

## WRM Additional information

Datos de la "versión mexicana" de la estrategia global de la industria maderera-papelera internacional bajo el TLCAN.

Alejandro Villamar Calderón  
Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio  
RMALC: rmalc@laneta.apc.org

Es ampliamente reconocido que además de las políticas internas que cada país se puede y debe dar en el ámbito de la reordenación forestal, manejo sustentable de los bosques, y de los instrumentos económico-financieros para su fomento, los tratados internacionales de comercio e inversión, como en este caso el TLCAN o previsiblemente el ALCA, pueden tener un efecto incluso más poderoso sobre los bosques y las comunidades al permitir que las llamadas "fuerzas del mercado" impongan reglas conforme su necesidad y conveniencia.

Bajo esa perspectiva nos parece importante intentar mostrar algunos datos de la estrategia que la industria papelera internacional de exportación ha desarrollado en México y cómo ésta se ha transformado en política gubernamental; la que a su vez, no sin crecientes resistencias, se ha transformado en ley, discurso y acción pública hacia los bosques, tierras, ecosistemas y comunidades indígenas y campesinas.

Antes de entrar al detalle de la estrategia global de la industria forestal-papelera de exportación sobre los bosques, las plantaciones forestales, y las comunidades en México, deseamos señalar que, en términos históricos, la firma y entrada en vigor del TLCAN representa la institucionalización de un proceso silencioso y excluyente de la economía y la política de México, que se venía dando con años de anterioridad. La dinámica de intercambios y resistencias comerciales, financieros y políticos con los Estados Unidos ya existía con anterioridad a 1994, pero las nuevas reglas bajo el TLCAN amplían, legalizan y profundizan ese proceso, en otras palabras lo institucionaliza.

Pero al mismo tiempo, también es importante agregar dos aspectos de esa nueva relación contradictoria. El primero de carácter legal, es que de acuerdo a nuestra tradición jurídica, los tratados internacionales, como es el TLCAN para México, después de su ratificación por el Senado "ocupan el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano" (Jurisprudencia establecida por el Poder Judicial desde 1992). Por consiguiente, la instrumentación del TLCAN, incluyendo los aspectos forestales o ambientales, también debe teóricamente sujetarse al carácter social de nuestras leyes.

El segundo aspecto de carácter socio-político, es que la naturaleza excluyente y casi secreta de las negociaciones del TLCAN o la imposición de leyes reglamentarias, conllevan, casi siempre, resistencias sociales y políticas para su aceptación e instrumentación por parte de los excluidos o afectados. De ahí que los datos que aportaremos debemos ubicarlos no como procesos irreversibles o estables, sino como elementos de un proceso de estrategias contradictorias

I.- Tres ejemplos de la base legal e ideológica de la estrategia

Sin duda alguna es el Capítulo III del TLCAN sobre Trato Nacional y Acceso a Mercados (Art. 301) donde se establece que las partes, es decir los tres países se obligan a nivel nacional, estatal, provincial o local a otorgar trato nacional a los bienes, servicios e inversiones de sus contrapartes. Supuestamente es una Cláusula contra la discriminación (injusta) entre pares o socios, partiendo, claro, de la falsedad de que todos los actores económicos son iguales. Así una compañía transnacional tiene el mismo derecho y trato que un mini-productor local, provincial, estatal o nacional. Mediante esta cláusula se oficializa una situación de competencia realmente injusta e inequitativa. Es algo similar como oficializar la competencia en una arena de box entre un peso pesado, tipo Micke Tysson, contra un peso mosca campeón mundial...

El segundo pilar legal es el Capítulo XI del TLCAN. En este se establece (Artículos 1102-1105) que las inversiones recibirán trato nacional o de nación más favorecida, es decir que recibirán "trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones", o bien "trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de otra parte, o de un país que no sea parte, en lo referente al, establecimiento..etc, etc. .También en los artículos 1106-1110 se establece la obligatoriedad del país de NO imponer requisitos de desempeño a esas inversiones, ni expropiaciones, ni limitación alguna en la transferencia al extranjero de ganancias... Y aunque en el Artículo 1114 se establecen Medidas relativas a medio ambiente, estas son recomendaciones para no relajar las medidas internas aplicables a salud o seguridad o relativas a medio ambiente tratando de atraer inversiones. Caso contrario se podrá solicitar consultas para evitar este tipo de incentivos.

Esta porción del TLCAN es una flagrante contradicción jurídica con nuestra Constitución, toda vez que nuestra ley habla de regular la inversión extranjera como obligación gubernamental (Artículo 73, fracc. XXIX-F).

Como ahora se sabe este Capítulo del TLCAN es el germen del controvertido y mundialmente repudiado proyecto de Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que se negociaba secretamente en el seno de la OCDE.

El tercer pilar se ubica en el Capítulo XVII dedicado a proteger la Propiedad Intelectual (Individual y Corporativo), la biopiratería y su comercialización, y haciendo a un lado cualquier derecho de comunidad y de consumidores. Para el caso mexicano, como uno de los cinco países con mayor biodiversidad del mundo, implica la institucionalización de que las transnacionales puedan expropiar vía registro de derecho de patentes, obtentores de vegetales y marcas, nuestros recursos genéticos y el conocimiento comunitario desarrollado por miles de años.

Esas son parte de las reglas que el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari caracterizaría como la entrada de México a la modernidad y al primer mundo. Sin embargo, "del dicho al hecho hay mucho trecho" (refrán popular).

## II.- Las dificultades impensadas de la instrumentación de la estrategia internacional.

Aunque durante 1992 y 1993 el gobierno mexicano había cambiado más de 120 leyes diferentes, entre ellas la de propiedad de la tierra y la Ley forestal, tratando de ponerlas a tono y gusto de los futuros socios del libre comercio, su instrumentación y resultados no fueron lo deseado por los nuevos inversionistas y empresarios, sobre todo en materia de propiedad forestal.

Los datos de propiedad de bosques eran bastante distintivos de la situación prevalente en muchas otras partes del mundo: la mayoría de los bosques se encuentran en terrenos privados o públicos, especialmente de propiedad ejidal y comunal con muy fuerte presencia indígena y campesina. Según datos oficiales "en 1985 el 80% de los bosques eran propiedad de 7000 comunidades y ejidos; 15% de ellos estaban en manos de 100,000 unidades privadas y 5% eran propiedad nacional" (SARH, 1990. citado por Merino, L.1997, pág.158). Y aún más, según datos del Banco Mundial en 1995 cerca de 18 millones de personas habitaban los bosques de México.

Esto es un hecho histórico duro y real al que tiene que enfrentarse cualquier estrategia. La otra estrategia de abandono oficial o de desarrollismo sin considerar la importancia de los recursos de los ecosistemas forestales y el apoyo y participación de las comunidades ha significado que México posea una de las tasas de deforestación más altas del mundo, cercana a -5.0 % anual en el periodo 1991-1995 (Lester et al, 1997 del Worldwatch Institute) o que el avance de la frontera agrícola-ganadera, principal causa de la deforestación en la selva húmeda de México propiciara que entre 1970 y 1990 cerca de 7 millones de selva húmedas y secas fueran desmontadas para creación de pastizales (Toledo, V. et al,1991); o que los incendios y las explotaciones clandestinas se constituyen en causa de las mayores pérdidas de bosque templado ( afectando a 16.8 millones de has arboladas, es decir el equivalente al 30% de bosques de 1970, según la SARH, 1990). Sin embargo, recalamos lo central y sui generis de situación en México es que la tenencia del bosque que queda, sigue siendo principalmente comunitario y se resiste a entrar a las "nuevas" reglas del mercado neoliberal.

Sobre el tamaño del recurso forestal o sobre los terrenos "apropiados" para plantaciones forestales comerciales existen datos poco confiables. Según los datos oficiales en 1994 se inventariaron 141.7 millones de has con cobertura vegetal. De ellas 56.8 millones has con superficie arbolada (30.4 con bosque, 26.4 de selvas), 56.4 con vegetación de zonas áridas, 22.2 de áreas perturbadas y 4.1 de vegetación hidrófila (SEMARNAP, 1995. Inventario Nacional Forestal Periódico 1992-1994. Estos datos también son los que reporta la FAO en su Inventario Forestal Mundial de 1990. FAO, 1995)

### III.- Las nuevas exigencias del mercado neoliberal o globalizado bajo el TLCAN:

Que duda cabe, sobre todo al cabo de cuatro años de TLCAN, que su negociación se hizo teniendo en cuenta el crecimiento prioritario de la industria de exportación. En cuatro años las exportaciones mexicanas se duplicaron y alcanzaron valores de 123 millones de dólares (mdd); cantidad ligeramente mayor al valor total -116mdd- de las exportaciones de todos los países del MERCOSUR incluyendo a Chile ! (datos de CEPAL, 1998). Aunque gran parte de esas exportaciones "mexicanas" sean en realidad componentes importados que alcanzan valores de 121 mdd. Recuérdese que el 42 por ciento de las exportaciones mexicanas producidas por la industria maquiladora sólo tiene un dos (2) por ciento de componentes nacionales; en tanto que las exportaciones del resto de la industria se calcula que sólo tienen entre 16 y 18 por ciento de componentes nacionales...

En esta situación también se encuentra la industria forestal pero sobre todo la industria maderera, papelera y de empaques totalmente vinculadas con la industria de la exportación, muy en particular con la industria maquiladora, y la industria papelera de los Estados Unidos. En cambio la industria de manufacturas de madera, la industria editorial papelera y otros subproductos como leña y carbón responden a otra lógica que se debe analizar en detalle.

Así, para el conjunto sectorial comercial, denominado oficialmente como cadena productiva forestal-papelera la balanza comercial ha sido efectivamente deficitaria con un promedio anual de 505.9 millones de dólares (mdd) en los últimos siete años (1991-1997). Empero es la industria papelera y de

empaques la que ha tenido un déficit promedio anual de 604.9 mdd en el mismo período. De esa manera el peso en el total de importaciones de papel alcanza hasta el 67.4 por ciento del conjunto sectorial.

Este argumento del déficit total de la supuesta cadena productiva es el que más usaron los funcionarios gubernamentales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), para definir su política de integración de cadenas productivas y estrategia de abasto a la industria papelera y editorial, en el que el programa forestal y de plantaciones forestales son convertidos en simples insumos de la industria papelera y empaque nacional y extranjera. (Programa de Comercio e Industria 1995-2000. SECOFI-Poder Ejecutivo, 1996)

En esto radica buena parte de la estrategia adoptada por el gobierno. Por esa razón es conveniente detenerse un poco en el análisis detallado del comercio internacional de este llamado conjunto sectorial. Veamos como se nos muestra un panorama totalmente distinto.

a) Por ejemplo, en la producción de madera, en 1986 las empresas campesinas forestales y otros particulares alcanzaron la producción récord de 10 millones de metros cúbicos de madera en rollo, ocho años más tarde tras una política de ajuste estructural, entre la que destacó una supresión terrible de apoyos a las empresas campesinas, la producción decayó hasta 6.4 millones de m<sup>3</sup> de madera en rollo, es decir se contrajo un 36 por ciento. Se calcula que el nivel de producción nacional se ha estancado, en tanto que la demanda, sobre todo industrial sigue creciendo. De los escasos datos oficiales disponibles se calcula que por ejemplo el consumo total en 1995 alcanzó los 14 millones de m<sup>3</sup>, de ellos el 54% se tuvo que importar.

Sin embargo, el cuadro es mas claro en términos de balanza comercial. Véase Cuadro 1. En los últimos 7 años México ha tenido un promedio anual de déficit de balanza comercial de madera de alrededor de 145 millones de dólares. Sin embargo, bajo el TLCAN el ritmo anual del valor de las importaciones crecieron sólo un 7.6% anualmente; en tanto que el ritmo anual de exportaciones de madera creció 78 por ciento.

b) En materia de comercio de manufacturas de madera México ha tenido (de 1991-1997) un superávit promedio anual en balanza comercial de 87 millones de dólares. Todo ello bajo una tasa promedio anual de exportaciones de 29.6 por ciento y un 5.3% de importaciones. Bajo el TLCAN (1994-1997) las exportaciones crecieron a un 113 por ciento anual, en tanto que las importaciones crecieron a 30 por ciento anual.

En este caso es evidente la participación de empresas nacionales con contenidos nacionales y con abasto de madera de empresas campesinas.

c) En materia de subproductos como leña, carbón y lana de madera, siendo marginal su participación en el comercio, el superávit comercial ha sido ligero en el periodo analizado, pero lo notable es su contracción tanto global como después de entrada en vigor el TLCAN en sus exportaciones e importaciones.

d) En cambio, la industria papelera "editorial" (fracciones que engloban libros registros, contabilidad y cuadernos) su participación marginal y su tendencia deficitaria tradicional se ha disminuido notablemente, creciendo sus exportaciones a mayores ritmos que ningún otro grupo de productos.

e) Por su parte, el comercio de productos de la industria papelera y del empaque desde antes del

TLCAN tenía una balanza deficitaria crónica, importando casi el doble de lo que se exportaba; y a raíz de la entrada en vigor del tratado disminuyó aún más el valor de sus exportaciones y se dispararon los valores de importación hasta en un 131.2 por ciento anual.

Esta situación, fue detectada por los industriales y sus consultores, y clasificada como una falla estructural de: "falta de integración al bosque", "precipitada apertura comercial -que- supone competencia con los más eficientes productores de celulosa y papel en el mundo; Estados Unidos y Canadá", así como un "mayor costo de insumos y de capital" en México (CNICP, Cámara Nacional de las Industrias de la Celulosa y el Papel, 1997).

Efectivamente bajo el TLCAN se estableció un plazo de desgravación de 5 años para la importación de papel hacia México. Anteriormente el arancel para papel era un promedio de 10 por ciento, en este 1998 es de 7% y para 1999 será de 0%. Por su parte, el arancel de EE.UU. para papel procedente de México eran: 0% para Papel Prensa y Papel Liner, 2.4% para papel Bond y 1,4% para Papel Higiénico (Jumbo), además de que contaban con el beneficio del SGP (Sistema Generalizado de Preferencias) con arancel 0%...

De igual forma, efectivamente la capacidad instalada para la producción de celulosa, de papel, de empaque y de papel de escritura de los países-socios es totalmente asimétrica. entre los países del TLCAN, como se ve en el siguiente cuadro.

EE.UU.

CANADÁ

MÉXICO  
PRODUCCIÓN DE CELULOSA

58,207

24,358

511  
PRODUCCIÓN DE PAPEL

81,845

18,414

3,219  
CAP. INSTALADA PROD. PAPELES PRENSA

7,893

11,906

424

CAP. INST.PROD. PAPEL EMPAQUE

63,278

5,512

2,363

PROD. PAPEL ESCRITURA

30,977

6,504

623

Fuente: RISI, North American Pulp and Paper Review, 1996. Citado por la CNICP, 1997

Ante ese panorama tan asimétrico ¿que estrategia se puede diseñar?

A juzgar por los hechos recientes: 1) sin duda es cambiar el marco legal en México, 2) es aprovechar las llamadas ventajas comparativas bajo un plan de abasto de madera para pulpa y para exportar desde plantaciones forestales, y 3) exigir un paquete de subsidios directos e indirectos.

La primera medida fue alcanzada en abril de 1997, al aprobarse la reforma a la Ley Forestal, con gran ayuda de altos funcionarios federales y diputados "cercanos" (ligados a las grandes empresas papeleras nacionales y la activa presión del presidente de International Paper ). Esta nueva Ley les da un marco legal de reconocimiento a las plantaciones forestales, se clarifica el derecho de asociación con los propietarios campesinos de los terrenos. Aunque, por la presión de organizaciones campesinas, ambientalistas y civiles y en menor grado de los partidos políticos, no se pueden expandir a terrenos con cubierta forestal arbolada, y para superficies mayores en asociación con dueños locales de terreno se requiere consenso explícito del acuerdo así como cubrir requisitos técnicos de plan de manejo e impacto.

De la segunda medida, el propio gobierno federal, a través de la propia Secretaria del Medio Ambiente (SEMARNAP) hizo suyas las propuestas de las compañías nacionales y transnacionales y elaboró para el público todo el discurso para tratar de convencerlo de las supuestas ventajas que para México tienen las plantaciones forestales subvencionadas con recursos públicos, mano de obra barata sin derechos, ni requisitos de desempeño ambiental y social. Uno de los altos funcionarios gubernamentales más activos

en estas promociones es un ex-empleado de una de las grandes transnacionales papeleras. Lo difícil de esta medida es que no han convencido a la mayoría del público mexicano, ni a los campesinos, pero "afortunadamente" empiezan a tener apoyo de algunas altas autoridades eclesiales de Monterrey para convencer a gobernadores de provincia y alguno que otro creyente civil. Además para cambiar la imagen pública deteriorada han creado alianzas y formado un bello "Consejo Nacional del Arbol al Libro". Obviamente bajo un empaque de exportación.

La tercera medida va a mitad de camino. Nuevamente la SEMARNAP les elaboró un novedoso "Programa de Apoyos para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales", conocido como PRODEPLAN. En el se aseguraron apoyos financieros gubernamentales por un monto inicial para 1997 de 225 millones de pesos que subsidiarán hasta el 65 % de los costos del establecimiento y desarrollo de los proyectos hasta por 7 años (190 millones serán para proyectos destinados a la obtención de productos y materias primas celulósicas, y 60 millones para la obtención de otros productos y materias forestales). También existe la garantía de eximirlos de impuestos -faltaba más- así como de otras ventajas de autofacturación, etc., etc.. La otra mitad del camino es que en la primera convocatoria la entrega de los recursos no fue tan laxa como se esperaba, dejando a algunas compañías fuera. Otra parte que ya se hecho a andar pero que con la crisis presupuestal por la caída de los precios petroleros, va a tardar otro poquito, es el paquete de disminución de impuestos y tarifas, como la del agua. Ha ! otro aspecto no previsto es que las empresas y organizaciones campesinas se han empeñado en exigir también que a ellos se les subvenciones para cuidar el bosque y el desarrollo de empresas madereras. Incluso han presentado una propuesta específica y se plantean ampliar los escasos recursos financieros del PRODEFOR

Así, por una parte, y en una primera batalla la concepción oficial reduccionista (economicista) del bosque y sus recursos, reduciéndolos a abasto de madera y subproductos (astillas, pulpa, celulosa, leña, carbón) ha ganado formalmente. Por otra parte han ganado las empresas papeleras al vender la idea de que la mejor fuente de abasto de productos celulósicos serán las plantaciones forestales. Queda para mejores momentos el papel integral en la biosfera y el desarrollo sustentable: Cambio Climático, Deterioro de Cuencas y Captación de Agua, . Nada de biodiversidad y recursos genéticos, cultura productos no maderables, cultura indígena y campesina, derechos indígenas.

Y sin embargo, que pasará con las promotoras de toda esa estrategia. Por ejemplo datos públicos hablan de que la situación financiera y la futura competencia no asegura ninguna mejora.

#### ALGUNOS DATOS DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS PAPELERAS

(Millones de dólares, Resultados de 1997)

	Ventas Totales	Utilidades	Activos	Crecimiento de ventas	crecimiento de Utilidades
Kimberly Clark	1,256.0	262.0	1,850.0	2.20	-12.0
GIDUSA	428.6	92.5	1,111.7	3.56	-30.0
PULSAR*	147.0				
COPAMEX					

Fuente: Datos de la Bolsa Mexicana de Valores, citados por El Financiero de 5 de Marzo de 1998, y 12 de Junio de 1996.

\* Son datos de 1995 relativos a su división de Empaques.

Conclusión:

Por lo pronto parece que la versión mexicana hasta hora no tiene mucho de original. Se perfila la integración de la cadena productiva transnacional, se ha subordinado la política ambiental a las necesidades de la demanda transnacional del capital industrial de exportación, antes que a los derechos de los pueblos indígenas-campesinos, a la cultura ambiental y la cultura en general. Los apoyos legales, políticos, financieros se han impuesto frente al abandono oficial de otras alternativas campesinas y otra cultura como la de la forestería análoga.

Pero, estos son solo algunos datos de esa realidad. Las reacciones de los campesinos e indígenas están a flor de piel, baste señalar la reciente denuncia masiva de campesinos del Estado de Guerrero contra la empresa estadounidense maderera-papelera Boise Cascade, o las denuncias de los campesinos de Tabasco contra los injustos contratos de las empresas de plantaciones forestales. Estas son otras tercas realidades.

México 18/04/98

Go to Home Page

[1]

---

## [2] **WRM Additional information**

### **Datos de la "versión mexicana" de la estrategia global de la industria maderera-papelera internacional bajo el TLCAN.**

*Alejandro Villamar Calderón*  
*Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*  
RMALC: [rmalc@laneta.apc.org](mailto:rmalc@laneta.apc.org)

Es ampliamente reconocido que además de las políticas internas que cada país se puede y debe dar en el ámbito de la reordenación forestal, manejo sustentable de los bosques, y de los instrumentos económico-financieros para su fomento, los tratados internacionales de comercio e inversión, como en este caso el TLCAN o previsiblemente el ALCA, pueden tener un efecto incluso más poderoso sobre los bosques y las comunidades al permitir que las llamadas "fuerzas del mercado" impongan reglas conforme su necesidad y conveniencia.

Bajo esa perspectiva nos parece importante intentar mostrar algunos datos de la estrategia que la industria papelera internacional de exportación ha desarrollado en México y cómo ésta se ha transformado en política gubernamental; la que a su vez, no sin crecientes resistencias, se ha transformado en ley, discurso y acción pública hacia los bosques, tierras, ecosistemas y comunidades indígenas y campesinas.

Antes de entrar al detalle de la estrategia global de la industria forestal-papelera de exportación sobre los bosques, las plantaciones forestales, y las comunidades en México, deseamos señalar que, en términos históricos. la firma v entrada en vigor del TLCAN representa la institucionalización de un

proceso silencioso y excluyente de la economía y la política de México, que se venía dando con años de anterioridad. La dinámica de intercambios y resistencias comerciales, financieros y políticos con los Estados Unidos ya existía con anterioridad a 1994, pero las nuevas reglas bajo el TLCAN amplían, legalizan y profundizan ese proceso, en otras palabras lo institucionaliza.

Pero al mismo tiempo, también es importante agregar dos aspectos de esa nueva relación contradictoria. El primero de carácter legal, es que de acuerdo a nuestra tradición jurídica, los tratados internacionales, como es el TLCAN para México, después de su ratificación por el Senado "ocupan el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano" (Jurisprudencia establecida por el Poder Judicial desde 1992). Por consiguiente, la instrumentación del TLCAN, incluyendo los aspectos forestales o ambientales, también debe teóricamente sujetarse al carácter social de nuestras leyes.

El segundo aspecto de carácter socio-político, es que la naturaleza excluyente y casi secreta de las negociaciones del TLCAN o la imposición de leyes reglamentarias, conllevan, casi siempre, resistencias sociales y políticas para su aceptación e instrumentación por parte de los excluidos o afectados. De ahí que los datos que aportaremos debemos ubicarlos no como procesos irreversibles o estables, sino como elementos de un proceso de estrategias contradictorias

### **I.- Tres ejemplos de la base legal e ideológica de la estrategia**

Sin duda alguna es el Capítulo III del TLCAN sobre Trato Nacional y Acceso a Mercados (Art. 301) donde se establece que las partes, es decir los tres países se obligan a nivel nacional, estatal, provincial o local a otorgar trato nacional a los bienes, servicios e inversiones de sus contrapartes. Supuestamente es una Cláusula contra la discriminación (injusta) entre pares o socios, partiendo, claro, de la falsedad de que todos los actores económicos son iguales. Así una compañía transnacional tiene el mismo derecho y trato que un mini-productor local, provincial, estatal o nacional. Mediante esta cláusula se oficializa una situación de competencia realmente injusta e inequitativa. Es algo similar como oficializar la competencia en una arena de box entre un peso pesado, tipo Micke Tyson, contra un peso mosca campeón mundial...

El segundo pilar legal es el Capítulo XI del TLCAN. En este se establece (Artículos 1102-1105) que las inversiones recibirán trato nacional o de nación más favorecida, es decir que recibirán "trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones", o bien "trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de otra parte, o de un país que no sea parte, en lo referente al, establecimiento..etc, etc. .También en los artículos 1106-1110 se establece la obligatoriedad del país de NO imponer requisitos de desempeño a esas inversiones, ni expropiaciones, ni limitación alguna en la transferencia al extranjero de ganancias... Y aunque en el Artículo 1114 se establecen Medidas relativas a medio ambiente, estas son recomendaciones para no relajar las medidas internas aplicables a salud o seguridad o relativas a medio ambiente tratando de atraer inversiones. Caso contrario se podrá solicitar consultas para evitar este tipo de incentivos.

Esta porción del TLCAN es una flagrante contradicción jurídica con nuestra Constitución, toda vez que nuestra ley habla de regular la inversión extranjera como obligación gubernamental (Artículo 73, fracc. XXIX-F).

Como ahora se sabe este Capítulo del TLCAN es el germen del controvertido y mundialmente repudiado proyecto de Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que se negociaba secretamente en el seno de la OCDE.

El tercer pilar se ubica en el Capítulo XVII dedicado a proteger la Propiedad Intelectual (Individual y Corporativo), la biopiratería y su comercialización, y haciendo a un lado cualquier derecho de comunidad y de consumidores. Para el caso mexicano, como uno de los cinco países con mayor biodiversidad del mundo, implica la institucionalización de que las transnacionales puedan expropiar vía registro de derecho de patentes, obtentores de vegetales y marcas, nuestros recursos genéticos y el conocimiento comunitario desarrollado por miles de años.

Esas son parte de las reglas que el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari caracterizaría como la entrada de México a la modernidad y al primer mundo. Sin embargo, "del dicho al hecho hay mucho trecho" (refrán popular).

## **II.- Las dificultades impensadas de la instrumentación de la estrategia internacional.**

Aunque durante 1992 y 1993 el gobierno mexicano había cambiado más de 120 leyes diferentes, entre ellas la de propiedad de la tierra y la Ley forestal, tratando de ponerlas a tono y gusto de los futuros socios del libre comercio, su instrumentación y resultados no fueron lo deseado por los nuevos inversionistas y empresarios, sobre todo en materia de propiedad forestal.

Los datos de propiedad de bosques eran bastante distintivos de la situación prevalente en muchas otras partes del mundo: la mayoría de los bosques se encuentran en terrenos privados o públicos, especialmente de propiedad ejidal y comunal con muy fuerte presencia indígena y campesina. Según datos oficiales "en 1985 el 80% de los bosques eran propiedad de 7000 comunidades y ejidos; 15% de ellos estaban en manos de 100,000 unidades privadas y 5% eran propiedad nacional" (SARH, 1990. citado por Merino, L. 1997, pág. 158). Y aún más, según datos del Banco Mundial en 1995 cerca de 18 millones de personas habitaban los bosques de México.

Esto es un hecho histórico duro y real al que tiene que enfrentarse cualquier estrategia. La otra estrategia de abandono oficial o de desarrollismo sin considerar la importancia de los recursos de los ecosistemas forestales y el apoyo y participación de las comunidades ha significado que México posea una de las tasas de deforestación más altas del mundo, cercana a -5.0 % anual en el periodo 1991-1995 (Lester et al, 1997 del Worldwatch Institute) o que el avance de la frontera agrícola-ganadera, principal causa de la deforestación en la selva húmeda de México propiciara que entre 1970 y 1990 cerca de 7 millones de selva húmedas y secas fueran desmontadas para creación de pastizales (Toledo, V. et al, 1991); o que los incendios y las explotaciones clandestinas se constituyen en causa de las mayores pérdidas de bosque templado (afectando a 16.8 millones de has arboladas, es decir el equivalente al 30% de bosques de 1970, según la SARH, 1990). Sin embargo, recalamos lo central y sui generis de situación en México es que la tenencia del bosque que queda, sigue siendo principalmente comunitario y se resiste a entrar a las "nuevas" reglas del mercado neoliberal.

Sobre el tamaño del recurso forestal o sobre los terrenos "apropiados" para plantaciones forestales comerciales existen datos poco confiables. Según los datos oficiales en 1994 se inventariaron 141.7 millones de has con cobertura vegetal. De ellas 56.8 millones has con superficie arbolada (30.4 con bosque, 26.4 de selvas), 56.4 con vegetación de zonas áridas, 22.2 de áreas perturbadas y 4.1 de vegetación hidrófila (SEMARNAP. 1995. Inventario Nacional Forestal Periódico 1992-1994. Estos

datos también son los que reporta la FAO en su Inventario Forestal Mundial de 1990. FAO, 1995)

### III.- Las nuevas exigencias del mercado neoliberal o globalizado bajo el TLCAN:

Que duda cabe, sobre todo al cabo de cuatro años de TLCAN, que su negociación se hizo teniendo en cuenta el crecimiento prioritario de la industria de exportación. En cuatro años las exportaciones mexicanas se duplicaron y alcanzaron valores de 123 millones de dólares (mdd); ¡cantidad ligeramente mayor al valor total -116mdd- de las exportaciones de todos los países del MERCOSUR incluyendo a Chile ! (datos de CEPAL, 1998). Aunque gran parte de esas exportaciones "mexicanas" sean en realidad componentes importados que alcanzan valores de 121 mdd. Recuérdese que el 42 por ciento de las exportaciones mexicanas producidas por la industria maquiladora sólo tiene un dos (2) por ciento de componentes nacionales; en tanto que las exportaciones del resto de la industria se calcula que sólo tienen entre 16 y 18 por ciento de componentes nacionales...

En esta situación también se encuentra la industria forestal pero sobre todo la industria maderera, papelera y de empaques totalmente vinculadas con la industria de la exportación, muy en particular con la industria maquiladora, y la industria papelera de los Estados Unidos. En cambio la industria de manufacturas de madera, la industria editorial papelera y otros subproductos como leña y carbón responden a otra lógica que se debe analizar en detalle.

Así, para el conjunto sectorial comercial, denominado oficialmente como cadena productiva forestal-papelera la balanza comercial ha sido efectivamente deficitaria con un promedio anual de 505.9 millones de dólares (mdd) en los últimos siete años (1991-1997). Empero es la industria papelera y de empaques la que ha tenido un déficit promedio anual de 604.9 mdd en el mismo período. De esa manera el peso en el total de importaciones de papel alcanza hasta el 67.4 por ciento del conjunto sectorial.

Este argumento del déficit total de la supuesta cadena productiva es el que más usaron los funcionarios gubernamentales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), para definir su política de integración de cadenas productivas y estrategia de abasto a la industria papelera y editorial, en el que el programa forestal y de plantaciones forestales son convertidos en simples insumos de la industria papelera y empaque nacional y extranjera. (Programa de Comercio e Industria 1995-2000. SECOFI-Poder Ejecutivo, 1996)

En esto radica buena parte de la estrategia adoptada por el gobierno. Por esa razón es conveniente detenerse un poco en el análisis detallado del comercio internacional de este llamado conjunto sectorial. Veamos como se nos muestra un panorama totalmente distinto.

a) Por ejemplo, en la **producción de madera**, en 1986 las empresas campesinas forestales y otros particulares alcanzaron la producción récord de 10 millones de metros cúbicos de madera en rollo, ocho años más tarde tras una política de ajuste estructural, entre la que destacó una **supresión terrible de apoyos a las empresas campesinas**, la producción decayó hasta 6.4 millones de m<sup>3</sup> de madera en rollo, es decir se contrajo un 36 por ciento. Se calcula que el nivel de producción nacional se ha estancado, en tanto que la demanda, sobre todo industrial sigue creciendo. De los escasos datos oficiales disponibles se calcula que por ejemplo el consumo total en 1995 alcanzó los 14 millones de m<sup>3</sup>, de ellos el 54% se tuvo que importar.

Sin embargo. el cuadro es mas claro en términos de balanza comercial. Véase Cuadro 1. En los

últimos 7 años México ha tenido un promedio anual de déficit de balanza comercial de madera de alrededor de 145 millones de dólares. Sin embargo, bajo el TLCAN el ritmo anual del valor de las importaciones crecieron sólo un 7.6% anualmente; en tanto que el ritmo anual de exportaciones de madera creció 78 por ciento.

b) En materia de comercio de **manufacturas de madera** México ha tenido (de 1991-1997) un superávit promedio anual en balanza comercial de 87 millones de dólares. Todo ello bajo una tasa promedio anual de exportaciones de 29.6 por ciento y un 5.3% de importaciones. Bajo el TLCAN (1994-1997) las exportaciones crecieron a un 113 por ciento anual, en tanto que las importaciones crecieron a 30 por ciento anual.

En este caso es evidente la participación de empresas nacionales con contenidos nacionales y con abasto de madera de empresas campesinas.

c) En materia de **subproductos como leña, carbón y lana de madera**, siendo marginal su participación en el comercio, el superávit comercial ha sido ligero en el periodo analizado, pero lo notable es su contracción tanto global como después de entrada en vigor el TLCAN en sus exportaciones e importaciones.

d) En cambio, la industria **papelera "editorial"** (fracciones que engloban libros registros, contabilidad y cuadernos) su participación marginal y su tendencia deficitaria tradicional se ha disminuido notablemente, creciendo sus exportaciones a mayores ritmos que ningún otro grupo de productos.

e) Por su parte, el comercio de productos de la **industria papelera y del empaque** desde antes del TLCAN tenía una balanza deficitaria crónica, importando casi el doble de lo que se exportaba; y a raíz de la entrada en vigor del tratado disminuyó aún más el valor de sus exportaciones y se dispararon los valores de importación hasta en un 131.2 por ciento anual.

Esta situación, fue detectada por los industriales y sus consultores, y clasificada como una falla estructural de: **"falta de integración al bosque"**, **"precipitada apertura comercial -que- supone competencia con los más eficientes productores de celulosa y papel en el mundo; Estados Unidos y Canadá"**, así como un **"mayor costo de insumos y de capital"** en México (CNICP, Cámara Nacional de las Industrias de la Celulosa y el Papel, 1997).

Efectivamente bajo el TLCAN se estableció un plazo de desgravación de 5 años para la importación de papel hacia México. Anteriormente el arancel para papel era un promedio de 10 por ciento, en este 1998 es de 7% y para 1999 será de 0%. Por su parte, el arancel de EE.UU. para papel procedente de México eran: 0% para Papel Prensa y Papel Liner, 2.4% para papel Bond y 1,4% para Papel Higiénico (Jumbo), además de que contaban con el beneficio del SGP (Sistema Generalizado de Preferencias) con arancel 0%...

De igual forma, efectivamente la capacidad instalada para la producción de celulosa, de papel, de empaque y de papel de escritura de los países-socios es totalmente asimétrica. entre los países del TLCAN, como se ve en el siguiente cuadro.

	EE.UU.	CANADÁ	MÉXICO

PRODUCCIÓN DE CELULOSA	58,207	24,358	511
PRODUCCIÓN DE PAPEL	81,845	18,414	3,219
CAP. INSTALADA PROD. PAPELES PRENSA	7,893	11,906	424
CAP. INST.PROD. PAPEL EMPAQUE	63,278	5,512	2,363
PROD. PAPEL ESCRITURA	30,977	6,504	623

Fuente: RISI, North American Pulp and Paper Review, 1996. Citado por la CNICP, 1997

Ante ese panorama tan asimétrico ¿que estrategia se puede diseñar?

A juzgar por los hechos recientes: 1) sin duda es cambiar el marco legal en México, 2) es aprovechar las llamadas ventajas comparativas bajo un plan de abasto de madera para pulpa y para exportar desde plantaciones forestales, y 3) exigir un paquete de subsidios directos e indirectos.

La primera medida fue alcanzada en abril de 1997, al aprobarse la reforma a la Ley Forestal, con gran ayuda de altos funcionarios federales y diputados "cercaños" (ligados a las grandes empresas papeleras nacionales y la activa presión del presidente de International Paper ). Esta nueva Ley les da un marco legal de reconocimiento a las plantaciones forestales, se clarifica el derecho de asociación con los propietarios campesinos de los terrenos. Aunque, por la presión de organizaciones campesinas, ambientalistas y civiles y en menor grado de los partidos políticos, no se pueden expandir a terrenos con cubierta forestal arbolada, y para superficies mayores en asociación con dueños locales de terreno se requiere consenso explícito del acuerdo así como cubrir requisitos técnicos de plan de manejo e impacto.

De la segunda medida, el propio gobierno federal, a través de la propia Secretaria del Medio Ambiente (SEMARNAP) hizo suyas las propuestas de las compañías nacionales y transnacionales y elaboró para el público todo el discurso para tratar de convencerlo de las supuestas ventajas que para México tienen las plantaciones forestales subvencionadas con recursos públicos, mano de obra barata sin derechos, ni requisitos de desempeño ambiental y social. Uno de los altos funcionarios gubernamentales más activos en estas promociones es un ex-empleado de una de las grandes transnacionales papeleras. Lo difícil de esta medida es que no han convencido a la mayoría del público mexicano, ni a los campesinos, pero "afortunadamente" empiezan a tener apoyo de algunas altas autoridades eclesiales de Monterrey para convencer a gobernadores de provincia y alguno que otro creyente civil. Además para cambiar la imagen pública deteriorada han creado alianzas y formado un bello "Consejo Nacional del Arbol al Libro". Obviamente bajo un empaque de exportación.

La tercera medida va a mitad de camino. Nuevamente la SEMARNAP les elaboró un novedoso "Programa de Apoyos para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales", conocido como PRODEPLAN. En el se aseguraron apoyos financieros gubernamentales por un monto inicial para 1997 de 225 millones de pesos que subsidiarán hasta el 65 % de los costos del establecimiento y desarrollo de los proyectos hasta por 7 años (190 millones serán para proyectos destinados a la obtención de productos y materias primas celulósicas, y 60 millones para la obtención de otros productos y materias forestales). También existe la garantía de eximirlos de impuestos -faltaba más-

así como de otras ventajas de autofacturación, etc, etc.. La otra mitad del camino es que en la primera convocatoria la entrega de los recursos no fue tan laxa como se esperaba, dejando a algunas compañías fuera. Otra parte que ya se hecho a andar pero que con la crisis presupuestal por la caída de los precios petroleros, va a tardar otro poquito, es el paquete de disminución de impuestos y tarifas, como la del agua. Ha ! otro aspecto no previsto es que las empresas y organizaciones campesinas se han empeinado en exigir también que a ellos se les subvenciones para cuidar el bosque y el desarrollo de empresas madereras. Incluso han presentado una propuesta específica y se plantean ampliar los escasos recursos financieros del PRODEFOR

Así, por una parte, y en una primera batalla la concepción oficial reduccionista (economicista) del bosque y sus recursos, reduciéndolos a abasto de madera y subproductos (astillas, pulpa, celulosa, leña, carbón) ha ganado formalmente. Por otra parte han ganado las empresas papeleras al vender la idea de que la mejor fuente de abasto de productos celulósicos serán las plantaciones forestales. Queda para mejores momentos el papel integral en la biosfera y el desarrollo sustentable: Cambio Climático, Deterioro de Cuencas y Captación de Agua, . Nada de biodiversidad y recursos genéticos, cultura productos no maderables, cultura indígena y campesina, derechos indígenas.

Y sin embargo, que pasará con las promotoras de toda esa estrategia. Por ejemplo datos públicos hablan de que la situación financiera y la futura competencia no asegura ninguna mejora.

**ALGUNOS DATOS DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS PAPELERAS**  
(Millones de dólares, Resultados de 1997)

	<b>Ventas Totales</b>	<b>Utilidades</b>	<b>Activos</b>	<b>Crecimiento de ventas</b>	<b>crecimiento de Utilidades</b>
Kimberly Clark	1,256.0	262.0	1,850.0	2.20	-12.0
GIDUSA	428.6	92.5	1,111.7	3.56	-30.0
PULSAR*	147.0				
COPAMEX					

Fuente: Datos de la Bolsa Mexicana de Valores, citados por El Financiero de 5 de Marzo de 1998, y 12 de Junio de 1996.  
\* Son datos de 1995 relativos a su división de Empaques.

**Conclusión:**

Por lo pronto parece que la versión mexicana hasta hora no tiene mucho de original. Se perfila la integración de la cadena productiva transnacional, se ha subordinado la política ambiental a las necesidades de la demanda transnacional del capital industrial de exportación, antes que a los derechos de los pueblos indígenas-campesinos, a la cultura ambiental y la cultura en general. Los apoyos legales, políticos, financieros se han impuesto frente al abandono oficial de otras alternativas campesinas y otra cultura como la de la forestería análoga.

Pero, estos son solo algunos datos de esa realidad. Las reacciones de los campesinos e indígenas están a flor de piel, baste señalar la reciente denuncia masiva de campesinos del Estado de Guerrero contra la empresa estadounidense maderera-papelera Boise Cascade, o las denuncias de los campesinos de Tabasco contra los iniustos contratos de las empresas de plantaciones forestales.

Estas son otras tercas realidades.

México 18/04/98

[3]

[Go to Home Page](#)  
**World Rainforest Movement**  
Maldonado 1858 - 11200 Montevideo - Uruguay  
tel: 598 2 403 2989 / fax: 598 2 408 0762  
[wrm@wrm.org.uy](mailto:wrm@wrm.org.uy)

[4]

World Rainforest Movement  
Maldonado 1858 - 11200 Montevideo - Uruguay  
tel: 598 2 403 2989 / fax: 598 2 408 0762  
[wrm@wrm.org.uy](mailto:wrm@wrm.org.uy)