centra ahora en los productores de pequeña y mediana escala, cuyos rendimientos siguen estando muy debajo de su potencial. Y aunque el subsidio en sí no está condicionado a la mejora de la productividad, el apoyo añadido vía insumos y la espectacular expansión del acompañamiento técnico deberían conducir a un aumento de la producción. También debería hacerlo la promoción de la agricultura agroecológica, a partir de la expansión de sus prácticas, del uso de biofertilizantes y la atención a las mejoras a largo plazo de la fertilidad del suelo. Sembrando Vida, el programa agroforestal, ofrece importantes subvenciones para sufragar los costos a medio plazo del cultivo de árboles en tierras agrícolas, lo que también debería mejorar la fertilidad del suelo y aumentar la producción de cultivos. Por último, el programa de apoyo a los precios, Precios de Garantía, podría proporcionar a un número significativo de productores precios estables y remuneradores, afrontando directamente el desincentivo de las importaciones baratas y el *dumping*. Esto será más importante, y más eficaz, cuando los precios de los cultivos caigan a los niveles anteriores a la pandemia. Si el gobierno emprende nuevas iniciativas para ampliar la producción nacional de forraje, podríamos asistir a una reducción de las importaciones de maíz amarillo.

Al tratar de revertir décadas de abandono rural y *dumping* estadounidense, el gobierno mexicano está nadando contra algunas mareas muy fuertes, corrientes hechas más traicioneras por un acuerdo comercial que limita severamente los golpes que México puede emplear. Reducir la dependencia de las importaciones y aumentar la producción nacional de cultivos alimentarios prioritarios son objetivos loables,

por diversas razones: reducción de la pobreza, desarrollo rural, mayor resistencia a las crisis de precios y suministro, mayor control sobre la calidad de los alimentos que consumen los mexicanos e incluso seguridad nacional.

Los precios internacionales son relativamente altos ahora debido a las interrupciones pandémicas del suministro y a la guerra entre Rusia y Ucrania. La mayoría de los modelos económicos predicen una vuelta a los precios de los cultivos casi tan bajos como lo fueron de 2014 a 2020 (véase el Apéndice 2). Por supuesto, los mercados agrícolas internacionales son propensos a la volatilidad, más aún con los crecientes impactos del cambio climático y los conflictos geopolíticos. Pero es probable que el *dumping* agrícola estadounidense no sea cosa del pasado: Es una característica de la agricultura industrializada estadounidense propensa a la sobreproducción y a precios debajo de los costos de los agricultores. Esto no sólo es malo para los agricultores mexicanos, que se ven obligados a competir con explotaciones agrícolas estadounidenses más industrializadas. Es malo para los agricultores y las comunidades rurales de Estados Unidos, ya que los bajos precios socavan las economías locales y hacen que los agricultores dependan de un conjunto de subsidios gubernamentales caros pero ineficaces. Las familias de productores de leche de Wisconsin tienen mucho en común con sus homólogos mexicanos.

En este contexto, el gobierno estadounidense debería recordar que prácticas comerciales como el *dumping* agrícola son desleales y están prohibidas por una serie de acuerdos comerciales internacionales. Cuando Estados Unidos exporta habitualmente productos alimentarios claves a precios de *dumping* y ofrece a muchos de sus agricultores subsidios a los cultivos para compensar esos precios crónicamente bajos, resulta hipócrita censurar los esfuerzos del gobierno mexicano por recuperar en cierta medida su autosuficiencia alimentaria perdida.

APÉNDICE 1: METODOLOGÍAS Y DATOS UTILIZADOS EN ESTE INFORME

Este estudio presenta las tendencias de las exportaciones estadounidenses de cultivos alimenticios claves a México desde el TLCAN, los márgenes de *dumping* que dejaron a muchos de esos cultivos por debajo de lo que cuesta producirlos, la caída de los precios al productor que resultó de esa presión a la baja sobre los precios, la medida en que los bajos precios redujeron la producción nacional mexicana y los costos estimados para los productores mexicanos de esos precios reprimidos. Estas son las fuentes y metodologías utilizadas para generar los datos.

Exportaciones de EE.UU. - Utilizando datos del Departamento de Agricultura de EE.UU., estimamos el aumento de las exportaciones estadounidenses a México de cultivos y productos animales claves. Usamos promedios de tres años para suavizar las variaciones anuales, reportando tres intervalos:

Pre-NAFTA - una línea de base de 1990-92, antes de la puesta en marcha del NAFTA en 1994.

Post-*dumping* - 2006-08, tras el periodo 1997-2005 de *dumping* estadounidense.

Reciente - 2018-20, al final del periodo de *dumping* 2014-20 y antes de las perturbaciones de la pandemia y la guerra entre Rusia y Ucrania.

En el presente estudio, no informamos sobre el algodón ni la soya porque el algodón no es un cultivo alimentario y México perdió la mayor parte de la escasa producción de soya que tenía tras la entrada en operación del TLCAN.

Fuentes: USDA - Servicio Exterior Agrícola, Sistema Global de Comercio Agrícola (GATS) en línea, febrero de 2023, <https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>.

Datos sobre productos lácteos, 1990-2022: USDA - Foreign Agricultural Service, Production, Supply, and Distribution (PSD) Online, febrero de 2023, <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>.

Producción mexicana - Nos basamos principalmente en fuentes de datos del gobierno mexicano, utilizando los mismos periodos de tiempo para medir los cambios en la producción mexicana con el fin de calibrar hasta qué punto el aumento de las exportaciones estadounidenses a bajo precio afectó a la producción nacional, medida en volumen.

Fuentes: SAGARPA, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), febrero de 2023, “Anuario Estadístico de la Producción Agrícola” <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/> y “Anuario Estadístico de la Producción Ganadera” <https://nube.siap.gob.mx/cierrepecuario/>. Comprobado con USDA - Foreign Agricultural Service, Production, Supply, and Distribution (PSD) Online, febrero de 2023, <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>, y FAO, FAOSTAT, febrero de 2023, “Crops and Livestock Products” <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>.

Definición del *dumping* agrícola - El artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, precursor de la Organización Mundial del Comercio), de 1994, define el *dumping* de dos maneras. Una es la exportación de un bien a un precio inferior al que se vende en el mercado nacional o al que se vende a otros países importadores. El artículo VI ofrece una segunda definición de *dumping* para los casos en que el precio nacional está demasiado distorsionado para proporcionar una referencia útil. Los precios distorsionados por grandes subvenciones pueden acogerse a esta definición: “...el margen de *dumping* se determinará en comparación con... el costo de producción en el país de origen más una cantidad razonable en concepto de gastos administrativos, de venta y de carácter general, así como en concepto de beneficios”. (Véase el Apéndice 2.)

Estimación de los márgenes de *dumping* - Los márgenes de *dumping* medios se presentan para los dos periodos en que se produjeron, 1997-2005 y 2014-2020. El IATP añade el costo de transporte y manejo al costo medio de producción del agricultor para calcular el costo total de producción, añadiendo una estimación de las subvenciones públicas a los insumos (una contribución pública directa a los costos, a diferencia de otros pagos públicos). La estimación del *dumping* de exportación es la diferencia entre el costo total de producción y el precio de exportación, siendo el margen de *dumping* esa cantidad dividida por el costo total de producción.

Fuentes: Los costos de producción de los agricultores proceden de USDA Commodity Costs and Returns. Los costos de las ayudas públicas proceden de la base de datos de estimaciones de ayudas a los productores de la OCDE. Los precios de transporte y exportación se basan en la información de USDA Agricultural Marketing Services Grain Transportation Report Datasets. Para el trigo, el maíz y la soya, hemos utilizado el Cuadro 2: Actualización del mercado: Diferencias de precios entre el origen y la posición de exportación en EE.UU. Para el arroz: *Anuario del Arroz*, Tabla 17: Arroz elaborado: Average price, f.o.b. mills, at selected US milling center. Para el algodón: Índice A de precios mundiales del National Cotton Council of America.³⁰

Precios al productor nacional en México - Utilizando fuentes gubernamentales y ajustando por inflación, estimamos el cambio en los precios desde antes del TLCAN, 1990-92, hasta el final del primer periodo de *dumping* en 2005, para medir los impactos reales en los precios de los productores mexicanos a partir del aumento de las exportaciones posterior al TLCAN. A continuación, utilizamos promedios de tres años para estimar las tendencias de los precios al productor desde 2003-05, su punto más bajo después del *dumping* de EE.UU. y antes de los picos de precios de los alimentos de 2007-08, hasta 2018-20, el final del periodo más reciente de *dumping*. El objetivo es evaluar si los precios de producción se recuperaron o si siguieron cayendo con el *dumping* reciente.

Fuente: Precios al productor de EE.UU./México, 1990-2021: FAO, FAOSTAT, febrero 2023, "Producer Prices" <https://www.fao.org/faostat/en/#data/PP>

Estimación de las pérdidas de los agricultores por el *dumping* de EE.UU. - Siguiendo una metodología desarrollada para el anterior estudio de *dumping* de Wise, suponemos que los precios al productor en México se reducen en el porcentaje del margen de *dumping* en los años en que hubo *dumping*. Aplicamos eso al volumen de producción mexicana de cada cultivo en esos años para estimar el valor perdido por la contención de precios relacionada con el *dumping*; por ejemplo, suponemos que las cosechas de los agricultores mexicanos de maíz habrían valido 3 mil 800 millones de dólares más entre 2014 y 2020 si las exportaciones de maíz estadounidense no hubieran estado un 10% por debajo de sus costos de producción.³¹ Las pérdidas totales para cada periodo de *dumping* se reportan por cultivo para los productos para los que el IATP ha calculado márgenes de *dumping*. Las políticas del gobierno mexicano amortiguan los impactos de dichas pérdidas para algunos agricultores, al igual que hace el gobierno estadounidense con sus subsidios agrícolas, por lo que las pérdidas aquí reportadas deben considerarse como el valor reducido de la producción de los agricultores mexicanos.

Productos animales - No ampliamos las anteriores estimaciones de *dumping* de Wise para los productos animales, aunque recogemos sus resultados. Allí, Wise calculó hasta qué punto los insumos componentes de los forrajes (maíz y soya) a precios por debajo de los costos reducían los costos de producción en EE.UU. de las granjas industriales que producen carne, generando un margen de *dumping* a partir de ese componente. El IATP no calcula los márgenes de *dumping* de los productos animales debido a la complejidad que entraña la determinación de los costos. Sin embargo, informamos aquí sobre las tendencias de exportación, producción y precios de los principales productos animales porque son un componente importante del comercio transfronterizo de alimentos y porque la leche uno de los cinco productos alimenticios prioritarios en que se centra el gobierno mexicano para reducir la dependencia de las importaciones.

Dependencia de las importaciones - Se mide utilizando promedios trienales para comparar 1990-92, 2006-08 y 2019-21 (el año más reciente para el que se disponía de datos). La dependencia de las importaciones es la proporción de las importaciones en el consumo nacional total. En el caso de los productos lácteos y la carne de vacuno o bovino, informamos de la dependencia de las importaciones estadounidenses únicamente y excluimos las exportaciones en la estimación del consumo nacional.

Fuentes: Fuentes anteriores con datos adicionales del SAT/SIAT del gobierno mexicano.³²

APÉNDICE 2: DUMPING AGRÍCOLA

El IATP lleva más de 20 años documentando el alcance del *dumping* en varios cultivos básicos claves. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), precursor de la Organización Mundial del Comercio y acuerdo en el que se basa la mayor parte de la legislación comercial actual, ofrece dos definiciones de *dumping*.³³ El artículo VI del GATT de 1994 establece que se considerará que un producto es objeto de *dumping* cuando “se introduzca en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal...”. El primer método para determinar el *dumping* es el más comúnmente entendido:

“...si el precio de exportación del producto exportado de un país a otro es inferior al precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, del producto similar cuando se destina al consumo en el país exportador”.

En otras palabras: exportar a precios inferiores al precio nacional del mismo producto. Por ejemplo, colocar en un país extranjero excedentes de productos lácteos comprados a los ganaderos a un precio rentable y exportarlos con descuento. Esa práctica se considera comercio desleal porque es una forma probada de que los exportadores ganan cuota de mercado en un mercado extranjero vendiendo a un precio inferior al de los productores locales.

El artículo VI ofrece una segunda definición de *dumping* para los casos en que el precio interior esté demasiado distorsionado para proporcionar una referencia útil. Los precios distorsionados por grandes subvenciones pueden acogerse a esta definición:

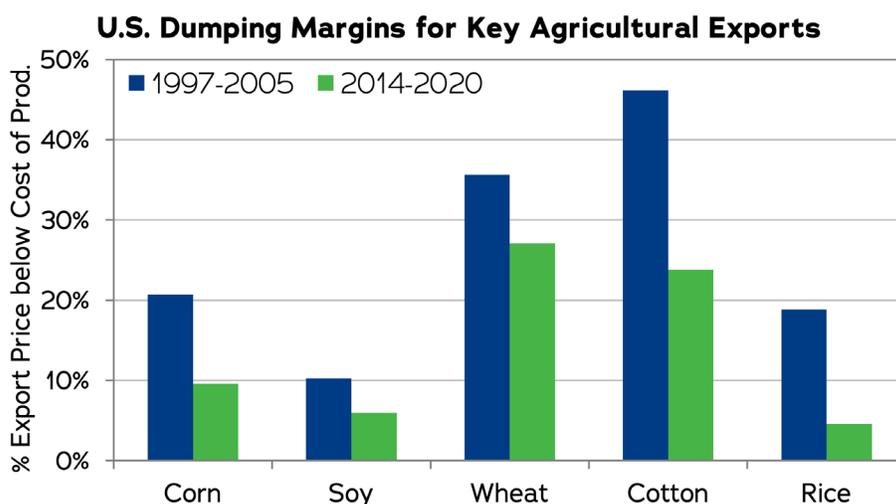
“...el margen de dumping se determinará en comparación con...el costo de producción en el país de origen más una cantidad razonable en concepto de gastos administrativos, de venta y de carácter general, así como en concepto de beneficios”.

Con los precios agrícolas estadounidenses distorsionados por las políticas gubernamentales (por no mencionar los altos niveles de concentración del mercado), es razonable aplicar la segunda definición de *dumping* a las exportaciones estadounidenses a México. EE.UU., en un caso *antidumping* contra exportaciones lácteas canadienses, utilizó esta definición, que fue confirmada por el órgano de apelación de la OMC. La misma decisión reconoció el uso de los costos medios de producción a efectos de comparación.³⁴

El fundador del IATP, Mark Ritchie, en colaboración con el economista agrícola Gigi DiGiacomo, desarrolló una metodología para calcular el *dumping* utilizando esta definición de exportar por debajo del costo. Se basaron en datos del Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre costos medios de producción, precios en la explotación y en el punto de exportación, subvenciones a los insumos y costos de transporte estimados para el trigo, arroz, maíz, la soya y el algodón.³⁵ El IATP actualiza periódicamente estas cifras para identificar los periodos de *dumping* de las exportaciones estadounidenses.³⁶

Dos de estos periodos, 1997-2005 y 2014-2020, tuvieron un impacto particular en México debido al aumento de las exportaciones agrícolas estadounidenses que fluyeron hacia México después de que el TLCAN entrara en vigor en 1994 y después de que la Ley Agrícola de 1996 eliminara las últimas políticas de gestión de la oferta que quedaban.

Figura 14: Márgenes de Dumping para Productos Agrícolas Importantes



Source: OECD, 2023; IATP, 2023

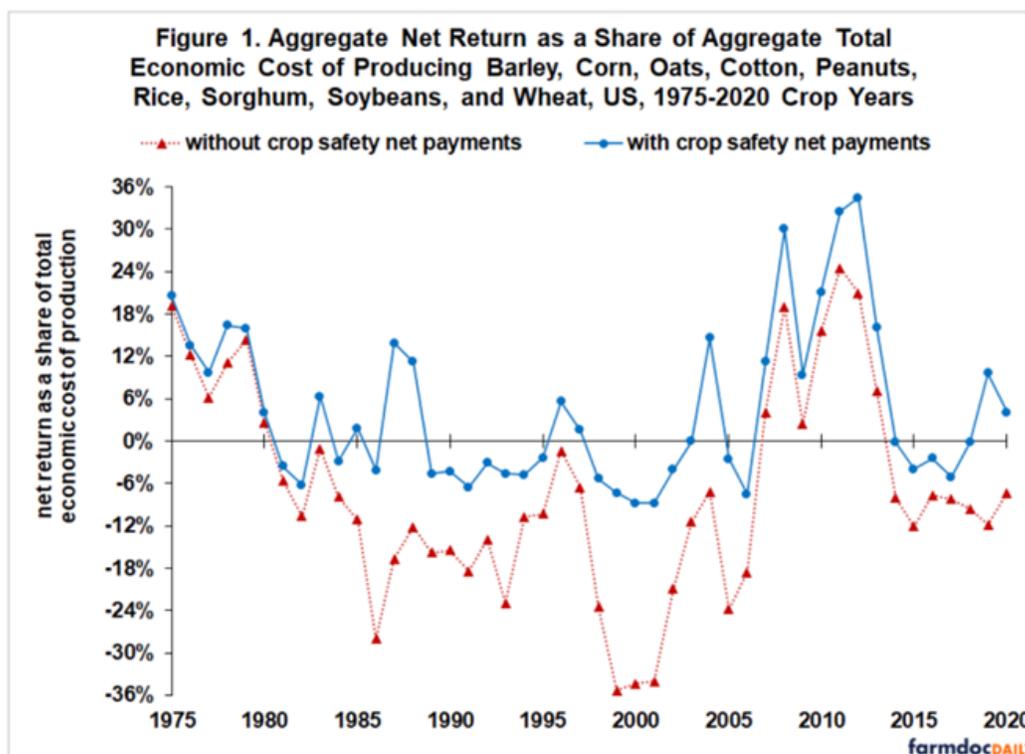
Obsérvese que en este tipo de *dumping*, los agricultores del país exportador reciben por sus cosechas precios que no cubren los costos de producción. Las subvenciones públicas compensan en parte las pérdidas de algunos agricultores, pero las subvenciones agrícolas estadounidenses no son la causa principal del *dumping* agrícola. Por el contrario, la agricultura industrializada muestra una tendencia natural a la sobreproducción, que se traduce en precios bajos que han resultado económicamente desastrosos, como ocurrió durante la Gran Depresión.

Durante un tiempo después del New Deal, los dirigentes estadounidenses establecieron las llamadas políticas de gestión de la oferta para mantener la producción en un equilibrio aproximado con la demanda. Estas políticas retiraron algunas tierras de la producción y garantizaron precios rentables a los agricultores. A partir de la década de 1970, esas políticas empezaron a erosionarse, en parte para fomentar la producción destinada a la exportación. En 1996, la ley agraria denominada Freedom to Farm Act eliminó la gestión de la oferta. El aumento inmediato de la sobreproducción y los bajos precios generaron la respuesta política que seguimos viendo hoy en día: subvenciones públicas que compensan las pérdidas de algunos agricultores en un mercado que favorece la máxima producción.³⁷

Las políticas agrícolas (incluidas las subvenciones) que fomentan la sobreproducción de cultivos básicos como el maíz hacen que los precios se sitúen por debajo de los costos de producción. Los principales beneficiarios no son los agricultores estadounidenses, que ven cómo bajan los precios debido a esas políticas, sino las empresas agroindustriales, que se benefician de la venta máxima de sus insumos, por el lado de la producción, mientras que, por otro lado, sacan provecho de los bienes agrícolas vendidos por debajo de los costos de producción.³⁸ Esto ha alimentado el auge de las empresas ganaderas industriales que obtienen una “subvención implícita” por sus costos de alimentación. Mientras que antes pagaban un precio subvencionado por el gobierno por el maíz y la soya, ahora obtienen importantes descuentos y el gobierno asume el costo de mantener la solvencia de los ganaderos.³⁹

Las denominadas políticas de red de seguridad no ocultan el impacto económico de los precios crónicamente bajos de los cultivos estadounidenses. El USDA presentó recientemente el siguiente gráfico para mostrar que las subvenciones han hecho que los ingresos agrícolas hayan llegado a números negros en muchos años. Pero lo más destacable del gráfico es que la línea inferior mide la renta agraria neta sin subvenciones para todos los cultivos subvencionados por el gobierno, y es negativa en todos menos en siete de los 40 años desde 1980. El único respiro

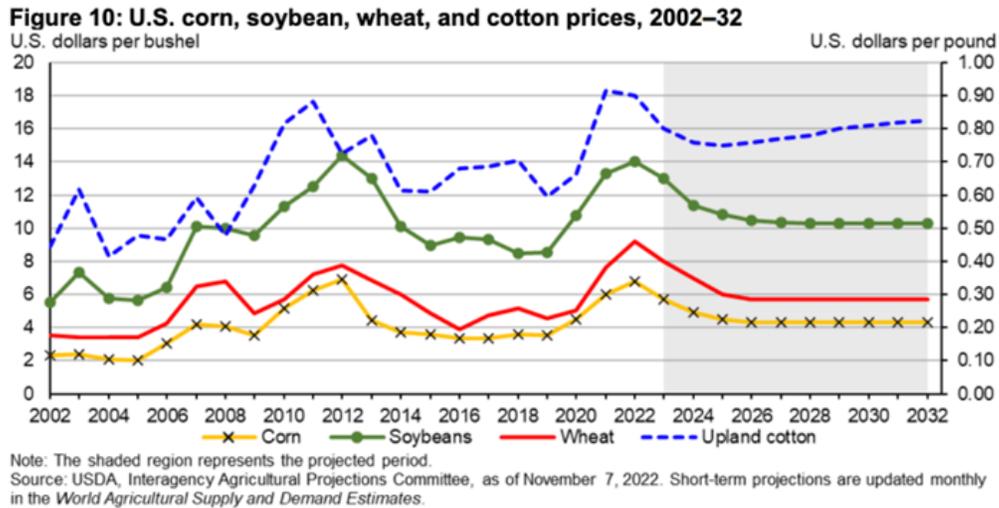
Figura 15: La Persistencia de Precios Bajo los Costos de Producción en EEUU



se produjo entre 2007 y 2013, y lo podemos atribuir al auge del etanol que impulsó la demanda de maíz, a la crisis financiera que se sumó a las subidas de los precios de los alimentos y a una sequía en 2011 que redujo la producción estadounidense. Incluso con los pagos gubernamentales, representados por la línea superior, la renta agraria neta sigue siendo negativa en 25 de los 40 años. Esto ilustra la naturaleza crónica de la sobreproducción estadounidense de cultivos básicos claves en ausencia de políticas para gestionar mejor la oferta.

A pesar del actual repunte de los precios de los cultivos en 2021 y 2022 con las perturbaciones pandémicas y

Figura 16: Proyección de Precios de Maíz, Trigo, Soya, Algodón, 2002-2032



la guerra entre Rusia y Ucrania, es probable que el *dumping* se reanude en el futuro. Como muestra el siguiente gráfico, las proyecciones a largo plazo del USDA para los cultivos claves sugieren un retorno a los bajos precios de los cultivos.

NOTAS FINALES

- 1 Sistema de mejoramiento del trigo en México, Héctor Eduardo Villaseñor Mir, Rev. Mex. Cienc. Agríc vol6 no.spe11 Texcoco may./jun. 2015 <https://doi.org/10.29312/remexca.v0i11.796>
- 2 “[Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers](#)”, de Timothy A. Wise, [GDAE Working Paper No. 09-08](#), diciembre de 2009).
- 3 USDA-FAS, PSD Online & GATS, 2023; SAT/SIAT, 2022; FAOSTAT, 2023.
- 4 “[Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers](#)”, por Timothy A. Wise, [Documento de trabajo del GDAE n° 09-08](#), diciembre de 2009.
- 5 Véase el anexo 2.
- 6 DiGiacomo G (1998) U.S. Agricultural Exports Dumping Monitor 1998. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy.
- 7 “[Acuerdo de la OMC sobre agricultura: A Decade of Dumping](#)”, Sophia Murphy, Ben Lilliston y Mary Beth Lake, Institute for Agriculture and Trade Policy, diciembre de 2005.
- 8 “[Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers](#)”, por Timothy A. Wise, [Documento de trabajo del GDAE n° 09-08](#), diciembre de 2009.
- 9 Para más información, véase la página web de recursos del IATP, [Food Sovereignty, Trade and Mexico's GMO Corn Policy](#).
- 10 Para un análisis detallado de la evolución de los mercados del maíz en México, véase [Reconstructing the Maize Market in Rural Mexico](#), Kirsten Appendini, Journal of Agrarian Change, 25 de marzo de 2013.
- 11 “[Science, Precaution, and Mexico's GMO Corn Restrictions](#)”, Food Tank, 15 de febrero de 2023.
- 12 [Achieving Mexico's Maize Potential](#), Antonio Turrent Fernández, Timothy A. Wise y Elise Garvey, Documento de trabajo 12-03 del GDAE, octubre de 2012. (También publicado en [español](#) por Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- 13 Presentación de Víctor Suárez en “[El Maíz en México y Estados Unidos](#)”, Secretaría de Agricultura, Gobierno de México, 27 de abril de 2023.
- 14 Datos sobre productos lácteos, 1990-2022: USDA - Foreign Agricultural Service, Production, Supply, and Distribution (PSD) Online, febrero de 2023, <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>.
- 15 “[Dairyland in Distress](#)”, Milwaukee Journal Sentinel, 21 de febrero de 2019.
- 16 Informes GAIN del USDA 2019: https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Poultry%20and%20Products%20Semi-annual_Mexico%20City_Mexico_3-19-2019.pdf; y 2022: https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Poultry%20and%20Products%20Annual_Mexico%20City_Mexico_MX2022-0045.pdf
- 17 [The Neoliberal Diet: Healthy Profits, Unhealthy People](#), Gerardo Otero, University of Texas Press, 2018. [Eating NAFTA: Trade, Food Policies, and the Destruction of Mexico](#), Alyshia Gálvez, University of California Press, 2018.
- 18 [Exporting Obesity](#), Karen Hansen-Kuhn y Sophia Murphy, Institute for Agriculture and Trade Policy, abril de 2012.
- 19 [Ahora se requieren nuevas etiquetas de advertencia en los alimentos envasados](#), Suzy Buchanan, Mexico News Daily, 1 de diciembre de 2020.
- 20 “[El Decreto por el que se establecen diversas acciones en materia de glifosato y maíz genéticamente modificado](#)”, Gobierno de México, 13 de febrero de 2023.
- 21 Producción para el Bienestar, Gobierno de México, <https://programasparaelbienestar.gob.mx/produccion-para-el-bienestar/> consultado el 13 de abril de 2023.
- 22 [Mexico to boost fertilizer production to support local farmers](#), Reuters, 15 de mayo de 2022.
- 23 Informado en presentación del despacho del Subsecretario de Agricultura para la Autosuficiencia Alimentaria, el 25 de enero de 2023.
- 24 Informado en presentación del despacho del Subsecretario de Agricultura para la Autosuficiencia Alimentaria, el 25 de enero de 2023.
- 25 [El fertilizante en tiempos de la 4T: Experiencias y desafíos de la contraloría campesina de Guerrero](#), Carlos García Jiménez, Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social (PADS), marzo 2023.
- 26 Evaluación de Procesos del Programa Sembrando Vida, CONEVAL, 2022. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx
- 27 “[Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers](#)”, de Timothy A. Wise, [GDAE Working Paper No. 09-08](#), diciembre de 2009), página 20.
- 28 Gobierno de México, [página informativa sobre Precios de Garantía](#), consultada el 25 de abril de 2023.
- 29 Información extraída de la evaluación detallada del PPG realizada por CONEVAL del Gobierno de México, disponible con otras evaluaciones de programas de desarrollo rural: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx
- 30 Murphy S, Hansen-Kuhn K (2019), El verdadero costo del dumping agrícola estadounidense, Agricultura renovable y sistemas alimentarios 1-15. <https://doi.org/10.1017/S1742170519000097>.
- 31 Para más información sobre la convergencia de precios del maíz blanco y amarillo en México, véase [Achieving Mexico's Maize Potential](#), Antonio Turrent Fernández, Timothy A. Wise y Elise Garvey, GDAE Working Paper 12-03, octubre de 2012, página 9. Para el precio del maíz estadounidense como precio de referencia en México, véase OCDE, Agricultural Policies in OECD Countries: Seguimiento y evaluación (2005). Para un análisis detallado de la evolución de los mercados de maíz en México, véase [Reconstructing the Maize Market in Rural Mexico](#), Kirsten Appendini, Journal of Agrarian Change, 25 de marzo de 2013.
- 32 <https://www.similarweb.com/website/siat.sat.gob.mx/#overview>.
- 33 GATT 1994, Artículo VI: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf
- 34 “Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a la exportación de productos lácteos: Segundo recurso al artículo 21.5 del ESD por Nueva Zelanda y Estados Unidos”, Informe del Órgano de Apelación (AB-2002-6), ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (WT/DS103/AB/RW2 y WT/DS113/AB/RW2 (20 de diciembre de 2002), párr. 80.

Fuente: GATT 1994, Artículo VI: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf.

35 DiGiacomo G (1998) U.S. Agricultural Exports Dumping Monitor 1998. Minneapolis: Instituto de Agricultura y Política Comercial.

36 [“Acuerdo de la OMC sobre agricultura: A Decade of Dumping”](#), Sophia Murphy, Ben Lilliston y Mary Beth Lake, Institute for Agriculture and Trade Policy, diciembre de 2005.

37 Para un análisis detallado de las políticas agrarias estadounidenses, véase [Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods](#) Worldwide, Daryl Ray y Daniel de la Torre Ugarte, et al. Agricultural Policy Analysis Center, Universidad de Tennessee, 2003.

38 [“Identifying the Real Winners from U.S. Agricultural Policies”](#), Timothy A. Wise, GDAE Working Paper No. 05-07, diciembre, 2005.

39 [“Feeding at the Trough: Industrial Livestock Firms Saved \\$35 billion From Low Feed Prices”](#), por Elanor Starmer y Timothy A. Wise, GDAE Policy Brief 07-03, diciembre de 2007.

40 OCDE (2005). Políticas agrícolas en los países de la OCDE: Monitoring and Evaluation. Para un análisis detallado de la evolución de los mercados del maíz en México, véase [Reconstructing the Maize Market in Rural Mexico](#), Kirsten Appendini, Journal of Agrarian Change, 25 de marzo de 2013.