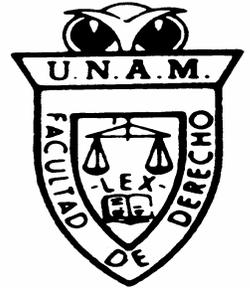




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS SUBSIDIOS
AGRÍCOLAS PREVISTOS EN
THE FARM BILL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRO EN DERECHO
P R E S E N T A:

LUIS LAURO RODRÍGUEZ INMAN

ASESOR: DR. JOSÉ MANUEL VARGAS MENCHACA

MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

ENERO DE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI MADRE:

**Quien me enseñó que con
esfuerzo constante todo se
puede lograr.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO:**

**Que me permitió en sus aulas
ampliar mis conocimientos y
enriquecer mi criterio.**

**AL DR. JOSÉ MANUEL VARGAS
MENCHACA:**

**Por la generosidad hacia mi
persona, en sus conocimientos y
su tiempo.**

**AL DR. JOSÉ ANTONIO FLORES
GARZA:**

**Por haberme apoyado, sin
conocerme, para alcanzar esta
meta.**

**A MI MAESTRO GUILLERMO
GONZÁLEZ CALDERON:**

**Quien con su ejemplo en el aula y
fuera de ella, me enseñó que la
superación constante y el
conocimiento, son el único
camino para llegar al humanismo.**

**AL DR. ARTURO FERNÁNDEZ
ARRAS:**

**A quien agradezco el voto de
confianza que me brindó.**

AL PROFESOR CLAUDIO:

A quien por su entrega y dedicación en la enseñanza generó mi admiración y respeto, aún después de 20 años de haberlo conocido.

A MIS AMIGOS:

Angel Rodríguez Maldonado, Carlos Bautista, Cesar Valencia, Marco Elizalde, Orlando, Ernesto, gracias por haberme demostrado su amistad en los momentos difíciles.

A LOS CAMPESINOS MEXICANOS:

A quienes el abandono gubernamental no los ha inhibido de continuar en la lucha.

ÍNDICE

Introducción.	I
I. La agricultura en el contexto de México y de Estados Unidos de América.	1
1. Concepto y naturaleza jurídica de agricultura.	1
2. Regulación del sector agrícola en México.	3
A. Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria.	3
B. Tipos de tenencia de la tierra.	10
a. Ejido.	10
b. Pequeña Propiedad.	17
c. Propiedad Comunal.	19
3. Apoyos que se otorgan por parte del Estado al sector agrícola en México.	20
A. Plan Nacional de Desarrollo (PND).	20
B. PROCAMPO.	28
C. Alianza para el Campo.	30
D. Financiera Rural.	32
4. Regulación del sector agrícola en Estados Unidos y programas de apoyo.	38
A. Ley de subsidios de EUA (<i>Farm Bill</i> de 1990).	40
a. Programa de promoción a la exportación (<i>Export Enhancement Program</i>).	42
b. Programa de promoción de mercado (<i>Marketing Promotion Program</i>).	42
c. Programa de garantía de crédito para la exportación (<i>Export Credit Guarantee Program</i> de 1979).	42
B. Ley de Liberación Agrícola (<i>Fair Act</i> de 1996).	43
II. La regulación de la agricultura en el sistema multilateral de comercio	45
1. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.	45
A. Carta de la Habana.	45
B. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).	51
a. Subvenciones previstas en el artículo XVI del GATT.	61
b. Salvaguardas previstas en el artículo XIX del GATT.	63
2. Ronda Uruguay.	64
A. Acta de Marrakech.	71
B. Acuerdo multilateral sobre Agricultura.	75
C. Acuerdo sobre Subvenciones y medidas Compensatorias.	81
D. Acuerdo sobre Salvaguardas.	84

3. Declaración de Doha. _____	89
A. Reunión ministerial de Cancún. _____	93
B. Acuerdos derivados de la reunión del Consejo General de la OMC en materia de comercio agrícola. _____	95

III. El sector agrícola en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

_____	100
1. Naturaleza jurídica de un tratado internacional. _____	100
2. Concepto de tratado Internacional en el derecho mexicano. _____	104
3. Jerarquía jurídica constitucional de los tratados internacionales en México. _____	111
4. Ley sobre la celebración de tratados y sistema de autoaplicación en México. _____	126
5. Concepto de tratado internacional en el derecho norteamericano. _____	128
6. Jerarquía jurídica de los Tratados Internacionales en el derecho norteamericano. _____	131
7. Heteroaplicación de los tratados internacionales en el derecho norteamericano y la <i>Implementation Act</i> . _____	135
8. Zonas de Libre Comercio. _____	137
A. Artículo XXIV del GATT. _____	137
B. Principios que rigen el funcionamiento de una zona de libre comercio. _____	140
a. Trato Nacional. _____	140
b. Transparencia. _____	142
c. Nación Más Favorecida. _____	143
9. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. _____	143
A. Antecedente del TLCAN. _____	143
a. <i>Free Trade Agreement</i> entre Estados Unidos y Canadá. _____	144
b. Negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para la celebración del TLCAN. _____	146
B. Objetivo y estructura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. _____	150
C. Principios que se deducen del TLCAN. _____	153
D. Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el sector agrícola. _____	154
a. Plazos de desgravación arancelaria. _____	160
b. Subsidios. _____	164
c. Medidas sanitarias y fitosanitarias. _____	168
d. Normas técnicas y de comercialización. _____	169
e. Medidas de salvaguarda. _____	170

IV. Análisis de los subsidios agrícolas previstos en *The Farm Bill* al amparo del sistema multilateral de comercio. _____

1. Naturaleza jurídica de los subsidios. _____	180
2. Tipos de Subsidios. _____	188
A. Subsidios prohibidos (Rojos). _____	188

B. Subsidios permitidos bajo ciertas circunstancias (Amarillos).	189
C. Subsidios autorizados (Verdes).	190
3. <i>The Farm Bill</i> y los apoyos internos autorizados en el comercio internacional.	193
A. Contenido y estructura de <i>The Farm Bill</i> .	193
B. Análisis jurídico de los programas de apoyo.	199
a. Pagos directos.	201
b. Créditos no recurribles (<i>Loan deficiency payments</i>).	202
c. Pagos contracíclicos.	203
C. Efectos de los apoyos internos autorizados en <i>The Farm Bill</i> en los sectores.	204
a. Granos básicos y oleaginosas.	204
b. Frutas y hortalizas.	207
4. Medidas adoptadas por parte de México para contrarrestar los efectos negativos al sector agrícola nacional.	209
A. Acuerdo Nacional para el Campo.	209
B. Administrativas.	227
a. Combate al contrabando en materia agrícola.	227
b. Coordinación de políticas públicas con Estados Unidos y Canadá.	232
c. Evaluación continua del TLCAN y de los otros acuerdos comerciales suscritos por México.	232
d. Homologación de las normas de calidad con Estados Unidos.	233
C. Económicas.	233
a. Eliminar intermediarios en la cadena productiva y la comercialización.	233
b. Incremento de los rendimientos de la producción agrícola.	234
c. Establecer programas de reconversión productiva.	234
D. Financiamiento.	235
a. Ejercicio e incremento del presupuesto para el sector agrícola.	235
b. Establecimiento de presupuestos multianuales.	236
c. Financiamiento público y banca de desarrollo.	236
5. Posibles defensas de México en contra de los apoyos internos previstos por <i>The Farm Bill</i> en el plano internacional.	238
A. En lo que respecta al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	238
a. Suspensión parcial.	239
b. Renegociación del capítulo VII del TLCAN.	240
c. Denuncia.	242
B. En lo que se refiere al sistema multilateral de comercio de la OMC.	243
a. Negociación.	244
b. Procedimiento ante al OMC.	244
Conclusiones.	248
Bibliografía.	254

INTRODUCCIÓN

En el marco de la regulación jurídica del comercio internacional, tanto en lo referente a los acuerdos multilaterales de la OMC, así como a lo establecido en los acuerdos regionales sobre comercio, se ha establecido la posibilidad de que los países apoyen a sus respectivos sectores agrícolas bajo el supuesto de que dicho apoyo no ocasione distorsión en la concurrencia de factores económicos; sin embargo, esto no está ocurriendo dentro de las relaciones comerciales en materia agrícola de México con los Estados Unidos. Lo anterior en virtud de los apoyos que el gobierno de los Estados Unidos otorga a su sector agrícola para la producción, comercialización e inclusive exportación de productos, situación que genera graves problemas al sector agrícola nacional, por esta razón resulta de interés el examen de este problema a través de la presente investigación.

En la presente investigación se establece como hipótesis, el que las subvenciones agrícolas que contempla *The Farm Bill* violentan lo estipulado por los acuerdos multilaterales suscritos por los países miembros de la OMC, así como por lo previsto en el TLCAN, en perjuicio de México, de ser así, es necesario establecer mecanismos de defensa por parte de México con el objetivo de contrarrestar esta práctica, y que con esto se adecue la competencia del sector agrícola de Estados Unidos a lo acordado sobre la reducción gradual de subvenciones al sector agrícola.

La pregunta inicial se formula en los siguientes términos: ¿Las subvenciones al sector agrícola de Estados Unidos, previstas en *The Farm Bill*, vulneran los acuerdos planteados en la regulación del comercio internacional entre México y Estados Unidos en el ámbito de la OMC y del TLCAN?

Teniéndose como objetivos de la presente investigación: el estudiar cuales son las principales subvenciones que han establecido los gobiernos de México y Estados Unidos en materia agrícola; determinar cuales son los principales compromisos dentro de los acuerdos internacionales para las subvenciones en materia agrícola al amparo del sistema multilateral de comercio; conocer cuales son los principales acuerdos entre México y Estados Unidos dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en materia agrícola; determinar si las subvenciones agrícolas establecidas por el gobierno Norteamericano en *The Farm Bill* constituyen una violación a los acuerdos internacionales previstos en el marco del sistema multilateral de comercio; y finalmente determinar cuales serían las posibles alternativas de defensa para el sector agrícola nacional que se pueden desprender de los acuerdos previstos en el sistema multilateral de comercio.

La presente investigación se circunscribe a la legislación de los Estados Unidos y México en el ámbito del derecho público, a efecto de establecer un análisis jurídico frente a los problemas que enfrenta el sector agrícola, derivados sobre todo de la coyuntura actual de fuerte competencia que significa la entrada a nuestro país de los productos agrícolas provenientes de Estados Unidos; se analiza también el marco jurídico internacional vigente relacionado con este tema (OMC y TLCAN), así como la estructura jurídica de *The Farm Bill*, para determinar y proponer alternativas de solución que favorezcan el desarrollo del sector en la situación actual.

Esta investigación se divide en cuatro capítulos, en los cuales se emplearon los métodos deductivo, histórico y analógico; utilizándose además la técnica de investigación documental.

En el capítulo primero denominado “La agricultura en el contexto nacional de México y de los Estados Unidos de América”, se aborda la

regulación de la propiedad agrícola en México, así como los principales mecanismos de apoyo al sector que se otorgan tanto en México como en los Estados Unidos.

El segundo capítulo referente a “La regulación de la agricultura en el sistema multilateral de comercio” busca describir los antecedentes de la Organización Mundial del Comercio en materia de regulación agrícola a partir de la Carta de la Habana, pasando por el *GATT* y por las rondas de negociación más importantes; asimismo, se describen los acuerdos multilaterales sobre agricultura, subvenciones y de salvaguardas, a efecto de entender la regulación del comercio internacional en materia agrícola, finalizando con la descripción y avances de la Ronda de Doha.

En el tercer capítulo denominado: “El sector agrícola en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, se analiza la naturaleza jurídica, jerarquía, y mecanismos de aplicación de los tratados en el derecho mexicano y estadounidense, a efecto de analizar las características de las zonas de libre comercio, y por supuesto, la génesis, objetivos, estructura y principales puntos de acuerdo en materia agrícola del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Finalmente, en el capítulo cuarto: “Análisis de los subsidios agrícolas previstos en *The Farm Bill* al amparo del sistema multilateral de comercio”, se describen los orígenes, estructura, características y principales instrumentos de apoyo de la *Farm Security and Rural Investment Act* denominada simplemente *Farm Bill 2002*, así como los efectos causados de ésta en los principales sectores agrícolas de México; asimismo, se estudian las medidas adoptadas por México, y se establecen propuestas para contrarrestar los efectos negativos de la *Farm Bill 2002*.

Deduciendo como se ha abandonado a la política agrícola de México en materia de autosuficiencia alimentaria, tendencia que habría de recrudecerse con las consecuencias de la reforma al artículo 27 constitucional en 1992, ofreciéndosele al lector una propuesta de defensa jurídica para México, tanto en el plano nacional como en el de los acuerdos internacionales (OMC y TLCAN).

I. LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO DE MÉXICO Y DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En el presente capítulo trataremos el tema de la agricultura, en su aspecto general y jurídico, dando una conceptualización de la misma así como una revisión de las principales políticas de apoyo económico en el sector agrícola, aplicadas tanto en Estados Unidos como de México. Lo anterior con el fin de observar la importancia que cada país otorga a este sector de la economía, y de esta forma inferir analizando como dichas políticas de apoyo se reflejan en los programas de fomento a la producción y, por ende, al desarrollo del sector.

1. Concepto y naturaleza jurídica de agricultura.

Uno de los factores que impulsaron el desarrollo de la civilización fue el nacimiento de la agricultura; esta actividad tendiente a proveer el satisfactor del alimento surge en forma posterior a otras actividades que buscaban tal fin, como la caza y la pesca. La agricultura como actividad económica, es la causa del nacimiento del comercio y la industria, que con tan solo tres elementos tierra, agua y trabajo, se constituye en el motor principal de desarrollo de la civilización, ya que gracias a esta actividad se le permite al ser humano el ser sedentario y, por tanto, el florecimiento de la civilización.

El término agrícola es una palabra que proviene del latín *ager*, que significa “campo”, y *collere* que significa “cultivar”, por lo que su acepción etimológica sería la de “el cultivo del campo”.¹

Por lo que hace a las actividades que tienen por objeto ese cultivo del campo, se les concibe como actividades agrícolas, las cuales pueden ser estudiadas bajo criterios muy diversos, que van desde lo ecológico hasta lo sociológico, pasando por supuesto, por lo jurídico y económico. Desde el punto de vista jurídico, observamos que estas actividades se pueden estudiar bajo

¹ SOTOMAYOR GARCIA, Jesús G., *El nuevo derecho agrario en México*, segunda edición, Porrúa, México, 2001, p. 3.

diversos criterios, tales como los sociales, como sería el caso del Derecho Laboral o el Agrario, y en la que esta última rama del derecho, tiene por objetivo regular las personas, cosas y los vínculos de las industrias agrícolas; asimismo, se pueden estudiar las actividades agrícolas bajo los auspicios del Derecho Económico, como se puede apreciar en el Derecho Mercantil y en el Derecho Fiscal, como se desprende del Código de Comercio en su artículo 75 fracción XXIII al expresar lo siguiente:

“Art. 75. La ley reputa actos de comercio: ...

XXIII. La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o cultivo ...”.²

En el ámbito fiscal se conciben las llamadas actividades agrícolas, concretamente, en el artículo 16 fracción III del Código Fiscal de la Federación, donde dicha actividad se encuentra agrupada dentro de las actividades empresariales, en ese mismo rubro la actividad agrícola comprende la siembra, cultivo, cosecha y la primera enajenación de los productos obtenidos que no haya sido objeto de transformación industrial.³

Actualmente las actividades agrícolas tienen una cabal importancia, tanto en el contexto nacional como en el internacional, ya que desde un punto de vista nacional es innegable que la disponibilidad y control de alimentos constituye un elemento básico para la subsistencia de la población de un país, y desde un punto de vista internacional la autosuficiencia alimentaria constituye la esencia de la soberanía nacional, tal es la importancia de las actividades agrícolas en el plano internacional, que encontramos su regulación tanto en el sistema multilateral, como en el regional de comercio. Por otro lado, desde un punto de vista social se observa su importancia, dado que un tercio de la población nacional se localiza en zonas con vocación agrícola, por lo que

² Código de Comercio, (legislación de comercio), Sista, México, 2004.

³ Código Fiscal de la Federación, trigésima edición, Ediciones fiscales ISEF, México, 2004.

resulta de particular interés para el estudioso del derecho el análisis de esta actividad.⁴

2. Regulación del sector agrícola en México.

A. Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria.

El constituyente de 1917 al establecer el artículo 27 constitucional tomó en consideración dos condiciones para su formulación, primeramente el establecimiento de un régimen patrimonial propio de los países absolutistas, y un programa de reforma agraria sobre la base de expropiaciones y dotaciones.⁵

El establecimiento de un régimen patrimonial propio de los países absolutistas se observó con el concepto de propiedad absoluta, en el cual se establecen limitaciones y modalidades a la propiedad privada por parte del Estado.⁶

Dentro del artículo 27 constitucional podemos distinguir tres tipos de propiedad, la pública, social, y privada. La propiedad pública es aquella en donde los titulares de la misma son la federación, los estados, el municipio o el Distrito Federal; la propiedad social tiene su origen en la dotación y restitución de tierra y se divide en propiedad ejidal y comunal; finalmente, la propiedad privada es aquella en la que los particulares ven limitado su derecho por las modalidades que el Estado puede establecer.⁷

El artículo 27 constitucional, se había caracterizado, hasta 1992, por recoger las demandas sociales de la Revolución Mexicana en materia agraria,

⁴ DEL VALLE, María del Carmen. "El cambio tecnológico en el campo mexicano en tiempo de crisis, progreso, rezago dos caras de la moneda", *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, México, Volumen 27, No. 105, abril-junio de 1996, p. 22.

⁵ DÍAZ y DÍAZ, Martín, "Las reformas al artículo 27 constitucional la etapa del ejido voluntario", *La modernización del derecho constitucional mexicano, reformas constitucionales 1990-1993*, UNAM, México, 1994, p. 85.

⁶ *Idem.*

⁷ ROLDÁN XOPA, José, *Constitución y mercado*, Porrúa e ITAM, México, 2004, p. 140.

este precepto tenía lineamientos muy firmes en lo que se refería a la propiedad rural donde destacaban los siguientes principios:

1. Atribuía a la tierra ejidal la calidad de inalienable, inembargable e imprescriptible;
2. Prohibía que la tierra fuera objeto de especulación comercial;
3. Prohibía toda forma de enajenación de la tierra perteneciente a ejidos o comunidades;
4. Restringía únicamente el uso de la tierra ejidal a fines de producción agropecuaria; y
5. Prohibía a las sociedades mercantiles que poseyeran predios rústicos.⁸

El 6 de enero de 1992, se lleva a cabo una de las reformas más importantes que se han realizado a nuestro marco jurídico constitucional, la iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional tenía como objetivos principales, el de dar certeza jurídica a la tenencia de la tierra; incrementar la producción agrícola y forestal; elevar a rango constitucional al ejido, así como capitalizar el campo.⁹ Sin embargo, podemos decir, que de los objetivos que buscaba la reforma, el único que se llevó a cabo fue el de elevar a rango constitucional al ejido, dado que la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra constituye hasta nuestros días uno de los objetivos que persigue el gobierno del presidente Vicente Fox y que de hecho, solo se ha dado en una cierta medida, en este mismo orden de ideas, debemos destacar que la certificación de tierras, por la rapidez con que se llevó a cabo, generó mas incertidumbre y problemas en lo que a la tenencia de la tierra se refiere; en lo que respecta al objetivo de buscar el incremento de la producción agrícola, observamos un deterioro sensible en ella a partir del ingreso al comercio mundial y que experimentaría una pequeña recuperación durante la

⁸ ROMERO POLANCO, Emilio *et al.*, (Coordinadores), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, IIE y UNAM, México, 1994, pp.168 y 169.

⁹ *Idem.*

devaluación de 1995; tampoco se cumplió la meta de capitalizar al campo, dado que las pocas inversiones que recibió el campo fueron sobre todo, en materias como el ecoturismo e inversiones inmobiliarias, en este mismo renglón, debemos destacar que la capitalización por medio de instituciones de financiamiento tampoco se ha llevado a cabo, dado que el gobierno federal ha ido eliminando las instituciones de financiamiento creadas especialmente para el sector agrícola y las ha sustituido por una institución de funciones y objetivos mas limitados (véase en este capítulo Financiera Rural, página 32).

No obstante los objetivos de la reforma ya citada, lo cierto es que la crisis por la que ha venido atravesando el sector agrícola se ha agravado considerablemente, en parte, quizá por no haber acompañado dicha reforma con una estrategia de ajuste que beneficiara al sector, tanto a los núcleos de población ejidal y comunal, así como a los inversionistas potenciales.

Con la reforma constitucional, se establecen los siguientes puntos:

1. Se da por concluido el reparto agrario;¹⁰
2. Los ejidatarios y comuneros obtienen derechos más amplios sobre la tenencia de la tierra; y
3. Las asociaciones comerciales obtienen facultades para explotar los predios rústicos.

Para que estos puntos se concretaran, fue necesaria una reforma integral del artículo 27 constitucional modificándose el párrafo tercero en sus fracciones IV, VII, X a XIV y XVI; la fracción XIX se adiciona en los párrafos segundo y tercero.¹¹

¹⁰ ARRIAGA GARZA, Heriberto, "Bases constitucionales del derecho agrario apuntamiento final", *Revista de los Tribunales Agrarios*, Año VI, septiembre-diciembre, No. 19, México, 1998, pp. 76 y 77.

¹¹ VILLAREAL CORRALES, Lucinda, *Las reformas legislativas para el libre comercio*, tercera edición, Porrúa, México, 2001, p. 108.

En el párrafo tercero del citado artículo constitucional se da por terminado el reparto agrario; en lo que se refiere a la fracción IV, se faculta a las sociedades mercantiles por acciones para ser propietarias de terrenos rústicos y se prevé el derecho de estas a poseer hasta 25 veces los límites de la pequeña propiedad, previéndose la posibilidad para que la inversión extranjera participe en estas sociedades mercantiles por acciones.

La fracción VII se modificó con el fin de que se establecieran las formas en que los campesinos podrán asociarse, tanto entre sí, como con el Estado o bien con terceros, así como otorgar el uso de la tierra. Esta autorización, abre las puertas a cualquier tipo de asociación, no solo las que contemplaba el Derecho Agrario, sino también a las contempladas en otras ramas del derecho privado, desprotegiendo con esto a los ejidatarios y comuneros, al situarlos en igualdad de circunstancias frente a su contraparte.

Se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, y la XVI, se prevé la creación de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria.¹² Dichas instituciones apoyarían en la solución de las controversias de carácter jurídico, cuya efectividad ha sido cuestionada a lo largo de su vida institucional.

Antes de la reforma de 1992, las controversias agrarias se resolvían a través de instancias administrativas, dentro del texto vigente, en la fracción XIX se contempla un sistema de justicia agraria, conformada por dos instancias, la primer instancia se lleva a través de los Tribunales Unitarios Agrarios y la segunda por el Tribunal Superior Agrario. Los Tribunales Unitarios Agrarios están integrados por un solo magistrado, en donde se resuelven dos tipos de procedimientos:

¹² GONZÁLEZ, Cuauhtémoc (Coordinador), *La agricultura 500 años después*, IIE y UNAM, México, 1995, pp. 180 a 184.

1. Los casos de rezago agrario, también llamados de competencia transitoria; y
2. Las demandas planteadas durante la vigencia de la nueva Ley Agraria.

Cabe señalar que la mayoría de las controversias son solucionadas por la vía del consenso, ya sea dentro o fuera de los órganos de la justicia agraria. En lo que respecta a la segunda instancia, se tiene como órgano revisor al Tribunal Superior Agrario¹³ y en donde además se observa la presencia del Poder Judicial de la Federación en materia de Amparo.

Para algunos críticos de la reforma mencionada, como los economistas Roberto Diego Quintana y Rafael Calderón Salazar, esta nueva concepción de la propiedad rural tiene las siguientes características:

1. Retoma los ideales liberales del siglo XIX, suprimiendo el carácter social a esta institución;
2. Se autoriza de una manera muy sutil el latifundio, al autorizar a una sociedad mercantil por acciones a poseer una extensión que va de 2,500 a 20,000 hectáreas bajo una misma unidad de producción agrícola; y
3. Se elimina la necesidad de mantener la explotación de la tierra para su posesión.¹⁴

Por nuestra parte opinamos, que los puntos mencionados se pueden sintetizar en la idea de que se ha dejado al ejidatario y comunero en el desamparo jurídico en lo que a tenencia de la tierra se refiere, dado que la reforma en comento tutela la venta de tierra del campesino bajo esquemas de

¹³ ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Cidac y Miguel Angel Porrúa, México, 2000, pp.197 y 199.

¹⁴ PEÑA TORRES, Eulalia y Emilio, Romero Polanco, (Coordinadores), *La modernización del campo y la globalización económica*, IIE y UNAM, México, 1995, p. 83.

igualdad, que no se dan en la realidad, y que el Derecho Agrario había tratado de resolver.

Entre las consecuencias jurídicas generadas por la reforma del artículo 27 constitucional, podemos destacar las siguientes:

- A. La promulgación de la nueva Ley Agraria;
- B. Creación de los Tribunales Agrarios como instancias para dirimir las controversias sobre la tenencia de la tierra;
- C. Se crea la Procuraduría Agraria, como órgano de asesoría jurídica para los campesinos;
- D. Modificación sustancial del Derecho Agrario;
- E. Se proporciona seguridad en la tenencia de la tierra;
- F. Se regulan tres formas de tenencia de la tierra agrícola (ejidal, comunal y pequeña propiedad);
- G. Se combate el rezago agrario;
- H. Se prevé el valor comercial de las parcelas ejidales para el caso de enajenación de predios rústicos;
- I. Se crea el PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y titulación de solares) que tiene como objeto fundamental la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal;¹⁵ y
- J. Se reconoce el derecho del tanto en lo que se refiere a la enajenación de los derechos parcelarios de los ejidatarios.¹⁶

Debemos reconocer que la reforma constitucional estableció algunos candados e instituciones que en teoría habrían de resolver y evitar nuevos problemas sobre la tenencia de la tierra, así como la solución rápida y pacífica de conflictos, sin embargo, esos paliativos que se creyeron en su momento

¹⁵ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Agustín, "Algunas consideraciones respecto de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria en vigor", *Revista de los Tribunales Agrarios*, Año VI, mayo-agosto, No. 18, México, 1998, pp. 42 y 43.

¹⁶ PEÑA TORRES Eulalia y Emilio Romero Polanco, (Coordinadores), *La modernización del campo y la globalización económica*, *Op. cit.*, pp. 20 y 21.

soluciones, solo generaron problemas mayores, como es el caso del programa para dar certidumbre a la tenencia de la tierra, el cual avivó conflictos entre ejidatarios y comuneros por los límites de tierras, asimismo, observamos que la reforma constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria facilitaron el despojo de tierras a los grupos mas débiles de la sociedad rural, los cuales son engañados sobre el valor de sus tierras y en ocasiones son víctimas de violencia para obligarlos a transmitir el dominio pleno de sus propiedades; a efecto de evitar que se generalicen dichas prácticas, Abelardo Escobar Prieto, director del Registro Agrario Nacional (RAN) ha manifestado que la Ley Agraria debe tener una serie de ajustes, entre los que destacan, el que las transacciones comerciales de la tierra se validen ante las delegaciones del RAN a efecto de evitar abusos como los antes mencionados.¹⁷

La consecuencia inmediata y lógica de la reforma constitucional que estamos analizando, fue la expedición de una nueva Ley reglamentaria, que habría de detallar los nuevos y renovados principios que rigen al actual Derecho Agrario. Este ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, y entró en vigor al día siguiente de su publicación, bajo el nombre de Ley Agraria.

La nueva Ley Agraria se caracteriza por el hecho de que las materias agraria, ejidal y comunal, salen de la esfera del interés público y recoge principios del derecho común, dejando con esto su vocación social. Asimismo, la Ley establece mecanismos para que la tierra ejidal y comunal transiten al régimen de propiedad privada; por otro lado, los derechos parcelarios y la parcela ya no constituyen patrimonio familiar, los ejidatarios y comuneros son

¹⁷ RUDIÑO, Lourdes Edith, "En marcha ajuste a la Ley Agraria", *El Financiero*, México, martes 20 de enero de 2004, sección de economía, p. 11.

facultados para decidir a quien heredar y al igual que el artículo 27 constitucional, se establecen reglas que tutelan el latifundismo.¹⁸

Con la reforma al artículo 27 constitucional y la creación de la nueva Ley Agraria, se buscaba que el campo se financiara para seguir desempeñando su actividad económica, por medio de la participación de inversión nacional y extranjera; sin embargo, la única inversión que el campo ha recibido a partir de esta reforma, es aquella que se destina para el desarrollo de complejos turísticos e inmobiliarios.¹⁹ Ese poco interés para invertir en el sector puede ser a causa de que la iniciativa privada no vio suficiente seguridad de recuperación en el sector, como en otras áreas de menor riesgo, aunado al hecho de que se eliminó la necesidad de usar insumos agrícolas mexicanos en la elaboración de ciertos productos procesados, lo que propicio consumir del exterior artículos con precios más competitivos en detrimento del productor nacional.

B. Tipos de tenencia de la tierra.

a. Ejido.

El término ejido se introdujo al derecho agrario por medio de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, en donde se le había dado una acepción que hoy utilizamos para entender la propiedad comunal (véase en este capítulo pág. 19).²⁰ Jurídicamente se había entendido, hasta 1992, al ejido, como aquella porción de tierra que el gobierno entrega a un núcleo de población agrícola para su cultivo, en la forma regulada por el derecho agrario, con objeto de dar al campesino oportunidades de trabajo y elevar el nivel de vida en los medios rurales. Las características de las tierras ejidales, hasta 1992 eran las de tener

¹⁸ GONZALEZ, Cuauhtémoc (Coordinador), *La agricultura 500 años después*, *Op. cit.*, pp. 180 a 184.

¹⁹ ZORRILLA ÓRNELAS, Leopoldo, "El sector rural mexicano a fines del siglo XX", *Revista Comercio Exterior*, México, Volumen 53, No. 1, enero 2003, pp. 85 y 86.

²⁰ DÍAZ y DÍAZ, Martín, "Las reformas al artículo 27 constitucional la etapa del ejido voluntario", *Op. cit.*, p. 96.

el carácter de inalienables, intransmisibles, inembargables, imprescriptibles e indivisibles.²¹

La historia del artículo 27, en lo que a ejido se refiere, ha pasado por diversas fases, primero fue un instrumento para abatir el latifundio, después un mecanismo de control del sistema político, y finalmente un fenómeno de normalización de conflictos sociales.²² Dicha evolución se puede representar a través del siguiente cronograma:

AÑO	CONTENIDO DE LA REFORMA
1934	Se le da al ejido el carácter de constitucional.
1937	Se constitucionaliza el régimen comunal.
1947	Se reforma la fracción XIV, a efecto de autorizar la procedencia del juicio de amparo para los pequeños propietarios que cuenten con certificados de inafectabilidad.
1974	Se establece como facultad para los estados y el Distrito Federal, el establecer el límite máximo de la propiedad de un individuo.
1992	Finaliza el reparto agrario y se establecen nuevas reglas a la tenencia de la tierra ejidal y comunal.
Elaborado con información de ROLDÁN XOPA, José, <i>Constitución y mercado</i> , Porrúa e ITAM, México, 2004, pp. 140 y 141.	

La reforma a la fracción VII del artículo 27 constitucional de 1992, expresa las nuevas características de la propiedad ejidal, pudiendo distinguir lo siguiente:

1. Reconocimiento jurídico a la propiedad ejidal;

²¹ DE PINA Y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de derecho*, décima cuarta edición, Porrúa, México, 1986.

²² DÍAZ y DÍAZ, Martín, "Las reformas al artículo 27 constitucional la etapa del ejido voluntario", *Op. cit.*, p. 91.

2. Libertad para que ejidatarios y comuneros puedan determinar, si continúan con el estado que contemplaba el ordenamiento anterior, o transitar al régimen de propiedad privada;
3. Autorización para la circulación de parcelas, tanto ejidales como comunales;
4. Regulación sobre los procesos de asociación de ejidatarios; y
5. Posibilidad para ceder los derechos de usos de la tierra.²³

Ahora bien, se acredita la existencia de un ejido:

1. De conformidad con la legislación anterior, con resolución del Presidente de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación; y
2. Actualmente, con la resolución emitida por los Tribunales Agrarios que haya causado ejecutoria (artículo 22 del Reglamento de la Ley Agraria vigente).

Para ser ejidatario, de conformidad con la legislación vigente se requiere ser mexicano, mayor de edad o bien de cualquier edad, si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario, ser avecindado del ejido, a menos que sea heredero de un derecho ejidal.

En lo que se refiere a las formas como se acredita la calidad de ejidatario, se encuentran los siguientes documentos:

1. Certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente;
2. Certificado de derechos parcelarios; y
3. Por medio de sentencias de los tribunales agrarios (artículo 16 de la Ley Agraria vigente).

²³ *Ibidem*, pp. 104 y 105.

Por lo que hace a las autoridades ejidales competentes existen principalmente tres, y estas son: la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

Por lo que respecta a la enajenación de las tierras ejidales, se sujetan a los siguientes requerimientos:

1. Se estipula, tanto en la Constitución como en la legislación reglamentaria, que el precio de los terrenos ejidales será de conformidad con el valor comercial;
2. Previa enajenación, se debe aprobar el mecanismo de dominio pleno que prevé el PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y titulación de solares);
3. Una vez que se cuente con el documento de certificación, se podrán transmitir los derechos parcelarios;
4. En lo que se refiere a la venta, se debe respetar el derecho del tanto para los demás ejidatarios y vecindados principalmente;
5. Debe existir anuencia de la cónyuge y de los hijos mayores de edad (artículo 80 de la LA); y
6. Ningún ejidatario podrá ser titular de más del 5% del total de las tierras pertenecientes al ejido.²⁴

La regulación jurídica que se estableció para la enajenación de tierras ejidales, dejó innumerables lagunas jurídicas para que opere el despojo no solo de tierras ejidales sino también de comunales, además la burocracia agraria se ha convertido en un ancla en lo que a desarrollo agrícola se refiere, a manera de ejemplo, se ha mencionado que el tiempo para la titulación de tierras para pasar al dominio pleno tardaba hasta tres años y con las adecuaciones administrativas que ha hecho el director del RAN ese tiempo se ha reducido a

²⁴ PEÑA TORRES Eulalia y Emilio Romero Polanco, (Coordinadores), *La modernización del campo y la globalización económica*, Op. cit., pp. 18 y 19.

90 días²⁵ eso en lo que se refiere la tenencia de la tierra, igualmente podemos observar que en lo que hace a la entrega de apoyos al campo se habla de un subejercicio de hasta el 80% en los programas al agro (véase en este capítulo respectivamente PROCAMPO pág. 28 y Alianza para el Campo pág. 30).

Dentro del ejido podemos distinguir tres tipos de tierra a saber: tierras para los asentamientos humanos, las de uso común y las parcelarias. Por lo que hace a las tierras para asentamientos humanos, estos predios son inalienables, inembargables e imprecipitables, como serían las destinadas a caminos y vías de comunicación internas en el ejido.

Las tierras de uso común no se pueden enajenar, pero se pueden aportar en propiedad a sociedades en las que participen los ejidatarios, así como realizar sobre estas tierras, operaciones de renta, usufructo e inclusive darlas en garantía; su administración corresponde a la asamblea ejidal.

Las tierras parcelarias son propiedad del ejido, pero en lo particular gozan del usufructo, estas tierras pueden desincorporarse previa autorización de la Asamblea.²⁶

En 1993, el gobierno federal puso en marcha el PROCEDA, que tiene como objeto fundamental la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, mediante la expedición y entrega de los certificados y títulos parcelarios de tierras de uso común y de solares urbanos, previa identificación, ubicación geográfica y definición de derechos, es un programa voluntario y gratuito.²⁷ Su ejecución directa está a cargo: de la Procuraduría Agraria,²⁸ el

²⁵ RUDIÑO, Lourdes Edith, "En marcha ajuste a la Ley Agraria", *Op. cit.*

²⁶ ROMERO POLANCO, Emilio *et alius*, (Coordinadores), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, *Op. cit.*, pp.165, 168 y 170.

²⁷ ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, *Op. cit.*, p. 124.

²⁸ La Procuraduría Agraria es un órgano descentralizado que tiene como principal atribución el garantizar la estabilidad social y el tránsito hacia el nuevo régimen de propiedad, ejerciendo una función de representación de ejidatarios, comuneros o derechohabientes, véase DÍAZ y DÍAZ, Martín, "Las reformas al artículo 27 constitucional la etapa del ejido voluntario", *Op. cit.*, p. 107.

Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), contando dichos organismos con la cooperación de la Secretarías de la Reforma Agraria, la de Agricultura y la de Desarrollo Social, y en una menor medida, con la colaboración de las autoridades ejidales, quienes manifestaban su conformidad sobre los límites de la tenencia de la tierra.²⁹

Cabe destacar que el PROCEDE, programa cuyos logros fueron destacados en el sexenio del expresidente Carlos Salinas, llevó su tarea con una rapidez inusitada, dado que se llegaron a medir, durante el proceso de certificación de tierras, dos millones de hectáreas al mes, cuando el resto del mundo hacía mediciones de quinientas mil hectáreas al año,³⁰ lo que trajo problemas en delimitación de tierras que hasta nuestros días permanecen y que son calificados por la SRA como focos rojos de conflicto agrario. Hoy en día el éxito del PROCEDE no se ha dado, en virtud de que se lleva a cabo en ejidos más extensos y con mayor número e intensidad de controversias sobre la tenencia de la tierra. Debemos señalar también, que el PROCEDE no interviene en el DF ni en Chiapas, en virtud de que el primero ha sido absorbido por la urbe y en Chiapas la selva está fuera de la jurisdicción de dicho programa.³¹ Finalmente, aun y cuando año con año se incrementan los progresos del PROCEDE, la intensidad en el avance del Programa ha disminuido.³²

Ahora bien, se debe mencionar que el reparto agrario generó una serie de problemas, entre los que destacan, la mala distribución de la tierra ejidal, ya que el 50.2% de los ejidatarios tienen parcelas menores de 5 hectáreas, lo que origina el fenómeno conocido como minifundio que constituye la insuficiencia

²⁹ ZORRILLA ÓRNELAS, Leopoldo, "El sector rural mexicano a fines del siglo XX", *Op. cit.*, p. 77.

³⁰ SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, Plaza janes, Estados Unidos, 2000, pp. 702 y 703.

³¹ ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, *Op. cit.*, pp. 163.

³² *Ibidem*, p. 124.

productiva debido a la pequeña extensión territorial y que origina la imposibilidad para satisfacer las necesidades del productor agrícola, esta extensión territorial es la que caracteriza al campo mexicano.³³ Podemos agregar, que tanto el latifundio como el minifundio representan los dos lados de la moneda del problema agrícola, en donde el primero de ellos garantiza un mayor derrame económico de recursos, pero que genera el despojo al ejidatario y comunero de su único patrimonio y fuente de ingresos, asimismo, se ha pretendido eliminar el minifundio para ser sustituido por el latifundio.

Por otro lado observamos el problema del envejecimiento del sector rural, debido a la constante migración a ciudades y a Estados Unidos, principalmente, lo que ha generado un problema que se ha pretendido abatir realizando un despojo de tierras ejidales, a todas luces ilegal por parte del sector público, en donde se pretende que los ejidatarios mayores de 65 años de edad vendan sus tierras a los jóvenes, para lo cual se ha fijado un fondo de 300 millones de pesos,³⁴ con el propósito de que con este nuevo despojo al sector agrícola se logre una mayor tecnificación e inversión al campo, con lo cual estamos en pleno desacuerdo dado que esos ejidatarios mayores han demostrado superar las adversidades que la falta de apoyos y la burocracia les han puesto en su camino; por otra parte resulta interesante saber a que jóvenes se les dotaran de estas tierras ejidales, quizá a jóvenes millonarios en su mayoría, que habrán de invertir en sectores tales como ecoturismo o bien fraccionamientos inmobiliarios. La transferencia de los derechos de la tierra puede ser de dos formas: transferencia de derechos indirectos que se otorgan mediante el préstamo, arrendamiento y aparcería; y transferencia de derechos directos, en donde se realizan por la vía del traslado de dominio y el traslado de derechos.

³³ PEÑA TORRES Eulalia y Emilio Romero Polanco, (Coordinadores), *La modernización del campo y la globalización económica, Op. cit.*, p. 19.

³⁴ RUDIÑO, Lourdes Edith, Ejercerá la SRA fondo para dotar de tierras a jóvenes, *El Financiero*, México, 9 de enero de 2004, sección de economía, p. 13.

Otro problema representa el que los únicos derechos transferidos significativamente son los de usufructo, situándose la transferencia de la tierra solo es atractiva cuando la superficie agraria está cercana o inmersa en las ciudades y puede ser urbanizada.³⁵

b. Pequeña Propiedad.

La pequeña propiedad es la superficie de tierra reconocida por la Constitución y la Ley Agraria que puede ser destinada a la explotación agrícola, ganadera o forestal.³⁶

La fracción XV, del artículo 27 constitucional, menciona diferentes conceptos de pequeña propiedad, al expresar lo siguiente:

“... Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras ...”.³⁷

Asimismo, el citado precepto constitucional maneja una equivalencia, en donde se computa una hectárea de riego por dos de temporal; cuatro de agostadero de buena calidad por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

El artículo 27 constitucional menciona que se considerará pequeña propiedad, a la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen: al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

³⁵ ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Op. cit., p. 248.

³⁶ SOTOMAYOR GARCIA, Jesús G., *El nuevo derecho agrario en México*, Op. cit., p. 165.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 2004.

En lo que respecta a la pequeña propiedad ganadera, se considerará a la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

En el artículo 27 constitucional se hace la aclaración de que cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por la Constitución, siempre que se reúnan los requisitos que fije la propia Ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según sea el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de la fracción XV del citado precepto constitucional.

Por otro lado, el artículo 119 de la Ley Agraria menciona la llamada propiedad forestal, definiéndola como aquella tierra de cualquier clase que no rebasa las ochocientas hectáreas.

Hay que destacar, que en la fracción IV del 27 constitucional se faculta a las sociedades mercantiles por acciones para ser propietarias de terrenos rústicos y se prevé el derecho de estas a poseer hasta 25 veces los límites de los diversos tipos de la pequeña propiedad. Lo que llama la atención en lo que hace a los límites de la pequeña propiedad, en cualquiera de sus modalidades, es el criterio de fijar hasta 25 veces los límites de la pequeña propiedad y no 10, 100 o 1000 veces los límites fijados, resulta por demás arbitrario dicho criterio, dado que se debió hacer uso de criterios de eficiencia agrícola, sin embargo,

debemos expresar también, que resultó menos malo que el haber tomado en consideración el número de socios de una sociedad mercantil.

c. Propiedad Comunal.

Debemos resaltar, que de las tres formas de tenencia de la tierra, la propiedad comunal constituye la más antigua de ellas, ya que data inclusive de antes del nacimiento de México como Estado soberano. En este régimen de tenencia de la tierra se reconocen los derechos de ciertos grupos étnicos del país sobre la tenencia de la tierra y que se fueron reconociendo a través de los años,³⁸ incluso en nuestra Constitución, concretamente en el artículo 27 fracción VII al expresar:

“... VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas... ”.³⁹

Por su parte, en la Ley Agraria también se contempla este régimen de tenencia de la tierra, el cual está caracterizado por que las tierras comunales se consideran inalienables, inembargables e imprescriptibles, sin embargo, el artículo 100 de la LA menciona que se puede ceder el uso y disfrute de las tierras, al igual que cualquier bien comunal, pudiéndose transmitir también a sociedades civiles y mercantiles, previo cumplimiento de las formalidades establecidas en la Ley.

Es de destacar, la posibilidad de transitar del régimen comunal al ejidal, siempre y cuando la Asamblea lo autorice y se hayan cumplido las formalidades previstas en la Ley, culminando con la inscripción del nuevo régimen en el Registro Agrario Nacional. Las autoridades comunales a saber son:

³⁸ SOTOMAYOR GARCIA, Jesús G., *El nuevo derecho agrario en México, Op. cit.*, p. 30.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*

1. La Asamblea;
2. El Comisariado de bienes comunales; y
3. El Consejo de Vigilancia.⁴⁰

Observamos que incluso esta forma de tenencia de la tierra puede desaparecer, ya que la LA faculta a los comuneros a ceder el uso y disfrute de las tierras, al igual que cualquier bien comunal, pudiéndose transmitir también a sociedades civiles y mercantiles dando con esto pie al agotamiento natural de las tierras y cuya recuperación tardaría varias décadas, por otro lado, al permitir transitar de propiedad comunal a ejidal se conlleva a la posible enajenación de tierras bajo el esquema jurídico para el ejido, depredando con esto la forma de tenencia de la tierra más antigua de nuestro país que fue protegida incluso por la colonia y que hoy día se ha dejado en el desamparo. Sin embargo, el registro que existe respecto de comunidades que hayan transitado del régimen comunal al ejidal, solo se ha llevado a la practica en dos casos, uno en Puebla y el otro en el estado de México.⁴¹

3. Apoyos que se otorgan por parte del Estado al sector agrícola en México.
 - A. Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye una obligación para el Ejecutivo Federal que se encuentra contemplada en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 20 y 21 de la Ley de Planeación. El Plan Nacional de Desarrollo es la guía a la que se sujetan los programas de la Administración Pública Federal y cuyo contenido para el presente sexenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001.⁴²

⁴⁰ SOTOMAYOR GARCIA, Jesús G., *El nuevo derecho agrario en México*, Op. cit., pp.159, 161 y 162.

⁴¹ ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Op. cit., p. 261.

⁴² Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, segunda sección, en fecha 30 de mayo de 2001, p 1.

El PND tiene por objetivos establecer normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, concertando los programas de la Administración Pública con los otros poderes de la Unión, así como con los poderes estatales y municipales.⁴³

Este Plan Nacional de Desarrollo contempla aspectos de interés para nuestra investigación, primeramente resalta la importancia de la inmersión de México en la globalización, también se expresan algunos problemas económicos a los que se enfrenta la producción nacional, y se proponen además, algunos indicadores que habrán de medir el avance económico en la solución de cada uno de ellos. Por otra parte, en este Plan se establecen las condiciones por las que se encuentra en desventaja el sector agrícola mexicano y se aluden algunas medidas que constituyen, a juicio del Ejecutivo, la respuesta a los problemas del sector agrícola.

Creemos que la inmersión de México en el orden mundial es necesaria, pero ésta se debe llevar a cabo tomando en consideración la situación económica interna de nuestro país y no buscarla para dar satisfacción a instituciones o personajes ajenos a los intereses nacionales, es importante conocer a partir del PND la desventaja en que compete la producción nacional, y en especial la agrícola y ante lo cual el gobierno ha respondido otorgando solo algunos paliativos que no ayudan a resolver el fondo del problema, además se propone la eliminación de algunas instituciones agrarias.

En lo que hace a la inmersión de México en la globalización, se señala lo importante de los procesos de globalización, pero a la vez se reconoce, que estos procesos no han sido capaces de resolver los problemas económicos de México. Asimismo, se expresa que la competencia internacional es injusta, por lo que se tendrán que ofrecer a las empresas mexicanas costos de servicios similares a los de sus competidores, principalmente en el aspecto financiero y el

⁴³ WITKER Jorge y Laura Hernández, *Régimen jurídico del comercio exterior*, IIJ y UNAM, México, 1999, p. 237.

de los energéticos, y no mediante subsidios, sino con el desarrollo de estructuras ya rebasadas como el transporte y el esquema impositivo.⁴⁴ Para cumplir esto, se ampliarán las oportunidades, la capacitación, el acceso al crédito, y de esta manera lograr que los sectores, las regiones y los grupos que tradicionalmente han estado excluidos de las oportunidades del desarrollo, sean competitivos en este nuevo escenario mundial.⁴⁵

Resulta importante comentar, que el Ejecutivo Federal enfatiza con acierto las desigualdades a las que se enfrenta el sector mexicano respecto a sus competidores del exterior, pero no destaca o ignora que muchas de esas desigualdades son principalmente por la falta de apoyos y subsidios que de antemano se resiste a otorgar como medida de alivio a nuestra economía y que nuestros competidores reciben por parte de sus respectivos gobiernos; ahora bien, debemos resaltar que lo que propone el Ejecutivo al ofrecer costos mas bajos en servicios financieros y facilidades fiscales constituyen subvenciones.

En lo concerniente a los problemas económicos que tiene la producción mexicana se plantea que el gobierno federal, buscará la emancipación individual y colectiva de los mexicanos, para con ello lograr el desarrollo social y humano.⁴⁶

En el ámbito financiero se prevé el mantenimiento de finanzas públicas sanas; promoviendo el fortalecimiento del ahorro e inversión; se reactivará la banca de desarrollo;⁴⁷ se buscará la incorporación al desarrollo de los marginados; para ello, se creará la banca social, la cual establecerá programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo *Op. cit.*, p. 22.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 30.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 36.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 43.

Plantea el Ejecutivo el fortalecimiento de la banca de desarrollo, sin embargo, con la desaparición de Banrural y la intención de fusionar Bancomext con Nacional Financiera se deja ver un doble discurso, entre lo que se dice y lo que se hace; por otra parte, esa llamada “banca social” que tanto se menciona, de nada servirá si el financiamiento de los sectores para las que va destinada dichas actividades solo se les acredita con una suma de dinero equivalente a unos cuantos días de salario mínimo y donde la burocracia juega un papel de pulverización de dichos recursos, desalentando con esto la emancipación económica a la que se refiere el PND.

Para medir el avance en la solución de los problemas económicos del país, se establecen diversos indicadores que permitirán su evaluación y que son:

- A. La tasa de crecimiento anual del PIB;
- B. El número de empleos permanentes de nueva creación;
- C. El comportamiento de la inflación y las tasas de interés;
- D. El ahorro público y privado;
- E. La inversión extranjera directa;
- F. Los ingresos tributarios;
- G. El mantenimiento de un cociente razonable de deuda total respecto del PIB;
- H. El crecimiento de la productividad; y
- I. El comportamiento de los niveles de ingreso de la clase trabajadora.⁴⁸

Desde un punto de vista jurídico económico consideramos que resultan aceptables dichos parámetros para medir el avance en la solución de los problemas económicos, sin embargo, en los cuatro años de gobierno de la presente administración las cifras proporcionadas siempre muestran un panorama alentador, donde los problemas se eliminan por decreto.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 44.

Por lo que hace a las causas por las que se encuentra en desventaja el sector agrícola mexicano, se expresa que la pobreza y la extrema pobreza afectan a millones de habitantes de las zonas rurales.⁴⁹ En el mismo plano se hace ver que la participación del sector agropecuario en el PIB nacional, durante los noventa promedió 5.3%, en tanto que la población económicamente activa de este sector representó 21% de la población nacional en 1999. Esto hace evidente un serio problema de productividad caracterizado por una agricultura de tiempo parcial y un fuerte subempleo.

Se expresa que el limitado desarrollo rural se debe a la falta de capital, así como al desconocimiento de prácticas y tecnologías adecuadas para mejorar la producción y la racionalización de los recursos, agravándose este problema, porque a pesar de los avances en la regularización de la tenencia de la tierra, las reformas jurídicas no han dado seguridad que garantice la inversión necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo social y humano en el campo.⁵⁰

En el párrafo anterior observamos como se hace patente la necesidad de conocer técnicas y tecnologías para mejorar la producción y la conservación de los recursos naturales, existiendo para tal efecto diversas instituciones con financiamiento público tales como el Instituto Nacional de Investigación Forestal Agrícola y Pecuaria (INFAP), Colegio de Posgraduados, la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), instituciones todas que se han pretendido desincorporar en aras de perseguir un adelgazamiento irracional del Estado, sin que hasta el momento se lleve a cabo dicha medida (2005),⁵¹ por lo que de nueva cuenta encontramos un doble discurso que contradice al PND.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 64.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 65.

⁵¹ PEÑA TORRES Eulalia y Emilio Romero Polanco, (Coordinadores), *La modernización del campo y la globalización económica*, *Op. cit.*, pp. 88.

En otro orden de ideas en lo que respecta a la inversión que propiciará desarrollo en el campo, una vez que se lleven mayores reformas jurídicas, debemos recordar que las normas solo sirven para regular, es decir para permitir o sancionar y no para motivar o estimular actividades económicas ni para invertir en un sector determinado siendo esto tarea de políticas públicas y por ende de la rectoría económica del Gobierno Federal.

El Ejecutivo propone en el PND diversas medidas para abatir la situación precaria del sector rural mexicano, entre las que podemos citar las siguientes:

1. Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida;
2. Apoyar a los agentes y sujetos del sector rural susceptibles de aportar tierras al desarrollo urbano nacional, con el fin de que sean los principales beneficiados de las enajenaciones correspondientes;
3. Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios;
4. Fomentar las condiciones para que los habitantes del medio agrario tengan acceso a los servicios que prestan las instituciones financieras y crear con ello alternativas productivas;⁵²
5. Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.⁵³
6. Se reactivará la banca de desarrollo y se establecerán las bases para que esta cumpla con su función de proporcionar financiamiento a aquellos sectores que por las imperfecciones con que opera el mercado, no son atendidos por intermediarios financieros privados;

⁵² Plan Nacional de Desarrollo *Op. cit.*, p. 67.

⁵³ *Ibidem*, p. 84.

7. Se buscará el fomento de la inversión y del comercio exterior, para beneficiar al sector agrícola;⁵⁴
8. En cuanto al financiamiento para el campo, se considera la creación de instituciones financieras rurales no bancarias;⁵⁵
9. Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología; y
10. Se buscará apoyar en el sector rural la inversión en tecnologías adecuadas, la integración de los productores primarios a cadenas productivas, la inversión en programas de producción integrales y de empleo temporal que eviten la descapitalización de los activos productivos, así como impulsar procesos de reconversión de productores primarios y nuevas actividades económicas que complementen los ingresos de los trabajadores del campo; todo ello de acuerdo con el entorno socioeconómico, cultural y ambiental de estas comunidades.⁵⁶

Muchas de las medidas que contempla este plan se podrían catalogar como buenas intenciones, sin embargo, es necesario comentar entre otras la propuesta “2” que contempla el que los sujetos del sector rural aporten tierras al desarrollo urbano, lo cual nos parece una contradicción con respecto al objetivo de apoyar al campo, dado que se puede inferir que el sector rural se convertirá en el proveedor de tierras para fines diferentes a los de producción agrícola, asimismo, en el punto “4”, resulta de trascendental interés el hecho de pretender acercar al agricultor a los servicios financieros, ya que dichos prestadores de servicios no tienen como objetivo destinarse al sector agrícola por considerarse de alto riesgo.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 85.

⁵⁵ *Vid.* Financiera Rural.

⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo, *Op. cit.*, p. 97.

En lo que respecta al punto “6”, se habla de atender sectores que por imperfecciones del mercado no son susceptibles de crédito, siendo a la fecha el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) la única institución que representa esa banca social y cuya intervención en el financiamiento al campo es la de que en esta institución habrán de cobrarse los apoyos de PROCAMPO y de otros programas como Alianza para el Campo o ASERCA. Sin embargo, resulta de particular interés ver como Banrural desaparece para ser sustituido por la Financiera Rural. Asimismo, esta Financiera Rural tiene su principal antecedente en el punto “8”. Por otra parte nos parece muy acertado que en el punto 10 se contemplen aspectos internos de las comunidades agrícolas, así como las condiciones geográficas y ambientales de las regiones rurales a efecto de planear el desarrollo de las mismas.

Por lo que hace a los indicadores que habrán de medir los avances para el sector agrícola mexicano, se expresan los siguientes:

- A. La reducción de las desigualdades entre regiones en su actividad económica, así como en su tasa de empleo;
- B. El incremento del PIB “verde” (el que descuenta la depreciación y el agotamiento de capital natural) que refleje un desarrollo sustentable; y
- C. La reducción del porcentaje de pérdidas de agua en el sector agrícola, y el crecimiento en la proporción de recursos forestales del país incorporados a programas de manejo sustentable.⁵⁷

Cabe destacar que estos indicadores no fueron tomados en consideración para destacar los avances del sector agrícola en estos tres años de gobierno, ya que en el documento emitido por el Gobierno de la República denominado “A la Mitad del Camino”, en donde el punto tres del citado

⁵⁷ *Ibidem*, p. 44.

documento titulado ¿cómo vamos a la mitad del camino en el fortalecimiento del mercado interno? (sic), se hace mención a la autosuficiencia en maíz y se resalta el incremento de financiamiento al sector rural en estos tres años de gobierno pero no se hace mención, ni siquiera remota, de los indicadores mencionados en los incisos A, B y C.

B. PROCAMPO.

El Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO) fue creado el 4 de octubre de 1993 por la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH),⁵⁸ el cual contó en un principio con un presupuesto de 11 millones 700 mil pesos establecido para un periodo de vida de quince años, el día de hoy, es un programa administrado por la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) cuyos apoyos se cobran por medio de BANSEFI.

Entre los objetivos que tiene el PROCAMPO destacan los siguientes:

1. Sustituir el esquema de precios de garantía, que generan distorsiones en el mercado, para que los precios de los productos agrícolas sean de acuerdo al mercado internacional;
2. Apoyar a 3.3 millones de productores agrícolas;
3. Brindar apoyos a los productores de granos y oleaginosas; y
4. Compensar a los productores agrícolas mexicanos, de las desventajas en las que se encuentran por los subsidios de otras potencias.⁵⁹

Debemos mencionar que este programa tiene fama de asistencialista y electorero para los productores del campo, dado que se crea en un período de

⁵⁸ ROMERO POLANCO, Emilio *et al.*, (Coordinadores), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, *Op. cit.*, p. 178.

⁵⁹ RAMÍREZ LÓPEZ, Heladio, "Políticas Públicas para el Desarrollo Rural", *Revista del Mercado de Valores (Nacional Financiera)*, México, año LIX, Marzo 1999, p. 17.

tiempo cercano a las elecciones presidenciales de 1994, y por otra parte, viene a sustituir el esquema de precios de garantía, que si bien en nuestro país eran fijados de forma arbitraria, también es cierto que esta institución es respetada y reconocida en países como la Unión Europea, con la llamada Política Agraria Comunitaria (PAC) y en los Estados Unidos con la *Farm Bill*, en sus diversos programas agrícolas (véase en este capítulo regulación del sector agrícola de EU, pág. 38), por lo que respecta a la compensación de los agricultores mexicanos respecto de los subsidios que se otorgan en el extranjero, resulta ilógico pensar que este apoyo compense un daño causado por subsidios geoméricamente mayores.

Entre las críticas que se han hecho al programa mencionado, podemos citar las de Emilio Krieger y Barbara Zamora (investigadores independientes sobre el tema), quienes afirman que las características del citado programa son:

1. Es un subsidio, en el que no se fomenta la productividad, dado que para gozar de éste, basta con inscribirse a este programa y contar con hectáreas destinadas al cultivo de granos u oleaginosas;
2. Se busca sustituir el esquema de precios de garantía, para efecto de que los agricultores vendan sus productos de acuerdo al mercado internacional y sujetarse por tanto a la ley de la oferta y la demanda;
3. No es un programa que abarque a todos los productores ni a todos los productos agrícolas; y
4. El Estado con este programa no cuenta mas con el instrumento de política económica, para orientar la producción nacional de acuerdo a las necesidades del país, dado que permite que el productor elija libremente el tipo de cultivo y la forma en que habrá de producir.⁶⁰

⁶⁰ ROMERO POLANCO, Emilio *et al.*, (Coordinadores), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, Op. cit., pp. 188 y 189.

En el punto 2 se observa la intención de sujetar a los productores agrícolas a las leyes del mercado, hecho que por si mismo va en contra de la lógica propia de las relaciones agrarias de nuestro país. Asimismo, en el punto 4 se observa que el agricultor queda en libertad de orientar su producción a los de aquellos productos que generen mayores rendimientos y no a las necesidades alimentarias del país, originando con esto que se produzcan solo aquellos alimentos cuyos apoyos del Estado garanticen la seguridad de recuperar la inversión, caso concreto lo tenemos con la producción del maíz, en donde en el 2003 por primera vez en muchos años México es autosuficiente, pero a costa de dejar producir otros productos agrícolas de similar importancia, por lo que la obligación de llevar la rectoría económica del Estado prevista en el artículo 25 se convierte en letra muerta.

La superficie elegible para considerarse beneficiario de este programa es la que se cultiva con maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, algodón, cártamo, soya o arroz en alguno de los tres ciclos agrícolas. En lo que se refiere al presupuesto del PROCAMPO diremos que en el 2003 se asignaron 14 mil 191 millones de pesos, de los cuales se estima hubo un subejercicio de 70% por parte del gobierno federal, el cual no entregó los recursos dado que los transfirió a los estados, dándoles con esto a los campesinos un nuevo intermediario para la entrega de recursos, por tal motivo el Congreso estableció candados para evitar subejercicio en el presupuesto para este 2004 que se incrementa a la cantidad de 14 mil 910 millones de pesos.⁶¹

C. Alianza para el Campo o Alianza Contigo.

En 1996, entró en operación Alianza para el Campo, conocido el día de hoy como Alianza Contigo, este programa se considera integral, pues tiene como principal estrategia impulsar la recuperación y desarrollo del sector agropecuario por medio de la descentralización de su ejecución hacia los

⁶¹ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Premian subejercicio en Alianza Contigo", *El Financiero*, México, viernes 30 de enero de 2004, sección de economía, página 16.

distintos distritos de desarrollo rural;⁶² tiene como objetivos el apoyar la capitalización del campo por medio de la suma de recursos federales y estatales, así como lograr que los productores de la entidad incorporen tecnología y eleven la productividad, estos objetivos se cumplen por medio de las siguientes directrices:

1. Aumentar el ingreso de los productores y de la producción agropecuaria:
2. Producir suficientes alimentos básicos a precios competitivos;
3. Fomentar las exportaciones agropecuarias;
4. Establecer un fondo que subsidiará los implementos agrícolas; y
5. Crear una fundación para la transferencia de tecnología.⁶³

Los programas que administra Alianza para el Campo o Alianza Contigo, están integrados por los siguientes: de fomento agrícola; fomento ganadero; desarrollo rural y programas de sanidad agroalimentaria.⁶⁴ Adicionalmente debemos mencionar que respecto al presupuesto asignado a este programa al igual que en PROCAMPO se observó un subejercicio de entre un 70 y 75%, al otorgarse un presupuesto para 2003 de 6 mil 250 millones de pesos y pasar en 2004 a 10 mil 560 millones de pesos según lo manifestó Cruz López presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados.⁶⁵ Por lo que hace al 2005 se programan 8 mil 164.86 millones de pesos.⁶⁶

El presupuesto conjunto para programas destinados al sector agrícola durante 2003, fue de 117 mil 96 millones de pesos, a través de 16

⁶² RAMÍREZ LÓPEZ, Heladio, "Políticas Públicas para el Desarrollo Rural", *Op. cit.*, p. 18.

⁶³ DEL VALLE, María del Carmen. "El cambio tecnológico en el campo mexicano en tiempo de crisis progreso, rezago dos caras de la moneda", *Op cit.*, p. 29.

⁶⁴ Página oficial del programa Alianza para el Campo <http://www.infoaserca.gob.mx>.

⁶⁵ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Premian subejercicio en Alianza Contigo", *Op. cit.*

⁶⁶ Presupuesto de Egresos 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación, lunes 20 de diciembre de 2004, México, primera sección vespertina, p. 91.

dependencias,⁶⁷ y en el 2004 pasó a 119 mil 642 millones de pesos ejercido por medio de 13 secretarías de Estado y el IMSS,⁶⁸ siendo esto una manipulación tendenciosa de datos, dado que el presupuesto real para el campo ejercido por la SAGARPA, encargada de administrar los programas directos al sector rural en el presente sexenio se ha ejercido de la siguiente manera:

PRESUPUESTO DE SAGARPA		
MILLONES DE PESOS		
AÑO	RECURSO	VARIACIÓN NOMINAL (%)
2001	31,080.5	
2002	35,580.2	12.8
2003	41,782.7	17.4
2004	41,941	0.37
2005	48,396.1	15.3

Estimación de CNA y Presupuesto de Egresos 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación, lunes 20 de diciembre de 2004, primera sección vespertina, p. 91.

Por lo que el gasto al sector agrícola, si bien es cierto que ha aumentado, las cifras que maneja el Ejecutivo constituyen un ardid para dar un mayor impacto en la conciencia del gobernado con el manejo de las cifras.

D. Financiera Rural.

Como lo menciona el Plan Nacional de Desarrollo, una de las causas por las que el campo se encuentra en crisis, es debido a la falta de un sistema financiero eficiente, que cumpla tres objetivos básicos: movilización del ahorro rural; financiamiento del sector rural; y asignación eficiente de recursos.⁶⁹

Debemos comentar que el sistema financiero rural mexicano contaba hasta julio de 2003 con dos vías de financiamiento a saber:

1. Una formal, en donde el gobierno ejercía su poder en lo que a política económica se refiere mediante dos vías principales:

⁶⁷ Información que proporcionó el Secretario de Agricultura Javier Usabiaga el 15 de octubre de 2003, ante la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados.

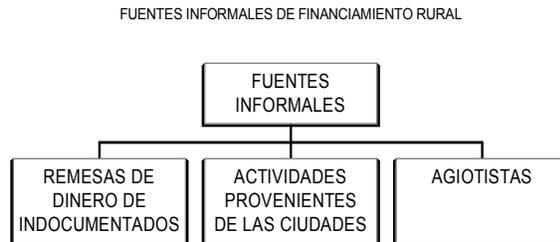
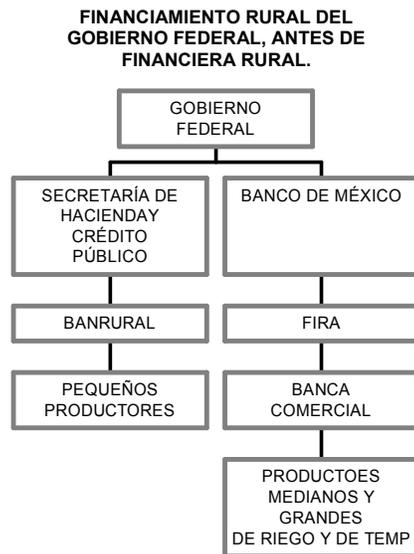
⁶⁸ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Cuestiona el CNA dispersión de programas en agricultura", *El Financiero*, México, miércoles 28 de enero de 2004, sección de economía, p. 16.

⁶⁹ TORRES TORRES, Felipe (Coordinador), *El Sector Agropecuario Mexicano después del colapso económico*, UNAM, IIE y Plaza y Valdes Editores, México, 1998, p. 69.

- A. Por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Gobierno Federal asignaba recursos a Banrural y este a su vez proporcionaba recursos a los pequeños productores, concretamente ejidatarios; y
 - B. Por otro lado se encontraba el Banco de México, quien asignaba recursos a los llamados fideicomisos instituidos en relación con la agricultura (FIRA), que a su vez asignaban recursos a la banca comercial y ésta a los productores agrícolas de bajo riesgo;
2. Existiendo obviamente vías informales para obtener el financiamiento rural, una de ellas por medio de remesas de dinero provenientes de Estados Unidos, que envían los indocumentados mexicanos; así también, los ingresos que perciben los campesinos que trabajan en la ciudad y que buscan conservar su modo de vida; y por último, el generado por los agiotistas, que hasta la fecha siguen desempeñando un papel muy importante en el financiamiento rural.⁷⁰

El financiamiento rural se encontraba distribuido hasta julio de 2003 de la siguiente forma:

⁷⁰ *Ibidem*, p. 54.



El esquema anteriormente descrito se ha modificado para dar paso a una nueva institución no bancaria denominada Financiera Rural. Financiera Rural (FR) inició sus operaciones el primero de julio de 2003, con un patrimonio de 16 mil 850 millones de pesos, opera según lo manifestó José Antonio Meade Kuribreña, director de Financiera Rural, por medio de 88 agencias, una plantilla de trabajadores compuesta por 1,100 personas y gastos de operación de 800 millones de pesos,⁷¹ no capta recursos del público y solo se concentra en financiar actividades agropecuarias, con énfasis en sectores poco atendidos por la banca comercial;⁷² tiene un régimen jurídico intermedio entre la banca de desarrollo y los fondos de fomento, hace énfasis en la calificación de cartera de crédito bajo una estricta administración de riesgos, sistemas de control interno adecuados y suficientes, además, de oportuna y periódica difusión de información al público sobre sus finanzas.

⁷¹ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Intermediarios de crédito, apuesta de Financiera Rural”, *El Financiero*, México, 26 de enero de 2004, sección de economía, p. 39.

⁷² Artículo 2 de la Ley Orgánica de Financiera Rural, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el Jueves 26 de diciembre de 2002.

La expansión de su cartera de crédito se realiza con cargo a su patrimonio, utilizó aproximadamente 6 mil 800 millones de pesos, para la adquisición de la cartera de Banrural que se encuentra en liquidación, asimismo usará de Banrural algunos activos físicos y la cartera generada en el primer semestre del 2003.⁷³ Los otros 10 mil millones de pesos constituirán su patrimonio líquido y con ello apoyara el financiamiento al campo.

La cartera vencida que a diciembre de 2003 ascendió a 7 mil 622 millones de pesos, y la cartera tradicional de Banrural, sumó 8 mil 252 millones, serán administrados por la misma institución.

A diferencia de un banco, esta financiera no apalanca su capital, sino que compromete su patrimonio, por lo que la recuperación de la cartera será clave en el fortalecimiento del mismo.

Financiera Rural tiene inicialmente un presupuesto de 16 mil millones de pesos, y buscará recuperar los adeudos que arrastren de todo tipo de productores que se vieron beneficiados con créditos de avío y refaccionarios, según ha mencionado Luis Alatorre, vocero de la institución.⁷⁴

Dentro de los problemas que se le pueden atribuir a esta nueva Financiera Rural, está el que el Gobierno Federal no defina aún con claridad la conceptualización de los “agentes financieros no bancarios”, mediante los cuales la institución realizará sus fondeos, lo anterior lo manifestó Marcel Morales, director de ASIA (Asesoría Integral Agropecuaria y Administrativa), quien consideró indispensable que la Financiera Rural defina a los agentes financieros no bancarios como “agentes de desarrollo”, esto es, que no sean simples colocadores del crédito.⁷⁵

⁷³ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Inicio el plan de apoyo a deudores del campo”, *El Financiero*, México, 16 de junio de 2003, sección de finanzas, p. 11.

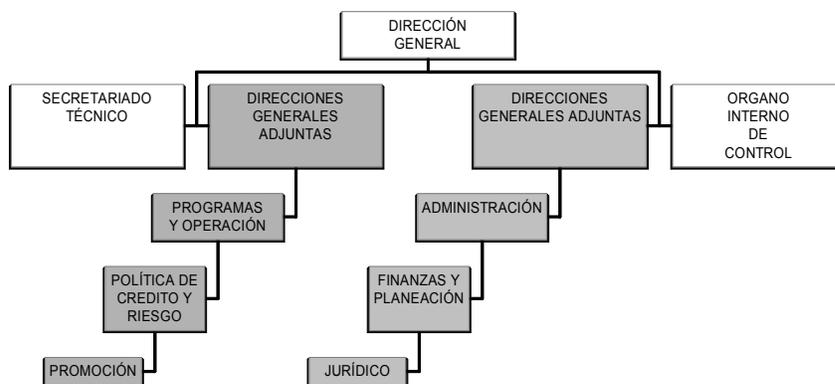
⁷⁴ SALGADO, Alicia, “Financiera rural iniciará operaciones con un patrimonio de 16 mil 850 mdp”, *El Financiero*, México, 1 de julio de 2003, sección de finanzas, p. 11.

⁷⁵ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Impugnan intermediarios de crédito a Financiera Rural”, *El Financiero*, México, lunes 24 de marzo de 2003, sección de economía, p. 27.

A efecto de que la actual cartera vencida no afecte a esta Financiera Rural, el presidente Vicente Fox instrumentó el programa de “Apoyo a Deudores del Sector Rural”, lo que implica básicamente el traslado de la cartera vencida de Banrural al Fideiq para que se liquide, con un componente importante de quitas y condonaciones.

Roberto Newell, Subsecretario de Fomento de Agronegocios de la Secretaría de Agricultura ha afirmado que el esquema que ya comenzó a operar permitirá que los 138 mil 500 productores deudores involucrados, puedan restablecer su capacidad de acceso al crédito y “recuperar también su buen nombre”.⁷⁶ La cartera vencida total implicada en el programa suma 19 mil 900 millones de pesos, de los cuales el 75% proviene de Banrural.

Por lo que hace a la organización interna de Financiera Rural se esquematiza a continuación su funcionamiento.



Elaborada con información tomada de la página oficial de Financiera Rural, <http://www.financierarural.gob.mx>.

El director de Financiera Rural José Antonio Meade Kuribreña mencionó que el 2004 fue un año donde se colocaron 10 mil millones de pesos para atender a una clientela de 500 mil personas, buscando que los créditos sean otorgados por medio de intermediarios de crédito para que con el tiempo

⁷⁶ SALGADO, Alicia, “Financiera rural iniciará operaciones con un patrimonio de 16 mil 850 mdp”, *Op. cit.*, p. 11

se deje de dar crédito directo,⁷⁷ de lo anterior se desprende que con el nuevo esquema que se pretende implantar en la Financiera Rural, se busca poner a un intermediario más en el ya de por sí burocratizado sistema financiero.

A efecto de conseguir un mayor financiamiento al campo, el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) ha buscado un esquema de financiamiento denominado Cuenta de Inversión Agropecuaria (CUIA), en donde en palabras de Armando Paredes presidente del CNA, dicha propuesta tiene como objetivo que las donaciones que el sector privado otorgue para el financiamiento agrícola se consideren como deducibles en el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR),⁷⁸ al respecto nos parece inviable dicha propuesta por lo rígido del Derecho Fiscal en materia de contribuciones, asimismo, creemos que la facilidad que daría esta propuesta, originaría la evasión de impuestos y quizá hasta el lavado de dinero.

Creemos que se podría lograr un mayor financiamiento para el campo estableciendo una institución que se encargue de colocar deuda pública en las operaciones bursátiles de la bolsa de valores teniendo como aval al gobierno federal, en donde los ingresos captados serían destinados a un proyecto integral que comprendería educación, salud, alimentación y por supuesto técnicas de producción y apoyo al campo en un plazo de veinte años, igualmente se podrían captar recursos organizando una institución bancaria que se encargara de manejar las remesas de dinero provenientes de Estados Unidos, que ascienden a la cantidad de 13,266 millones de dólares al año,⁷⁹ a costos competitivos con la banca comercial y no por medio de la institución TELECOM cuyos costos la hacen incompetente en el apoyo económico al sector rural.

⁷⁷ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Intermediarios de crédito, apuesta de Financiera Rural", *Op. cit.*, p. 39.

⁷⁸ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Subejercicio de 80% en los programas de apoyo al campo", *El Financiero*, México, Lunes 5 de enero de 2004, sección de economía, p. 27.

⁷⁹ CNI noticias, 3 de febrero de 2004.

De lo aquí expuesto, podemos deducir que la nueva Financiera Rural prestará sus servicios aplicando criterios de eficacia y eficiencia económica, en donde se pondrá como criterio rector de funcionamiento el del costo beneficio para el otorgamiento de créditos a los productores agrícolas; sin embargo, el problema en el que se encuentra el sector requiere de la aplicación de políticas con criterios sociales. Por otra parte, observamos que esta Financiera Rural tiene una jerarquía menor a la de un banco de desarrollo, como lo fue Banrural, por lo que resulta imposible que retrocediendo en políticas de financiamiento al sector, se puedan abatir los problemas financieros en el agro mexicano.

4. Regulación del sector agrícola en Estados Unidos y programas de apoyo.

Entre las autoridades de Estados Unidos, que regulan el sector agrícola destaca el Departamento de Agricultura (*USDA*) que es un consejo ejecutivo del gobierno federal, creado por un decreto del 15 de mayo de 1862 y que fue administrado por el comisario de agricultura hasta 1889, actualmente esta dirigido por el Secretario de Agricultura Mike Johanns,⁸⁰ quien rinde cuentas al presidente de los Estados Unidos. Su principal preocupación es la industria agrícola de ese país y está encaminada a numerosos asuntos económicos, de reglamentación, medio ambiente y programas científicos. El *USDA* otorga financiamiento a granjeros, préstamos directos, donaciones, un sistema de precios que soporta los mercados nacionales de los productos agrícolas; sus esfuerzos internacionales están encaminados a promover los productos agrícolas del país en el extranjero. Regula la calidad y producción de cereales, carne y producción avícola. Varios programas están dirigidos a la conservación y protección del suelo, el agua, los bosques y otros recursos naturales. El

⁸⁰ Tras el triunfo de George W. Bush en las elecciones presidenciales de noviembre de 2004 en EUA, Ann M. Veneman renunció a su cargo luego de un período muy largo al frente del *USDA*, haciéndose en diciembre de 2004 la designación oficial del actual Secretario de Agricultura.

USDA también administra el Programa Federal para la Alimentación, uno de los más grandes sistemas de asistencia social.⁸¹

El *USDA* esta dividido en siete áreas, cada una de las cuales opera un número de programas, es decir, el *USDA* administra 7 programas de la siguiente manera:



Información tomada de la página oficial del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (*USDA*),

Resulta de interés para la presente investigación, el funcionamiento de esta institución, dado que el *USDA* se encarga de administrar los programas de apoyo al agro de Estados Unidos y podemos decir que constituye el equivalente norteamericano de la SAGARPA en México, obviamente con las debidas diferencias en cuanto a recursos y simplificación administrativa.

Por lo que respecta a los programas agrícolas del gobierno norteamericano, estos se llevan a cabo por medio de leyes denominadas *farm bills*, cuya duración es aproximadamente de seis años,⁸² este tipo de ordenamientos surge después de la crisis de 1929 como mecanismo social y económico para el desarrollo de ese país, existiendo desde 1933 a la fecha, quince ordenamientos de carácter agrícola, las primeras dos leyes fueron

⁸¹ Página oficial del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, <http://www.usda.gov/>

⁸² [Http://www.pinchot.org/pic/farmbill/history.html](http://www.pinchot.org/pic/farmbill/history.html).

denominadas *Agricultural Adjustment Act* de 1933 y 1938 respectivamente, les siguieron las *Agricultural Act* de 1948, 1949, 1954, 1956, 1965 y 1970, para ser sustituidas por la *Agricultural and Consumer Protection Act* de 1973, le siguió la *Food and Agriculture Act* de 1977, prosiguió la *Agriculture and Food Act* de 1981, continuo la *Food Security Act* de 1985, siguió la *Food Agriculture Conservation Act* de 1990 (*Farm Bill 1990*), fue sustituida por la *Federal Agriculture Improvement and Reform Act de 1996 (Fair Act 1996)* y actualmente la *Farm Security and Rural Investment Act 2002*,⁸³ es a partir de 1990 en que las leyes agrícolas norteamericanas surgen cada seis años por medio de una Ley que tiene por objetivo básico el reducir los costos de producción a cero.⁸⁴ Este tipo de leyes en Estados Unidos son de hecho mecanismos de asignación presupuestal multianuales.

A. Ley de subsidios de EUA *Food Agriculture Conservation Act* de 1990 (*Farm Bill* de 1990).

Desde los primeros años de la década de los 90, las políticas agrícolas de los Estados Unidos fueron definidas en la Ley Agrícola de 1990 (*Farm Bill*), que mantenían el apoyo a los productores a través de una política de precios que buscaba la promoción de exportaciones. Esta Ley tiene la innovación con respecto de sus antecesoras de que los programas de 1978 relativos a conservación forestal se encuentran contemplados en ella.⁸⁵

La política de precios garantizaba a los productores un “precio objetivo”, más allá de las fluctuaciones del mercado internacional. Sus principales instrumentos eran los precios de soporte y las tasas de préstamo; el precio objetivo y el pago de deficiencias.⁸⁶

⁸³ [Http://www.nationalaglawcenter.org/assets/farmbills/glosary.html#199](http://www.nationalaglawcenter.org/assets/farmbills/glosary.html#199).

⁸⁴ BARTRA, Armando, *Cosechas de ira* “economía política de la contrarreforma agraria”, Itaca, México, 2003, p. 112.

⁸⁵ [Http://www.pinchot.org/pic/farbill/history.html](http://www.pinchot.org/pic/farbill/history.html).

⁸⁶ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Universidad Autónoma de Chapingo, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano y CIESTAM, México, 2000, p. 27.

Los precios de soporte o precios mínimos de garantía se sostenían a través de préstamos no recurribles o de compras gubernamentales. Los préstamos no recurribles eran otorgados por la *Commodity Credit Corporation* (CCC), que es una agencia gubernamental, en donde se fija un interés o tasa de préstamo. El productor podía pagar en efectivo el préstamo más el interés y recuperar su cosecha para la venta en el mercado, o podía dejar su producto como pago satisfactorio y completo del préstamo. Este instrumento garantizaba al productor un precio mínimo, independientemente del valor en el mercado.⁸⁷ El préstamo se otorgaba por unidad de producción, con un plazo de recuperación de entre 9 y 12 meses. El monto se determinaba por la cantidad de producto entregado a las bodegas de la CCC. Para poder ser elegible, el productor debía cumplir con las provisiones de los programas definidos por tipo de producto, por ejemplo el de la reducción de superficies.

Para ciertos productos, el Congreso determinaba un “precio objetivo” este era un precio ideal, resultado de estimar cual debería ser el precio internacional si no existieran distorsiones provocadas por las medidas proteccionistas al comercio. Mediante los pagos de deficiencias la CCC pagaba en efectivo a los productores la diferencia entre el precio del mercado o la tasa de préstamo (el más alto entre ellos) y el precio objetivo. Con los pagos de deficiencias el gobierno no se involucraba en la transacción comercial.

La CCC compra volúmenes de cierto productos para regular las existencias y precios en el mercado y evitar su caída por abajo del precio de soporte. Las existencias de la CCC eran utilizadas para programas de subsidios alimenticios, donaciones alimentarias internacionales, programas de promoción de las exportaciones (*EEP*).⁸⁸

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 27 a 30.

a. Programas de Garantía de Crédito para la Exportación (*Export Credit Guarantee Program de 1979*).

Los programas de Garantía de Crédito para la Exportación (*Export Credit Guarantee Program*), utilizados desde 1979, son programas de crédito gubernamentales destinados a los compradores extranjeros, para expandir las exportaciones agrícolas. Los principales son el GCM-102, un programa de crédito a corto plazo de entre 3 y 36 meses y el GCM-103 un crédito intermedio a la exportación de entre 3 y 10 años, a través de estos programas los exportadores de Estados Unidos, o sus financiadores, están protegidos por la CCC contra fraudes de bancos extranjeros. Los exportadores o los bancos estadounidenses, proveen préstamos a los países para comprar productos agrícolas de Estados Unidos. Los niveles de financiamiento para estos programas en la ley agrícola de 1990, fueron de un mínimo de 5 mil millones de dólares para el GCM-102 y un mínimo de 500 millones de dólares para el GCM-103 por año, entre 1990 y 1995.

b. Programa de Promoción a la Exportación (*Export Enhancement Program*).

En 1990 el Programa de Promoción de las Exportaciones (*Export Enhancement Program*) era el principal programa de apoyo. Otorgaba al exportador un certificado de crédito, o un pago en efectivo sobre sus volúmenes exportados que le permite comprar el producto a un precio doméstico más alto y venderlo en el mercado externo a un precio menor, en los países previamente seleccionados por la CCC. La Ley Agrícola de 1990 autorizó un financiamiento del *EEP* por 500 millones de dólares anuales hasta 1995.⁸⁹

c. Programa de Promoción de Mercado (*Marketing Promotion Program*).

El Programa de Promoción de Mercado (*Marketing Promotion Program*), estaba previsto en la ley agrícola de 1990, tenía como fin que los

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 28 a 30.

excedentes agrícolas de Estados Unidos se exportasen a fin de mantener y expandir las exportaciones comerciales norteamericanas.⁹⁰

B. Ley de Liberación Agrícola (*Fair Act*) de 1996.

Denominada oficialmente *Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996* y conocida simplemente como *Fair Act 1996*. La promulgación de la *Fair Act* se debió llevarse a cabo en 1995, sin embargo, la preocupación de reelección de Bill Clinton originó que la Ley fuera promulgada hasta el año de 1996,⁹¹ en donde después de los compromisos adquiridos por Estados Unidos en la Ronda Uruguay, (véase capítulo II Ronda Uruguay, pág. 64) para reducir los subsidios agrícolas, se cambió el esquema de subsidios al campo que existió en la *Farm Bill de 1990*, en donde se dio lugar a la *Fair Act 1996-2001* que constituyó un intento por parte del gobierno norteamericano de suprimir gradualmente los apoyos al agro, lo anterior se pudo llevar a cabo en virtud de que los precios internacionales de productos agrícolas estaban altos, sin embargo, esas condiciones de mercado no duraron por mucho tiempo, ya que en 1998 se desplomaron los precios internacionales de productos agropecuarios, por lo que fue necesario que el Congreso Norteamericano aprobara ayuda extraordinaria para el sostenimiento de precios, para los años 1998, 1999 y 2000, estableciendo el programa del *Loan Deficiency Payments*, que se encontraba previsto en la anterior Ley (*Farm Bill 1990*) y un sistema de partidas extraordinarias, que propiciaron la sobreproducción y llegar a un presupuesto agrícola más alto en la historia de EUA hasta ese momento.⁹²

En esta Ley se establecían pagos directos programados teniendo un presupuesto de 18 mil millones de dólares, sin embargo, los recursos presupuestados fueron complementados con apoyos extraordinarios.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 28 y 29.

⁹¹ [Http://www.nationalaglawcenter.org/assets/farmbills7glosary.html#199](http://www.nationalaglawcenter.org/assets/farmbills7glosary.html#199).

⁹² [Http://www.uco.es/grupos/edr/aeaa/congreso/politica/Adelosrios.doc](http://www.uco.es/grupos/edr/aeaa/congreso/politica/Adelosrios.doc).

Desde el inicio de su vigencia, inclusive antes del incremento del presupuesto agrícola estadounidense, se observó un efecto negativo para nuestro país sobre todo porque en el año de 1996 a través de un programa del tesoro estadounidense en apoyo a la exportación de granos a países de América Latina, se exportó a México trigo y sorgo proveniente de EUA, sin embargo, México se encontró con el problema de que las bodegas estaban llenas de esos mismos productos y que no se pudieron comercializar, en virtud del bajo costo del producto norteamericano.⁹³ A esta Ley le habría de seguir la *Farm Security and Rural Investment Act 2002*, que será objeto de estudio en el capítulo IV de este trabajo de investigación.

De lo expuesto hasta aquí, en lo que respecta a los programas de apoyo otorgados en los Estados Unidos, se puede deducir que por medio de apoyos directos y créditos dispensables, el agricultor norteamericano tiene asegurado un ingreso que le permite gozar de una estabilidad financiera que le permite continuar desempeñando actividades agrícolas, que de otro modo por desventajas naturales y de mercado, sin dichos apoyos, no se podría llevar a cabo.

De todo lo expuesto, podemos percibir una desigualdad muy marcada en lo que se refiere a los mecanismos que cada país ha aplicado en su sector agrícola, y que han generado resultados contrastantes, tanto en plano jurídico como económico. Ahora bien, estas diferencias se van haciendo más marcadas al observar los esquemas que autorizan los compromisos suscritos por México que serán objeto de estudio en los siguientes capítulos.

⁹³ ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Op. cit., p. 295.

II. LA REGULACIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Entre los problemas que ha tenido que regular el comercio internacional encontramos las operaciones referidas a la cuestión del comercio agrícola, en donde por la importancia que para cada país representa, se otorgan apoyos de diversa índole, que constituyen un elemento clave para la alteración de las leyes del mercado, y que desde la reorganización de la economía internacional, a partir de la conferencia de *Bretton Woods*, y hasta nuestros días, se ha buscado dotar de instrumentos jurídicos eficaces que pongan fin a esa desigualdad originada por subsidios y medidas de carácter proteccionista para el sector.

1. Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

A. Carta de la Habana.

Desde antes del fin de la Segunda Guerra Mundial los Estados más importantes se preocuparon por el reordenamiento del sistema económico mundial, por tal motivo, entre 1943 y 1944 tuvieron lugar reuniones e intercambios constantes de puntos de vista entre funcionarios británicos y norteamericanos.⁹⁴ Tres grandes temas fueron objeto de estas reuniones:

1. La cuestión de los tipos de cambio múltiples;
2. El tema de la reconstrucción de las economías parcial o totalmente destruidas, producto de la Segunda Guerra Mundial; y
3. El problema de la organización de los intercambios nacionales de mercancías, que comprendía los siguientes puntos:
 - A. Supresión de restricciones cuantitativas;
 - B. Prohibición de subvenciones a la exportación; y

⁹⁴ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Síntesis, España, 1996, pp. 19 y 20.

C. Reducción de derechos arancelarios.⁹⁵

Los dos primeros temas encontraron una solución vía institucional con los acuerdos de *Bretton Woods* en julio de 1944, creándose así el FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Por lo que hace a la intención de crear una organización que regulara el comercio internacional, la historia fija como precursor de esta idea a los Estados Unidos, dado que en febrero de 1945 el presidente Franklin Delano Roosevelt por medio de un mensaje al Congreso de los Estados Unidos señaló la necesidad de la creación de una organización, cuya finalidad sería la reducción de los obstáculos al comercio internacional de mercancías.⁹⁶ El primer intento se llevó a cabo por ese país, durante la Conferencia de las Naciones de América, celebrada en la ciudad de México en marzo de 1945 y que se conoció a partir de entonces como “la Conferencia de Chapultepec”, dicha conferencia sería la semilla de la Carta de Comercio y Empleo de la Habana.

Posterior a la conferencia mencionada, en noviembre de 1945 el gobierno norteamericano presentó un memorial titulado “Propuestas para una expansión del comercio mundial y la ocupación”, este documento fue publicado por el Departamento de Estado Norteamericano bajo el número 2411, en el que se contemplaban una serie de propuestas dirigidas a desarrollar el comercio mundial.⁹⁷ El documento norteamericano preveía igualmente la constitución de una organización internacional de comercio que se encargaría de la administración de las normas del comercio mundial.⁹⁸ Para discutir estas propuestas, se reunió en octubre de 1946 en Londres una comisión preparatoria de la Conferencia de Comercio y Empleo de las Naciones Unidas. Los trabajos de esa comisión dieron origen a lo que se llamó “Proyecto de Londres”, en este

⁹⁵ *Ibidem*, p. 20.

⁹⁶ REYES HEROLES, Jesús, *La carta de la Habana*, (Clásicos de la economía mexicana), Facultad de Economía y UNAM, México, 1948, p. 45.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 45.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 46.

documento se tomaron en consideración las condiciones de los países económicamente atrasados y las necesidades que éstos experimentaban,⁹⁹ concretamente en sus capítulos I y II.

Debemos hacer notar, que siendo Estados Unidos el único país que contaba con una infraestructura económica intacta al finalizar la Segunda Guerra Mundial, era lógico que buscara este país la regulación del comercio mundial, en donde se les garantizara el acceso a los mercados de otras naciones, igualmente debemos señalar que en los primeros intentos por regular el comercio internacional se hizo un análisis de las desigualdades a las que se enfrentarían los países económicamente débiles en el marco de un comercio internacional liberalizado, pero que posteriormente se abandonaría y que no sería retomado, sino hasta el año de 1965.

Posterior al proyecto de Londres, del 20 de enero al 25 de febrero de 1947, se reunió la comisión preparatoria en *Lake Success New York*, y de ahí emanó otro documento que sería conocido con el nombre de “Proyecto de Nueva York”. Los puntos de vista de los países económicamente atrasados, existentes en el Proyecto de Londres, no aparecen ya consignados en el nuevo Proyecto.¹⁰⁰

De marzo a agosto de 1947 se verificó en Ginebra la segunda sesión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo para discutir el proyecto emanado de la sesión de *Lake Success NY*, estas deliberaciones efectuadas en Ginebra dieron dos resultados: primeramente el surgimiento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio,¹⁰¹ así como el proyecto de Carta del Comercio Internacional a discutirse en la Habana.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 47.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 47, 48 y 49.

¹⁰¹ Conocido actualmente con el nombre de *GATT 47*.

En el capítulo VI del proyecto de Ginebra se pretendía asegurar el abastecimiento de materias primas a los países desarrollados.¹⁰² Por lo que a subsidios se refiere, se reconocía que en el comercio internacional es frecuente la utilización de los mismos; dicha práctica se tutelaba en los artículos 25 al 29 del proyecto, donde se permitía que los países con recursos financieros pudieran seguir otorgando subsidios a la producción.¹⁰³

Podemos observar como las subvenciones en general eran aceptadas por la mayoría de los países que intervenían en el comercio mundial, en donde si bien eran prerrogativas de los países en desarrollo, lo cierto es que los únicos en poder proporcionarlas, en una forma suficiente, eran los países industrializados, lo que presumiblemente fue una de las razones que originó desconfianza entre los países de América Latina respecto del comercio mundial, los cuales se alejarían por varias décadas del comercio, para refugiarse en una economía autárquica hasta mediados de la década de los ochenta.

A efecto de discutir la aprobación del proyecto de Ginebra, se celebró en 1947 la Conferencia Mundial en la Habana, Cuba, donde se proponía el establecimiento de una Organización Internacional de Comercio, por medio de un documento que habría de conocerse como “Carta de la Habana”, que constaba de 106 artículos y 16 anexos que habrían de fijar los principios básicos que regularían el comercio internacional.

La Carta de la Habana agrupaba sus artículos en nueve capítulos relativos a:

1. Propósitos y objetivos;
2. La ocupación y la actividad;
3. Desarrollo económico;

¹⁰² REYES HEROLES, Jesús, *La carta de la Habana Op. cit.*, p. 54.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 59.

4. Política económica;
5. Prácticas comerciales restrictivas;
6. Acuerdos internacionales sobre productos;
7. Estructura de la OIC;
8. Solución de diferencias; y
9. Disposiciones generales.

Se establecía en el proyecto de la Carta de la Habana que el hecho de estabilizar precios, hacía difícil el equilibrio entre los intereses de países productores y consumidores.¹⁰⁴ Por otra parte, en el artículo 90 de la Carta, párrafo segundo, incisos “a” y “c”, se permitía imponer restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero importado en cualquier forma.¹⁰⁵ La Carta de Comercio y Empleo de la Habana permitía, dentro de ciertas limitaciones, el uso de restricciones cuantitativas con fines de protección al sector agrícola; y para evitar la escasez de productos esenciales, permitía establecer restricciones a la exportación, así como restricciones con fines financieros para salvaguardar la balanza de pagos.¹⁰⁶

Por lo que se refiere a los subsidios, la Carta de la Habana preveía en el párrafo segundo del artículo 25, que se entendía por subsidio a la exportación, a aquella concesión de sumas condonadas a los productores por parte de un gobierno.¹⁰⁷

Ahora bien, por lo que respecta a la aprobación de la Carta de 1948 y de la OIC encargada de administrarla, debía ser sometida antes de su puesta en práctica a la ratificación de los propios países firmantes. Sin embargo, aun y cuando los Estados Unidos fueron los principales promotores de la idea, se

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 90.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 102 y 103.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 103.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 105.

plantearon diversos conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso de este país, que dieron por resultado la no-ratificación de la Carta.¹⁰⁸

Las posibles razones por las que el Congreso de los Estados Unidos no aprobara la Carta de la Habana, fueron quizá por la tensión política existente entre un presidente demócrata (Harry Truman) y un Congreso de mayoría republicana; otros han hecho hincapié, en que las preocupaciones del año 48 y siguientes respecto de la guerra fría hicieron desconfiar a los congresistas; otros han señalado que Estados Unidos no veía suficientemente condenados los “carteles” y otros elementos de prácticas comerciales restrictivas; y hay quienes manifiestan que el sistema de igualdad de voto para todos los participantes no resultaba conveniente para dicho país.¹⁰⁹

Por nuestra parte pensamos que el Congreso Norteamericano veía el peligro de una competencia futura para la economía norteamericana en los países de Europa, que en ese momento se encontraba destruida, pero que habría de participar tarde o temprano en el comercio internacional, como así aconteció.

No obstante lo anterior, durante siete años, hasta 1955 se plantearon por parte del Ejecutivo al Congreso las intenciones de aprobar el surgimiento de un organismo internacional de comercio.¹¹⁰ Sólo dos países, sobre el mínimo de diez necesarios, ratificaron dicha Carta, estos países fueron Australia y Liberia,¹¹¹ de cualquier modo la OIC nunca entro en vigor.

¹⁰⁸ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Op. cit., p. 22.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ TUSSIE, Diana, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial, un desafío al GATT*, Eduardo L. Suárez (Trad.), Fondo de Cultura Económica, México 1988, p. 23.

B. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

De marzo a agosto de 1947 se verificó en Ginebra la segunda sesión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, para discutir el proyecto emanado de la sesión de *Lake Success NY*, en esta conferencia se negociaron acuerdos concretos para una suavización de los derechos arancelarios y en general de todo tipo de obstáculos al comercio esperando que todo ello se integraría en los resultados finales de la Conferencia junto con los trabajos sobre la organización internacional de comercio; se iniciaron y complementaron negociaciones arancelarias, técnicamente los trabajos se incluyeron en un acta final que comprende el texto conocido el día de hoy como “GATT 1947”, es decir, un Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.¹¹² El GATT, mejor conocido por sus siglas en inglés y cuyo significado es *General Agreement on Tariff and Trade* fue firmado el 30 de octubre de 1947 en Ginebra por 23 países miembros de la ONU, de los cuales 12 países eran desarrollados y 11 en desarrollo,¹¹³ entrando en vigor el 1 de enero de 1948. Los países suscriptores fueron: Los Gobiernos del Commonwealth de Australia, Reino de Bélgica, Birmania, Estados Unidos del Brasil, Canadá, Ceilán, República de Cuba, República Checoslovaca, República de Chile, República de China, Estados Unidos de América, República Francesa, India, Líbano, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de Noruega, Nueva Zelanda, Reino de los Países Bajos, Paquistán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rhodesia del Sur, Siria y Unión Sudafricana.¹¹⁴

Las negociaciones del GATT se celebraron de una manera que hoy consideramos tradicional, producto por producto y país por país, y se refirieron

¹¹² DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Op. cit., p. 22.

¹¹³ HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kosteci, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, Oxford University Press, segunda edición, Gran Bretaña, 2001, p. 38.

¹¹⁴ QUINTANA ADRIANO, Elvira Arcelia *El comercio exterior de México* “Marco jurídico, estructura y política”, segunda edición, Porrúa y UNAM, México, 2003, pp. 180 y 181

solamente a derechos arancelarios.¹¹⁵ El *GATT* aparece básicamente dedicado a cuestiones arancelarias, pero también contempla aspectos de política comercial que previsiblemente hubiesen sido incorporados a la OIC, y que constituiría durante casi cincuenta años el principal instrumento jurídico para el comercio mundial hasta la aparición de la OMC.

El *GATT* tenía las siguientes características:

1. La aplicación práctica de la idea de cooperación internacional, con el deseo de evitar las consecuencias negativas del bilateralismo;
2. El *GATT* fue durante 47 años un acuerdo y una organización multilateral, hasta llegar en 1994 con la creación de la OMC;¹¹⁶
3. Surge con carácter provisional a la espera de la creación de la OIC;
4. En sus normas se preveía, en casos muy importantes, la no-aplicación íntegra de sus principios y reglas;
5. Por primera vez en la historia existen normas internacionales para regular las políticas comerciales de los países contratantes;
6. Es un documento jurídico que trata de regular aspectos y doctrinas económicas;
7. Aplicación de la llamada “Cláusula del Abuelo”;¹¹⁷ y ¹¹⁸
8. Su origen anglosajón que queda reflejado en multitud de aspectos, tales como:

¹¹⁵ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, *Op. cit.*, pp. 22 y 23.

¹¹⁶ Entender la OMC: información básica, Los años del *GATT*: de La Habana a Marrakech, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm.

¹¹⁷ Debido a que no existía coincidencia entre la legislación interna de diversos países con el marco jurídico del *GATT*, se llegó al acuerdo sobre un protocolo de aplicación provisional (cláusula del abuelo), en el cual cada Estado aplicaría los principios del *GATT*, en la medida que no contraviniera a su orden jurídico interno.

¹¹⁸ QUINTANA ADRIANO, Elvira Arcelia, *El comercio exterior de México*, *Op. cit.*, p. 181.

- A. La casuística;
- B. La primacía del logro de soluciones; y
- C. La preponderancia del precedente, etc.

La estructura organizacional se fue dando gradualmente conforme las necesidades lo dictaran.¹¹⁹ En 1951 apareció un Comité Intersesional para organizar la votación por correo aéreo o telegráfico, este comité fue reemplazado en 1960 por el consejo de representantes.¹²⁰ No obstante sus pocas y débiles instituciones, existieron seis órganos permanentes, los cuales se señalan por medio del siguiente esquema:



QUINTANA ADRIANO, Elvira Arcelia *El comercio exterior de México* “Marco jurídico, estructura y política”, segunda edición, Porrúa y UNAM, México 2003, p. 191.

La naturaleza jurídica del *GATT* es la de un acuerdo internacional de carácter comercial entre Estados y territorios con capacidad para ello, a sus firmantes se les denomina adecuadamente “Partes Contratantes”.

El *GATT* de 1947 no era formalmente una institución, sin embargo, en la práctica, era al mismo tiempo, un ordenamiento jurídico y una institución, no obstante lo anterior, al surgir la Organización Mundial del Comercio, aparece el

¹¹⁹ HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kosteci, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, *Op. cit.*, p. 38.

¹²⁰ *Idem.*

GATT de 1994, el cual es simplemente un conjunto de preceptos que forman parte del patrimonio jurídico del la OMC.¹²¹

Por lo que hace a los derechos y obligaciones de sus “Partes Contratantes”, se ejercitaban y cumplían mediante dos tipos fundamentales de negociación: de accesoión, es decir, mecanismos para los países que pretenden integrarse en el mismo, y por medio de las rondas de negociación.¹²²

Entre los derechos de los países contratantes destacan el de disfrutar de las concesiones negociadas¹²³ y de participar en los procesos de toma de decisión.¹²⁴

Por lo que concierne a las obligaciones que planteaba el *GATT*, se pueden citar:

1. La de adecuar las políticas comerciales de los Estados partes a los principios y disciplinas del acuerdo; y
2. Proporcionar concesiones negociadas que hayan afectado los derechos arancelarios de cada parte, especialmente en el periodo 1948-1979.¹²⁵

Ahora bien, en lo que se refiere a los principios del *GATT* destacan la necesidad de transparencia y la no discriminación. Esta última se hará efectiva

¹²¹ *Ibidem*, pp. 37 y 38.

¹²² DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, *Op. cit.*, p. 25.

¹²³ Varias de estas concesiones han sido protegidas a través de un complejo mecanismo de solución de diferencias.

¹²⁴ El *GATT* desarrolló la técnica del consenso que se ha incorporado a la OMC, que consiste en la discusión o negociación hasta llegar a un punto de acuerdo, esto es un sistema de mínimos, cuando se plantea en público la cuestión ya discutida nadie se opone, y el tema queda aprobado por las partes para interpretar el acuerdo, modificarlo y, según un peculiar procedimiento conceder exenciones con respecto al cumplimiento de obligaciones.

¹²⁵ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, *Op. cit.*, pp. 25 y 26.

por medio de las cláusulas de “Nación más Favorecida” (NMF) y de “Trato Nacional”.¹²⁶

Debemos señalar que las reglas que planteaba el *GATT* quedaron en buena parte vacías de contenido práctico, y fue necesario la negociación de códigos o acuerdos en las rondas de negociación, especialmente durante el periodo 1973-1994, para hacer efectivas las disposiciones del citado acuerdo.¹²⁷

La figura de las rondas de negociaciones fue heredada del *GATT* a la OMC, dichas rondas de negociación no tienen fecha fija para su celebración, se ha dicho que suelen celebrarse cuando la situación económica presenta signos de optimismo. Las seis primeras rondas se han referido casi exclusivamente a cuestiones arancelarias, sin embargo, la de Tokio (1973-1979) y la de Uruguay (1986-1994) además de este tema, se han referido a materias que revolucionarían la concepción del comercio internacional.

Las rondas de negociaciones del *GATT*, antes de convertirse a OMC, fueron las siguientes:

1. Primer ronda de negociaciones celebrada en Ginebra después del fracaso de la Carta de la Habana, en el año de 1947, que da origen al *GATT*;
2. Ronda de Annecy celebrada en Francia en el año de 1949, donde se permite el ingreso de 11 nuevos países;
3. Turquía de 1950 a 1951, donde se permite el acceso a la República Federal Alemana y se acuerda una disminución de los aranceles que existían en 1948, asimismo, en 1950 China se aparta del *GATT*¹²⁸ y

¹²⁶ *Ibidem*, p. 26.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 29.

¹²⁸ HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kosteci, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, Oxford University Press, segunda edición, Gran Bretaña, 2001, pp. 40 y 41.

en 1951 y se establece el primer órgano del *GATT* (Comité Interseccional);¹²⁹

4. Ronda de Ginebra -1955 a 1956-, donde se busca darle al *GATT* un carácter interinstitucional y Japón se incorpora al Acuerdo,¹³⁰ en 1957 se lleva a cabo la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE);¹³¹
5. Ronda Dillon celebrada en Suiza en el año de 1960, nombrada de esta manera por la propuesta que hizo el Subsecretario de Estado de EUA Douglas Dillon, para que se llevara a cabo, en donde la Comunidad Económica Europea (CEE) negoció en nombre de sus miembros la reducción de aranceles frente a los terceros países, es la primera ocasión en la que la Comunidad Económica Europea llevó negociaciones en nombre de sus miembros, en 1960 aparece un nuevo órgano del *GATT*, el Consejo de Representantes,¹³² en 1961 se permite la restricción a las importaciones de algodón como excepción a los principios del *GATT*¹³³ y en 1962 se establece un periodo de 3 años más, para el periodo de vida de la excepción del algodón y que en 1974 daría origen al Acuerdo Multifibras;¹³⁴
6. Ronda Kennedy celebrada en Suiza entre 1964 y 1967, en donde por la Ley de Expansión Comercial se autoriza al Gobierno Norteamericano a negociar la reducción arancelaria de hasta 50% en un plazo de 5 años, así como la supresión de arancel en el 80% de los productos que se comercializaban con la CEE, en 1965 se incorpora la cuarta parte del *GATT* relativa a los países en

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ *Idem.*

¹³² *Idem.*

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Idem.*

desarrollo,¹³⁵ y en 1967 ingresa Polonia al GATT, siendo el primer país de economía planificada que se incorpora,¹³⁶

7. Ronda Tokio llevada a cabo en esta ciudad entre los años de 1973 y 1979, en 1974 aparece el Acuerdo Multifibras,¹³⁷ además se discutieron temas como salvaguardias, neoproteccionismo y la asistencia técnica a los países en desarrollo, aprobándose seis códigos de conducta:

- A. *Antidumping*;
- B. Valoración aduanera;
- C. Salvaguardias y derechos compensatorios;
- D. Obstáculos técnicos al comercio internacional;
- E. Licencias de importación; y
- F. Compras de gobierno.

8. Ronda Uruguay (véase en este capítulo Ronda Uruguay, pág. 64), en 1995 entra en funciones la OMC,¹³⁸ 1996 se lleva a cabo la primer Conferencia Ministerial de la OMC, se crean los grupos de trabajo en materia de comercio e inversión, políticas de competencia políticas comerciales,¹³⁹ 1997, 40 gobiernos acuerdan eliminar los aranceles a las computadoras y productos de telecomunicación para el año 2000, se concluye un acuerdo básico en materia de telecomunicaciones bajo los auspicios del GATS,¹⁴⁰ en 1998 se conmemora el 50 aniversario del sistema multilateral de comercio en Ginebra,¹⁴¹ 1999 se lleva en Seattle, Estados Unidos, la reunión ministerial, la cual

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ *Idem.*

constituyó un fracaso, en donde se habría de llevar a cabo el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones.^{142 143}

9. Ronda de Doha, también conocida como ronda del milenio (véase en este capítulo Declaración de Doha, pág. 89).

Establecer políticas sobre derechos arancelarios fue una prerrogativa que correspondía a los participantes en las rondas de negociación, las decisiones sobre protección o no de una economía corresponden a cada “Parte Contratante”, en donde tenían en cuenta sus situaciones específicas.¹⁴⁴

Por lo que hace al análisis de la estructura del *GATT*, diremos que se divide en cuatro secciones, en donde se tratan temas muy específicos; sobre a lo que aranceles se refiere, la primera (artículos 1 y 2) recoge el principio de “Nación más Favorecida” y se definen las listas nacionales de concesiones; la segunda (artículos 3 a 23) se refiere a las prácticas de política comercial empleadas por los gobiernos; la tercera contiene básicamente normas de procedimiento y comprende los artículos 24 a 35; y por último, en 1965 se aprobó un protocolo que añadía las cuestiones de comercio y desarrollo (artículos 36 a 38). Esta última parte se redactó conjuntamente en español, francés e inglés, las anteriores solo en los dos últimos idiomas expresados.

Por lo que hace a la participación de nuestro país, debemos recordar que México participó en los debates de la Organización Internacional de Comercio, asimismo, intervino como observador desde los inicios del *GATT*,¹⁴⁵ sin embargo, no fue sino hasta 1979 en que se estudió la posibilidad de incorporar a México al *GATT*, para lo cual se suscribió por parte de nuestro país el protocolo de adhesión al *GATT*, sujetando dicha adhesión a un proceso de

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ QUINTANA ADRIANO, Elvira Arcelia *El comercio exterior de México* “Marco jurídico, estructura y política”, *Op.cit.*, p. 183

¹⁴⁴ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, *Op. cit.*, p.31.

¹⁴⁵ CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 34.

estudio para determinar la conveniencia de adherirse al citado acuerdo, llevándose para el efecto una consulta en diversos sectores de la población; dicha consulta arrojó como resultado el rechazo generalizado a dicho ingreso, inclusive, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior se manifestó en el sentido de que no era el momento oportuno para que México se incorporara al *GATT*,¹⁴⁶ no obstante lo anterior, lo que habría de determinar la decisión del gobierno de López Portillo para no incorporarse al *GATT*, fue el rechazo de los trabajadores de PEMEX en Guadalajara el 18 de marzo de 1980.¹⁴⁷ Aún así, México se encontraba vinculado al *GATT* en varias formas: primero como observador permanente del *GATT*; además Estados Unidos como miembro del *GATT*, había adecuado sus políticas de comercio a las previstas en el *GATT*, las cuales se le aplicaban a México; también nuestro país era parte del llamado Acuerdo Multifibras que se había suscrito al amparo del *GATT*; a la vez que, México sostenía acuerdos comerciales bilaterales con países miembros del *GATT*, por lo que se le aplicaba la llamada “cláusula de NMF”.¹⁴⁸

En el año de 1985 se volvió a solicitar el ingreso de México al *GATT*, así, el 25 de noviembre de 1985 se inicia el proceso de adhesión, reconociendo a México como país en desarrollo y cuya adhesión se llevó a cabo el 24 de agosto de 1986.¹⁴⁹ El Senado de la República aprobó dicha adhesión el 11 de septiembre de 1986 y fue promulgada el 6 de noviembre del mismo año.¹⁵⁰

Por lo que hace a la apertura del sector agrícola de México al amparo del *GATT*, se le reconoció a nuestro país el estatus de país en desarrollo por medio de una cláusula que reconocía el carácter prioritario que otorgaba México al sector agrícola, por lo que nuestro país aplicaría un sistema de sustitución

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 35 y 36.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 36.

¹⁴⁸ QUINTANA ADRIANO, Elvira Arcelia, *El comercio exterior de México* “Marco jurídico, estructura y política”, *Op. cit.*, pp. 196 y 197.

¹⁴⁹ Página oficial de la OMC, <http://www.wto.org>.

¹⁵⁰ CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, *Op. cit.*, pp. 36 y 37.

gradual de permisos de importación en la medida en que fuera compatible con los objetivos del sector, asimismo, se comprometió a reducir sus derechos de aduana a un máximo de 50%,¹⁵¹ no obstante, ese techo de protección que significó el *GATT* al momento de nuestra adhesión, México inició una política económica tendiente a la apertura, mas allá de los compromisos adquiridos en el sistema multilateral de comercio, hecho que habríamos de ver, de manera más clara con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹⁵²

Podemos decir que la falta de participación directa de México en el *GATT*, dio como resultado una serie de compromisos, adquiridos de forma indirecta, en donde no se contaba con beneficios del comercio mundial, asimismo, existió un desarrollo económico sustentado en vicios originados por un proteccionismo, durante un período muy largo, que trajo entre otros problemas el encarecimiento de productos junto con una mala calidad de los mismos, y, en donde por falta de una competencia que obligara a la innovación y modernización la apertura inminente a la competencia internacional dio como resultado la destrucción de la mayoría de los agentes económicos de nuestro país, que aunque se hubieran atenuado dichos efectos, con una política de reconversión industrial, lo cierto es que era un problema de dos, en donde dos tenían que haber contribuido a la solución de dicho retraso en la producción de México y no solo el gobierno como se le ha querido atribuir hasta nuestros días.

¹⁵¹ REY ROMAY, Benito (Coordinador), *La Integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿Alternativa o Destino?*, cuarta edición, Siglo XXI, México, 1995, p. 409.

¹⁵² PEÑA TORRES, Eulalia y Emilio Romero Polanco, (Coordinadores), *La modernización del campo y la globalización económica*, *Op. cit.*, pp. 90 y 91.

a. Subvenciones previstas en el artículo XVI del *GATT*.

De la lectura de los preceptos del *GATT*, se puede desprender que fueron redactados de tal modo que no se aplicaran sus normas a los subsidios otorgados al sector agrícola, no obstante lo anterior, en las Rondas Kennedy y Tokio se tocó el tema agrícola sin llegar a ningún avance.¹⁵³

Las reglas del *GATT* eran insignificantes en lo que se refería al comercio agrícola. Solo el artículo XI hace una referencia directa en torno al comercio de bienes agrícolas, autorizando la restricción unilateral de tráfico de bienes agrícolas.¹⁵⁴

El artículo XVI del *GATT* de 1947 establecía tímidamente regulaciones en materia de subsidios,¹⁵⁵ en donde se prevé que los Estados que los emplearan, tenían que notificarlo a los países afectados para abrir consultas con el damnificado, con el fin de limitar o prohibir el perjuicio a la nación que recibiera la mercancía subsidiada, sin embargo, contra los países que impulsaban esta práctica desleal no se preveía sanción alguna.¹⁵⁶ Menciona Luis Malpica que el objeto principal del artículo XVI era reglamentar lo concerniente a las subvenciones, tanto en el aspecto general (sección A) como a la exportación (sección B).¹⁵⁷

En este artículo se observa una ausencia definitoria de lo que es una subvención y sus distintas modalidades, laguna que habría de colmarse hasta el surgimiento del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

¹⁵³ RAGNAVAN, Chakravarthi, *Un GATT sin cascabel* "La Ronda Uruguay una sigilosa reconquista del tercer mundo", Altamira, Raquel Núñez y Beatriz Sosa Martínez (Trads.), Uruguay, 1990, p. 235.

¹⁵⁴ HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kosteci, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, *Op. cit.*, p. 212.

¹⁵⁵ Hoy día, se puede entender por subsidio a aquellas ayudas que los Estados brindan a los exportadores para facilitar las ventas externas de sus productos, los subsidios responden a políticas gubernamentales.

¹⁵⁶ RAGNAVAN, Chakravarthi, *Un GATT sin cascabel* ", *Op. cit.*, p. 235.

¹⁵⁷ MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?* " *Las consecuencias prácticas del ingreso de México al Acuerdo General*, primera edición corregida, aumentada y actualizada, Grijalbo, México, 1988, p. 159.

A efecto de contrarrestar los subsidios, EUA empezó a imponer acuerdos bilaterales con el fin de restringir su uso a cambio de facilitar el acceso a su mercado. Tales acuerdos delimitaban de una manera muy detallada el campo de acción en materia de ayudas del Estado a cambio de procedimientos muy previsibles a la hora de fijar un derecho compensatorio, dichos acuerdos fueron la base para el surgimiento del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay.

Del análisis de este artículo XVI, podemos desprender que éste resulta insuficiente para regular los subsidios en general y aun más a los subsidios dirigidos al sector agrícola, observando que esta laguna jurídica, se dio en forma deliberada, a efecto de que los países desarrollados, quienes tenían la capacidad de proporcionar subsidios, mantuvieran en su esfera jurídica la prerrogativa de aplicarlos de manera discrecional.

En la ronda Kennedy y en la de Tokio la posición de la Comunidad Económica Europea fue que la PAC no fuera negociada, lo que detuvo el avance de la ronda Tokio, no fue sino hasta con el presidente Cáster en que se pudo llevar a cabo su conclusión.¹⁵⁸

El GATT de 1947 permitió una gran libertad para el establecimiento de subsidios,¹⁵⁹ en virtud de que en el Acuerdo no se estableció lo que habría de entenderse por el término subsidio,¹⁶⁰ además, nos encontrábamos con el problema de determinar que subsidio distorsionaba el comercio, lo que propició que en los 70's y 80's se incrementaran las disputas sobre el comercio de bienes agrícolas, situación que habría de corregirse en la Ronda Uruguay.¹⁶¹

¹⁵⁸ HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kosteci, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, *Op.cit.*, p. 213.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 171.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 172.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 172.

Ahora bien, debemos señalar que bajo el *GATT* los países en desarrollo eran libres de usar subsidios a la exportación, sin embargo, como ya se ha mencionado repetidamente, era una atribución que en la práctica resultaba difícil.¹⁶² Países desarrollados y en desarrollo utilizaron a los subsidios como programas de fomento a las exportaciones.¹⁶³

b. Salvaguardias previstas en el artículo XIX del *GATT*.

No obstante que el *GATT* prevé una serie de principios que buscan garantizar el comercio mundial liberalizado, dentro de su texto existían algunas excepciones, por ejemplo, observamos el artículo XIX del *GATT* que se refiere a las medidas de urgencia que puede adoptar un Estado en casos de importación de productos en situaciones particulares, esta amplia definición recoge las tradicionales cláusulas de salvaguardia de los acuerdos comerciales bilaterales celebrados antes de la firma del *GATT*.¹⁶⁴

Podemos definir a la salvaguarda, como aquella facultad de un Estado para regular y controlar, así como restringir y aún prohibir el comercio exterior cuando lo considere urgente, con el fin de proteger la producción nacional en caso de importaciones en cantidades tales que causen o amenacen causar un perjuicio grave en la medida y durante el tiempo que considere necesario, teniendo como requisito para ello, la notificación por escrito con la anticipación debida a efecto de que se examine con la parte afectada.

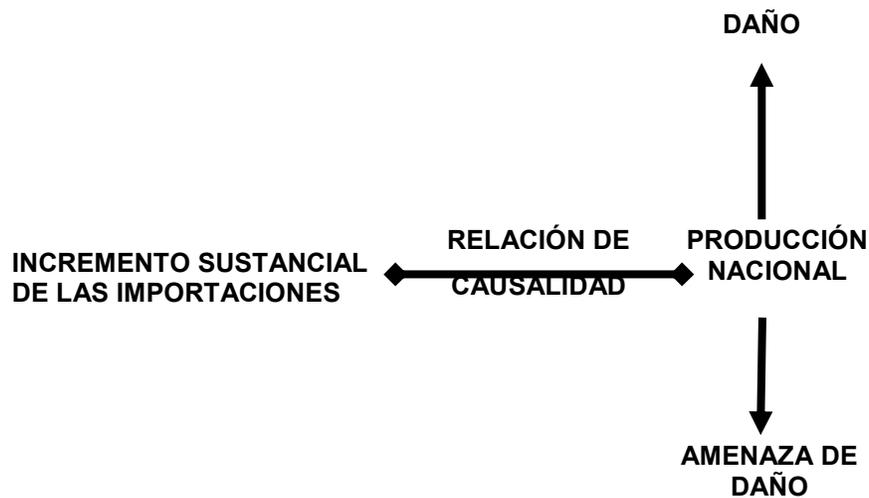
En el artículo XIX del *GATT*, podemos observar tres elementos: “importaciones en cantidades sustanciales”, “relación de causalidad” y “daño o amenaza de daño a la producción nacional”. Por lo que hace a la “relación de

¹⁶² *Ibidem*, p. 175.

¹⁶³ *Idem*.

¹⁶⁴ Los términos del artículo XIX del *GATT* están basados en un acuerdo comercial celebrado en febrero de 1942 entre México y Estados Unidos, véase HALPERIN, Marcelo, “Las medidas de salvaguardia en el *GATT* y en esquemas de integración económica entre países industrializados” *Revista integración latinoamericana*, año 12, número 128, octubre de 1987, Argentina, p. 43, *in fine*.

causalidad”, esta enlaza dos hechos, uno el incremento sustancial de las importaciones, y el otro una consecuencia negativa a la producción nacional, esquematizando lo anterior de la siguiente manera:



De lo expuesto, observamos una excepción a la aplicación de los mandatos del *GATT* para protección de una rama o sector de la producción de un país por medio de un procedimiento llevado dentro de un Estado.

2. Ronda Uruguay.

Como se había mencionado antes, durante la vigencia del *GATT* los países contratantes llevaban a cabo la realización de rondas de negociación, las cuales no tienen fecha prevista de celebración,¹⁶⁵ sin embargo, existió una ronda de negociaciones que habría de revolucionar las reglas e instituciones, que hasta ese momento existían en materia de comercio mundial, conocida el día de hoy como Ronda Uruguay.

Después de la Ronda Tokio, se llevó a cabo una reunión de las partes contratantes celebrada en 1982,¹⁶⁶ la cual partía del reconocimiento del grave peligro que podría correr el sistema multilateral de comercio, lo anterior se pudo

¹⁶⁵ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Op. cit., p.113.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 166 y 167.

verificar por las tensiones comerciales que se manifestaron con el aumento del número y la intensidad de los litigios entre “Partes Contratantes” y cuestiones relacionadas con las salvaguardas al comercio de productos agropecuarios.¹⁶⁷ El grupo debía examinar las posibilidades de desarrollo de una nueva ronda de negociaciones.¹⁶⁸

En noviembre de 1985 un grupo de altos funcionarios propuso a las Partes Contratantes, el establecimiento del comité preparatorio de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. El comité debía elaborar una serie de recomendaciones relativas al programa de trabajo, el cual tenía que adoptarse mediante una reunión ministerial que se celebraría en septiembre de 1986.¹⁶⁹ Durante una semana de intensas negociaciones los representantes de los países buscaron la convergencia de opiniones, así, el 20 de septiembre de 1986 se pudo presentar un documento que habría de conocerse como “Declaración de Punta del Este”. Ésta declaración comprende dos partes, la primera dedicada a las negociaciones sobre el comercio de mercancías, que encajan dentro del ejercicio normal de las actividades del *GATT*; y la segunda donde se consagran las negociaciones sobre comercio de servicios.¹⁷⁰

La declaración establecía como principales objetivos: la liberalización y expansión del comercio mundial; la consolidación del papel del *GATT*; el mejorar la capacidad de respuesta del *GATT*; fomentar la coordinación del *GATT* con otras organizaciones internacionales; y estimular la cooperación como único camino para la solución de los problemas del comercio.¹⁷¹

En la Declaración de Punta del Este “las partes contratantes” del *GATT* convienen en la necesidad de dotar de mayor disciplina y previsibilidad al

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 167.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 172.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 172 y 173.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 174.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 175 a 178.

comercio mundial de productos agropecuarios, mediante la corrección y prevención de restricciones y distorsiones.¹⁷²

En el plano agrícola, las negociaciones tenían por finalidad lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios, mediante la reducción de obstáculos a las importaciones y en el plano de la competencia se buscaría una mejor disciplina en la utilización de subvenciones directas e indirectas, así como una reducción gradual de los efectos negativos y el tratamiento de sus causas, se buscaba una reducción al mínimo de los efectos desfavorables en las barreras sanitarias y fitosanitarias al sector.¹⁷³ Las negociaciones sobre agricultura no progresaron de modo especial durante los primeros años. Durante los días 3 a 9 de diciembre de 1988, se celebró una sesión de trabajo en Montreal, en la que se debía hacer un balance del estado que guardaban las tareas de la negociación.¹⁷⁴

Ahora bien, debemos señalar que hasta mediados de 1990 no se puede decir que existieran impulsos para el término de la Ronda debido a fenómenos internacionales que la situaban en un segundo plano, tales como la caída del muro de Berlín; la reunificación Alemana; y una tendencia al retroceso económico. No obstante esto, en julio de 1990 se convocó en Ginebra a una reunión del Comité de Negociaciones Comerciales, en la que se pretendía fuese aprobado un acuerdo marco, para cada uno de los distintos subgrupos de negociación, con la esperanza de que se diese en esta reunión un impulso que llevara a la conclusión definitiva de la ronda en diciembre de 1990.¹⁷⁵

En diciembre de 1990 se celebró la reunión que se tenía previsto fuera la última, en Bruselas, Bélgica, y en la que la CEE insistió en que se debía buscar un avance en el sector agrícola; otros países se polarizaron en la

¹⁷² *Ibidem*, pp. 197 y 198.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 198.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 218.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 221.

temática agrícola exigiendo como condición previa para el avance en los demás sectores una flexibilización de la posición comunitaria.¹⁷⁶

No obstante que se plasmaron los diversos esfuerzos en el documento titulado “Elementos para la Negociación de un Acuerdo sobre el Programa de Reforma Agraria” con el fin de concluir dicha ronda, éste no fue aceptado por la CEE ni por Japón ni Corea, razón por la cual otros países no aceptaron continuar las negociaciones, por lo que el presidente de la Conferencia la suspendió, encargándosele al Director General del *GATT* realizar los esfuerzos necesarios para seguir las negociaciones, siendo que al final, la reunión fue considerada como un rotundo fracaso.¹⁷⁷

Posterior a la reunión de Bruselas, surgieron una serie de acontecimientos, unos dentro de la ronda y otros externos, que habrían de poner fin a lo que sería la Ronda Uruguay. Dichos acontecimientos fueron los siguientes:

1. Las iniciativas de bloqueo entre Estados Unidos y la CEE;
2. Dos acontecimientos políticos:
 - A. Las elecciones presidenciales en Estados Unidos de 1992; y
 - B. La cumbre de Maastricht en Europa;
3. El desarrollo del contencioso agrícola; y
4. Finalmente la celebración de varias reuniones de trabajo entre las que destacan:
 - A. La de Blair House en noviembre de 1992;
 - B. La de Tokio en julio de 1993; y
 - C. Finalmente la de Bruselas en diciembre de 1993, que permitieron allanar el camino hasta los resultados finales.¹⁷⁸

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 222.

¹⁷⁷ *Idem*.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 223.

La Secretaría del *GATT* asumió un papel en el desbloqueo de las negociaciones por medio de catorce subgrupos de negociación que se fusionaron en siete subgrupos sobre: acceso a mercados; agricultura; textiles y confección; subvenciones y salvaguardas; solución de diferencias y puesta en marcha de una organización multilateral de comercio; propiedad intelectual; y servicios.

Aparece en los subgrupos la creación de una organización llamada inicialmente “multilateral de comercio”.¹⁷⁹ A partir de los trabajos de los siete subgrupos el director general del *GATT* propuso un documento que lleva su nombre (Dunkel) y que se conoció en diciembre de 1991. El documento Dunkel era un compromiso en textos que contenía dos elementos, el primero respecto a los textos casi definitivos de los sectores en que se habían conseguido acuerdos en Bruselas en 1990, y por otro lado, una redacción que su autor consideraba cercana a las opiniones mayoritarias en los temas en que no existía ese acuerdo.

Como se había mencionado anteriormente, una de las reuniones de trabajo que impulsó el término de la Ronda Uruguay fue el acuerdo de *Blair House*, el cual se conoció hasta el 20 de noviembre de 1993, en donde se manejaba: la conversión de la protección por medio de aranceles; un apoyo interno, “Medida Global de Apoyo”; por lo que se refiere a la ayuda a la exportación se buscaría su reducción; reequilibrio en las relaciones de Estados Unidos con la CEE; el establecimiento de la “Cláusula de Paz”, consistente en que durante un plazo de seis años las restituciones y las ayudas europeas no serían objeto de contenciosos en el *GATT*; y medidas de compensación relativas a las oleaginosas.

En 1993 concurren dos acontecimientos que habrían de ponerle fin a la Ronda Uruguay, el primero de ellos fue la autorización que obtuvo el

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 225.

presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, del Congreso, para hacer uso del *fast-track* en la negociación de la Ronda de Uruguay, motivo por el cual debía quedar finalizada dicha ronda antes del 15 de diciembre de 1993, asimismo, en julio de 1993 los componentes de la “cuadrilateral” (Estados Unidos, Japón, la CEE y Canadá) llegaron a un acuerdo en varios puntos fundamentales:

1. En productos industriales, se prevé la eliminación arancelaria y no arancelaria para ciertos sectores (farmacia, materiales de construcción, acero, cerveza, muebles);
2. Por lo que se refiere a la agricultura, además del compromiso de Blair House, se llevó a cabo un compromiso de negociación posterior para los sectores no incluidos; y
3. El 8 de diciembre de 1993 se llegó en Bruselas a un acuerdo que ampliaba las normas del acuerdo del Blair House en materia agrícola.¹⁸⁰

La importancia del comercio de bienes agrícolas dentro de la Ronda Uruguay se debió, entre otras razones a:

1. A que los subsidios en materia agrícola estaban aumentando, generando con esto una distorsión a los mercados internacionales;
2. Las disputas sobre el comercio de bienes agrícolas aumentaron considerablemente, imponiendo a cada Estado restricciones al comercio, en donde con el esquema de la retaliación, se podría afectar la libre concurrencia de los bienes manufacturados;
3. La liberación de los bienes agrícolas ofreció la oportunidad para que EUA colocara sus excedentes agrícolas en otros países;
4. La Ronda Uruguay era una oportunidad para que la Comunidad Económica Europea modificara su PAC; y

¹⁸⁰ *Ibidem*, pp. 231 y 232.

5. La reducción de los subsidios a la exportación en productos agrícolas fue un reclamo del Grupo de Cairns.¹⁸¹

En virtud de la política de la Unión Europea de no negociar ni reducir sus subsidios, en la década de los 80's los países impulsaron una política de subsidios para contrarrestar los efectos que se producían en el mercado, originando con ello serias disputas. No fue sino hasta durante la ronda Uruguay en la que aparece el grupo de CAIRNS el cual tenía como objetivo buscar la reducción y eliminación de subsidios al sector agrícola. No existió el problema de aceptar la reducción de subvenciones, en virtud de que los precios internacionales de bienes agrícolas en la década de los 90's eran superiores en proporción a lo que acontecía durante las rondas Kennedy y Tokio.¹⁸²

Vemos como la llamada Ronda Uruguay surge ante situaciones de crisis del sistema multilateral de comercio, donde las reuniones de trabajo se encontraban bloqueadas por las posturas de Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, por temas como subsidios a la producción en materia agrícola, y que a causa de acontecimientos políticos internos en esos países, se pudo llegar a buen término con la octava ronda de negociaciones del *GATT*.

Ahora bien, nos parece mas que interesante el hacer notar las semejanzas que tiene esta ronda de negociaciones con la situación actual que guardan las pláticas de la OMC, en donde, debido a la experiencia de la Ronda Uruguay, podríamos aventurar que ese bache en el que se encuentra la OMC dé cómo resultado la renovación del comercio mundial.

¹⁸¹ SCOTT, Jeffrey J (Editor), *Completing the Uruguay Round,; A results- oriented approach to the GATT trade negotiations*, Institute for international economics, USA, 1990, pp. 11 y 12.

¹⁸² HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kostecki, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, *Op.cit.*, p. 217.

A. Acuerdo de Marrakech.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay finalizaron con la reunión ministerial del Acuerdo de Marrakech, el 14 de abril de 1994, firmando dicho acuerdo 125 países, el Acuerdo de Marrakech se compone de 16 artículos,¹⁸³ en donde se establecen los siguientes puntos:

1. El surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC);
2. El establecimiento de acuerdos mercantiles multilaterales que estarían formando parte del patrimonio jurídico de la OMC, a saber:
 - A. Se incorpora en calidad de acuerdo multilateral el GATT, que habría de denominarse GATT 1994;
 - B. El establecimiento del Acuerdo General sobre Comercialización de Servicios, mejor conocido por sus siglas en inglés GATS;¹⁸⁴
 - C. Acuerdo sobre Agricultura;
 - D. Establecimiento del Acuerdo sobre la aplicación de medidas Sanitarias y Fitosanitarias;
 - E. Acuerdo sobre Textiles;
 - F. Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio;
 - G. Acuerdos sobre las medidas en materia de inversión relacionadas con el comercio;
 - H. Acuerdo sobre la inspección previa a la expedición;
 - I. Acuerdo sobre normas de origen;
 - J. Acuerdo sobre el procedimiento de trámite de licencias de importación; y
 - K. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.¹⁸⁵
3. Surgen dos entendimientos relativos a:
 - A. Solución de controversias; y

¹⁸³ WITKER Jorge y Laura Hernández, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior, Op. cit.*, p. 63.

¹⁸⁴ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio, Op. cit.*, p. 236.

¹⁸⁵ WITKER Jorge y Laura Hernández, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior, Op. cit.*, p.79.

- B. Al examen de las políticas comerciales.
- 4. Encontramos los llamados acuerdos plurilaterales, como acuerdos específicos sobre materias de comercio sectorial:
 - A. Aeronaves Civiles;
 - B. Contratación Pública;
 - C. Productos Lácteos; y
 - D. Carne de Bovino.^{186 y187}

Por lo que hace a la Organización Mundial del Comercio, diremos que los objetivos de la OMC son los de implantar un sistema basado en normas justas, equitativo y más abierto; liberar y suprimir progresivamente los obstáculos arancelarios y no arancelarios; rechazar el proteccionismo; y suprimir el trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales. Asimismo, debemos destacar su función en la administración y aplicación de los acuerdos mercantiles multilaterales y plurilaterales.¹⁸⁸

De manera muy breve diremos que la estructura de la Organización Mundial del Comercio tiene a las siguientes como instituciones principales:

1. La Conferencia Ministerial esta compuesta por representantes de todos los Miembros, se reúne por lo menos una vez cada dos años. Tiene la facultad de adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de la OMC, adoptar interpretaciones del Acuerdo por el que se crea la OMC así como de los Acuerdos

¹⁸⁶ En 1997 los Miembros de la OMC acordaron la terminación de los Acuerdos sobre Carne de bovino y los productos lácteos quedando únicamente los de compras de gobierno y aeronaves civiles, véase Entender la OMC: información básica, Los años del GATT: de la Habana a Marrakech, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm.

¹⁸⁷ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Op. cit., p. 236.

¹⁸⁸ *Idem*.

Comerciales Multilaterales,¹⁸⁹ también autoriza la adhesión de nuevos miembros;¹⁹⁰

2. El Órgano de Examen de Políticas Comerciales se encarga de vigilar que los Miembros ajusten sus políticas en materia comercial a los lineamientos de la OMC;
3. El Consejo General, compuesto por representantes de todos los Miembros, se reunirá según proceda. En los intervalos entre reuniones de la Conferencia Ministerial, desempeña las funciones de ésta. El Consejo General cumplirá también las funciones que se le atribuyan en el Acuerdo por el que se establece la OMC como concertar acuerdos de cooperación con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC, adoptar disposiciones para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC, adoptar el reglamento financiero y el proyecto de presupuesto anual, adoptar interpretaciones del Acuerdo por el que se crea la OMC, así como de los Acuerdos Comerciales Multilaterales. El Consejo General establecerá sus normas de procedimiento y aprobará las de los Comités;¹⁹¹ y
4. El Órgano de Solución de Diferencias.

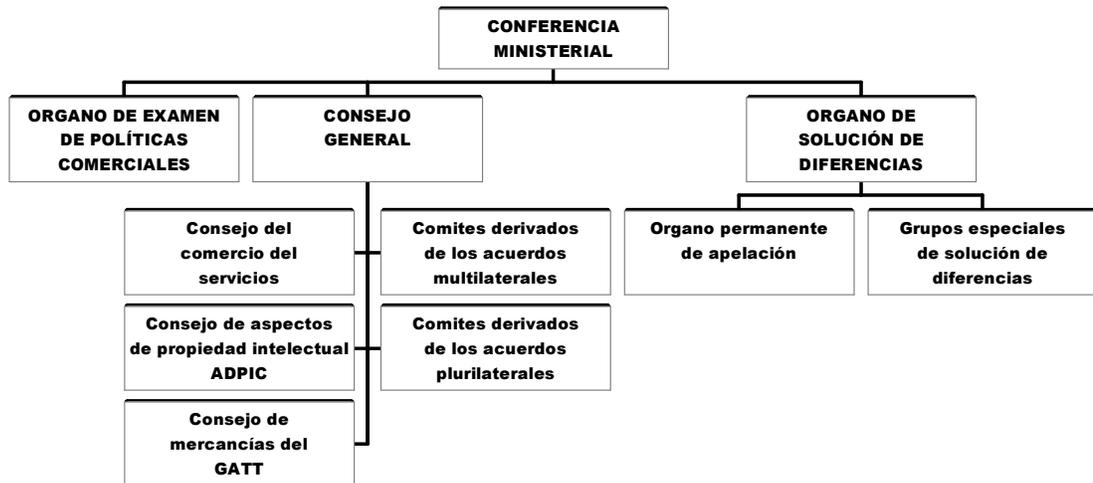
Podemos esquematizar la estructura administrativa de la OMC de la siguiente manera:

¹⁸⁹ Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, artículo IX, párrafo 2, <http://www.wto.org>.

¹⁹⁰ MONTAÑA MORA, Miquel, *La OMC y el reforzamiento del sistema GATT*, “Una nueva era en la solución de diferencias comerciales”, Mc Graw Hill, España, 1997, p. 26.

¹⁹¹ Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, artículo IV, párrafo 2, *Op. cit.*

Estructura administrativa de la OMC



Elaborado con información tomada de WITKER Jorge y Laura Hernández, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior*, UNAM, México, 1999, p. 67 y con la página oficial de la OMC, <http://www.wto.org>.

Tenemos que reflexionar sobre el hecho de que el Acuerdo de Marrakech además de dar origen a la OMC y de establecer las bases de un régimen jurídico para el comercio internacional por medio de los Acuerdos Multilaterales y Plurilaterales, nos ha aportado una nueva etapa de reorganización del sistema mundial de comercio, en donde en un principio el único instrumento con el que se contaba era el GATT, el cual surge después de la Segunda Guerra Mundial, y que a partir de 1994 se transformaría en la OMC y que cobra principal interés, ya que las decisiones del GATT tenían el carácter de recomendaciones, es decir, no eran vinculantes, en cambio con la OMC lo que se acuerda se convierte en obligatorio por encima de las políticas de los gobiernos, entonces observamos como la llamada rectoría económica del Estado y la soberanía se encuentran subordinadas a las reglas de un órgano internacional de comercio, en donde los más beneficiados son los Estados Unidos y los más perjudicados son los países en desarrollo, privándolos con esto de la libertad para diseñar sus políticas económicas.

El GATT y la OMC guardan muchas similitudes, como la figura del consenso, sin embargo, en materia de solución de controversias y la conformación de paneles, la OMC cuenta con mecanismos más complejos.

B. Acuerdo sobre Agricultura.

Las razones por las que el Estado interviene en el sector agrícola por medio de apoyos es debido a que:

1. Se estabilizan e incrementan los ingresos de los agricultores;
2. Garantizan la autosuficiencia alimentaria;
3. Se mejora la balanza de pagos;
4. Mantener el desarrollo de otros sectores de la economía; y
5. Se incrementa la producción agrícola.¹⁹²

Tanto los países desarrollados como en desarrollo apoyan y protegen, por medio de subsidios, a sus agricultores, sin embargo, tratándose de países en desarrollo, en virtud de que tienen una economía de subsistencia, si se llega a proteger el sector, la consecuencia directa es el encarecimiento de productos agrícolas, en cambio los países industrializados, aun y cuando no cuentan con ventajas comparativas, logran un superávit el cual se coloca en el extranjero mediante políticas de exportación.¹⁹³

Debido a las características *sui generis* del sector agrícola, así como por las controversias existentes respecto del sector, en 1994 se firma el acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay que constituye el marco normativo de la Organización Mundial del Comercio en materia de políticas agrícolas

¹⁹² HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kosteci, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, *Op.cit.*, p. 210.

¹⁹³ *Ibidem*, pp. 211 y 212.

(producción animal y vegetal),¹⁹⁴ el texto de este acuerdo comprende trece partes, veintiún artículos y cinco anexos.¹⁹⁵

Las negociaciones sobre agricultura tuvieron 3 objetivos a saber:

1. Restricciones a las importaciones:
2. Programas de apoyo; y
3. Programas de subsidios a las exportaciones.¹⁹⁶

En el citado Acuerdo se hace una distinción entre países desarrollados y en desarrollo, de tal suerte que los compromisos que contempla se habrán de cumplir de manera diferenciada, según se trate de países desarrollados o en desarrollo, por lo que el periodo para cumplir con los compromisos pactados fue acordado para seis años, en los países desarrollados; y diez años para los países en desarrollo, contando a partir de 1995.¹⁹⁷

Los acuerdos de 1994 en el sector agrícola se realizaron para reducir el monto total de subsidios al productor, así como los destinados a la exportación e incrementar el acceso a las importaciones en sus mercados domésticos.¹⁹⁸

Menciona Yolanda Trápaga,¹⁹⁹ que en la terminología de la OMC los subsidios son clasificados según sus efectos, en “cajas de colores”, como las luces de un semáforo: verde (permitido), ámbar (disminuir), rojo (prohibido), también existe la caja azul, donde los subsidios están vinculados a programas

¹⁹⁴ TRÁPAGA DELFIN, Yolanda, “Los subsidios agrícolas: un capítulo desperdiciado”, *Revista Economía Informa*, México, número 314, febrero de 2003, p. 13.

¹⁹⁵ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, *Op. cit.*, p. 283.

¹⁹⁶ OLARREAGA, Marcelo, y Ricardo Rocha (compiladores), *La nueva agenda del comercio en la OMC*, Centro editorial Universidad del Rosario, Universidad Colegio Mayor de nuestra Señora del Rosario e Instituto del Banco Mundial, Colombia, 2000, p. 57.

¹⁹⁷ TRÁPAGA DELFIN, Yolanda, “Los subsidios agrícolas: un capítulo desperdiciado”, *Op. cit.*, p. 13.

¹⁹⁸ *Idem.*

¹⁹⁹ Doctora en economía, profesora e investigadora de la División de estudios de posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

que limitan la producción, además de contemplar las excepciones para los países en desarrollo.²⁰⁰

Los subsidios domésticos dentro del Acuerdo de Agricultura son medidos usando un indicador llamado “Medida Global de Apoyo (MGA).²⁰¹ Esta MGA se contempló por primera vez durante la Ronda Uruguay.

En 1994, 28 países establecieron niveles tope para su MGA y acordaron reducirlos en 20% cada año, hasta el 2000. Anualmente los países deben comunicar de manera oficial a la OMC su MGA, dando cuenta así, de su cumplimiento del acuerdo.²⁰²

En la agricultura todas las medidas de apoyo consideradas como distorsionadoras de la producción y el comercio caen en la caja ámbar (salvo algunas excepciones) y, el valor total de estas medidas debe ser cada vez más reducido e incluye todos los apoyos directos a la agricultura, salvo aquellos conocidos como la excepción *de minimis*, con esta exención se permite la exclusión de la MGA de los subsidios a bienes específicos, si el total del apoyo al producto no excede el 5% del valor de su producción en el caso de países desarrollados o 10% para los países en desarrollo. También pueden estar exentas las subvenciones a productos específicos, subsidios a insumos y pagos directos no relacionados con la producción corriente de mercancías específicas, si el valor total es menor al 5% del total de todos los bienes agrícolas producidos en las economías desarrolladas y 10% en las subdesarrolladas. La caja ámbar contempla la exclusión de los programas de la categoría de “productos no específicos” (PNE).

²⁰⁰ TRÁPAGA DELFIN, Yolanda, “Los subsidios agrícolas: un capítulo desperdiciado”, *Op. cit.*, p. 13.

²⁰¹ La medida global de apoyo (MGA) es el nivel anual de apoyo expresado en términos monetarios otorgado a un producto agrícola a favor de los productores de bienes agrícolas básicos o apoyo otorgado a un producto no específico a favor de los productores agrícolas en general, distinto del apoyo provisto bajo programas que califican como exentos de reducción.

²⁰² TRÁPAGA DELFIN, Yolanda, “Los subsidios agrícolas: un capítulo desperdiciado”, *Op. cit.*, pp. 13 y 14.

La caja azul es una exención de la regla general que dice que todos los subsidios ligados a la producción deben reducirse o ser mantenidos dentro de los niveles mínimos establecidos. Aquí se fijan instrumentos de control de la oferta que compensan parcialmente los efectos distorsionantes del comercio, y también están exentos de su inclusión en la MGA. Esta caja cubre pagos directamente ligados con el tamaño de superficie de cultivo o el número de animales, pero bajo ciertos esquemas que también limitan la producción, imponiendo cuotas y exigiendo a los agricultores el congelamiento de parte de su tierra. La caja azul es una parte permanente del Acuerdo.²⁰³

Los apoyos de la caja verde son los menos distorsionantes del comercio, pues el requisito para que un subsidio pueda calificar en la caja verde es que no debe distorsionar el comercio o bien causar solo una distorsión mínima. Las subvenciones de la caja verde están exentas del compromiso de su reducción, no se incluyen en el cálculo de la MGA y están permitidas sin ningún límite. Estos subsidios tienen que provenir de fondos gubernamentales y no originarse en transferencias de precios más altos para los consumidores, además de que no deben involucrar apoyo a los precios. Tienden a ser programas que no están dirigidos a productos particulares, pero que benefician al sector en su conjunto, incluyendo las subvenciones directas al ingreso para los agricultores disociadas de los niveles corrientes de producción o de precios, y los pagos por concepto de red de seguridad. En esta caja también se incluyen programas de protección y de desarrollo ambiental.²⁰⁴

Por lo que respecta a la reducción de subsidios para los países en desarrollo, el Acuerdo de Agricultura estableció que hasta el año 2005, los países en desarrollo pudieron establecer su política de reducción de subsidios. Ahora bien, se habla que en la medida en que se acordó la liberalización y la

²⁰³ *Ibidem*, p. 14.

²⁰⁴ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

disminución de subvenciones, se incrementaron los aranceles para proteger su sector.²⁰⁵

Resulta de especial interés, dentro del Acuerdo sobre Agricultura, el artículo 13, que contempla la llamada “cláusula de paz” o de “moderación”, en la que se protege a los países que utilizan subvenciones que están de conformidad con el Acuerdo, para que no puedan ser cuestionados al amparo de otros Acuerdos de la OMC. Sin esta “cláusula de paz”, los países tendrían mayor libertad para tomar medidas contra las subvenciones ajenas al amparo del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y de otras disposiciones conexas. Esta cláusula de paz expiró a finales de 2003,²⁰⁶ hasta abril de 2005 no se tiene noticia de alguna prórroga respecto de dicha cláusula, sin embargo, algunos países quieren que la cláusula se prorrogue para poder disfrutar de cierto grado de seguridad jurídica que garantice que no se les cuestionara mientras cumplan los compromisos en materia de subvenciones a la exportación y de ayuda interna contraídos de conformidad con el Acuerdo de Agricultura. Otros quieren que desaparezca, ya que el objetivo del Acuerdo en comento es de someter la agricultura a las disciplinas generales de la OMC, con sujeción a las cuales los Miembros pueden adoptar medidas contra las subvenciones.²⁰⁷

De lo anteriormente expuesto, podemos destacar que el Acuerdo sobre Agricultura se caracteriza:

1. Se interrelaciona primeramente con el *GATT 94*, y posteriormente con los acuerdos de Subvenciones y Antidumping;

²⁰⁵ HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. KostECKI, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, *Op.cit.*, p. 220.

²⁰⁶ CHAMBOVEY, Didier. “How the Expiry of the Peace Clause (Article 13 of the WTO Agreement on Agriculture) Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework”, *Journal of World Trade*, Suiza, Volume 36, No. 2, Klumer Law International, April 2002, pp. 307 y 308.

²⁰⁷ *Idem.*

2. Porque introduce disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a las importaciones de alimentos, tomando en cuenta los efectos sobre la seguridad alimentaria de los miembros de la OMC;
3. Establece la “cláusula de paz”, en donde por el período de nueve años a partir de su entrada en vigor queda restringido el uso de los mecanismos de defensa autorizados por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias;
4. Se fija un trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo y menos adelantados;
5. Se reconoce una calendarización para lograr los objetivos de un comercio agrícola liberalizado sin distorsiones; y
6. Se crea un comité sobre agricultura que dará seguimiento a los avances en la liberalización del sector agrícola.²⁰⁸

Podemos establecer entonces, que el Acuerdo sobre Agricultura surge por la postura intransigente que los Estados Unidos, junto con los países que conforman la CEE, asumieron en lo que a política de apoyos agrícolas se refiere, en donde dichos apoyos tendrían que ir disminuyendo gradualmente hasta su desaparición; sin embargo, la renuencia de estos países para la eliminación de dichas prácticas han impedido que se logren las metas previstas en el Acuerdo sobre Agricultura, lo que está generando de nueva cuenta una crisis en el sistema multilateral de comercio agravada por una recesión económica y a una tendencia por el debilitamiento del sistema multilateral, para dar paso al sistema regional de comercio por medio de la celebración de Zonas de Libre Comercio y Uniones Aduaneras, y en donde el acuerdo agrícola es mas que nada una medida dilatoria para que no se le aplique al sector agrícola el Acuerdo sobre Subvenciones, utilizando para ello la cláusula de paz.

²⁰⁸ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Op. cit., pp. 288 y 289.

Ahora bien, estamos de acuerdo en que el sector agrícola por sus características únicas requiere de una regulación especializada, pero no estamos de acuerdo que esa regulación sea un instrumento para que los países que otorgan subsidios sigan recurriendo a ellos en detrimento de los países en desarrollo y menos adelantados que de entrada no los otorgan, en parte por mandatos del FMI así como por imposibilidad financiera, lo que va originando un deterioro en las negociaciones de la OMC, prueba de ello lo observamos en la reunión de Cancún (véase en este capítulo Declaración de Doha, Reunión Ministerial de Cancún, pág. 93).

C. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Se trata de un instrumento jurídico que se estructura en once partes que contienen treinta y dos artículos y siete anexos; sus disposiciones son prácticamente similares a las del Acuerdo de 1979 sobre esta misma materia.

Las cuatro primeras partes del Acuerdo se refieren a las definiciones y tipos de subvención, en este sentido existen dos posiciones:

1. La definida como del costo para el gobierno; y
2. La del beneficio.

El acuerdo busca armonizar ambas posiciones, definiendo subvención como una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro, por medio de formas de transferencias directas, préstamos, condonación, bonificaciones fiscales o bien que un gobierno proporcione bienes, servicios o compre bienes; y carga financiera para los gobiernos por acción u omisión unida a un beneficio para el receptor.

El Acuerdo sobre Subvenciones clasifica a los subsidios en prohibidos, recurribles e irrecurribles.²⁰⁹ Además establece una limitación explícita a las

²⁰⁹ FLOREAL GONZÁLEZ, Flavio, "Régimen de *dumping* y subsidios en la OMC", *Revista LEY*, Argentina, Año LXV No 69, lunes 9 de abril de 2001, órganos y procedimientos en Argentina, pp. 1 y 2.

subvenciones prohibidas, diciendo que serán aquellas que estén supeditadas de *jure* o de *facto* a los resultados de exportación como condición, también se consideran prohibidas a las que sean supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.²¹⁰ El Acuerdo hace explícito que ningún Miembro las concederá o mantendrá.

La segunda categoría es la de las subvenciones recurribles. En el Acuerdo se establece que ningún Miembro deberá causar efectos perjudiciales para los intereses de otros Miembros, por ejemplo, daño a su producción nacional, anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para ellos, directa o indirectamente, del Acuerdo General o perjuicio grave a los intereses de otro Miembro. Se presumirá que hay "perjuicio grave", cuando el total de la subvención *ad valorem* aplicada a un producto supera el 5%. En este caso, el Miembro que otorga la subvención deberá probar que la subvención en cuestión no causa perjuicio grave al reclamante. Los Miembros afectados por subvenciones recurribles podrán someter la cuestión al Órgano de Solución de Diferencias. En caso que se determine que se han producido tales efectos perjudiciales, el Miembro que mantenga la subvención deberá retirarla o eliminar los efectos perjudiciales.²¹¹

El tercer grupo de subvenciones está constituido por las no recurribles, las cuales son:

1. Las no específicas;
2. Las ayudas de investigación y desarrollo, con determinadas limitaciones (no cubrir más de un 75% de los costos de las actividades de investigación industrial);
3. Las ayudas regionales, también en ciertas condiciones; y

²¹⁰ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Op. cit., p. 269.

²¹¹ *Ibidem*, p. 271.

4. Las ayudas para adecuar la producción a nuevas exigencias ambientales.²¹²

Para el cálculo de la cuantía de la subvención el método debe estar previsto en la legislación nacional y su aplicación debe ser transparente, no se considerará que la aportación de capital social por un gobierno proporcione por si mismo un beneficio, a menos que la decisión de inversión se pueda considerar contradictoria con la que seguirían inversionistas privados.²¹³ Las acciones a las que puede recurrir un Miembro perjudicado por las importaciones subsidiadas tienen por objetivo la aplicación de contramedidas o la imposición de medidas compensatorias. Los procedimientos para las contramedidas están previstos en la OMC, y los procedimientos compensatorios en las legislaciones nacionales.

Para los países en desarrollo se dan presunciones favorables en materia de recursos, asimismo, se prevén normas para los países en transformación de su sistema económico, es decir, para países que transitan de un sistema de economía planificada a un sistema de economía de mercado, hasta el año 2002,²¹⁴ lo anterior de conformidad con el artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones.

En este Acuerdo sobre Subvenciones, observamos normas con un contenido definitorio al explicar los tipos de subsidio recurribles al amparo del acuerdo en comento, así como el perjuicio grave como requisito para que opere dicho Acuerdo, asimismo, observamos un contenido adjetivo o procedimental, en donde los plazos varían dependiendo de la clase de subsidio, el tipo de país, y en donde es necesario la existencia de relación causal entre el subsidio y el daño a la producción nacional de un país que recibe una mercancía subvencionada.

²¹² *Idem.*

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kostecki, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, *Op.cit.*, p. 174.

Hay que destacar que en el Acuerdo sobre Subvenciones no se regula lo concerniente a las disciplinas de subsidios para servicios, que de alguna manera tienen efectos en el comercio sobre bienes agrícolas. Las reglas de subsidios previstas en la OMC tienen las siguientes características:

1. Buscan eliminar o reducir los efectos negativos que producen las subvenciones a los miembros de la OMC;
2. Regulan el uso de los mecanismos de defensa de los países víctimas de subsidio; y²¹⁵
3. La definición de subsidios a la que hace referencia el Acuerdo no se aplica a productos agrícolas.²¹⁶

D. Acuerdo sobre Salvaguardias.

El Acuerdo sobre Salvaguardias se compone de 14 artículos y un anexo, tiene por objetivo el reforzar el papel del *GATT* y sobre todo del artículo XIX del citado ordenamiento, el Acuerdo reconoce la facultad de los Miembros de aplicar medidas de salvaguardia existiendo de por medio una investigación que determine la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a una rama de la producción nacional. Asimismo, recoge conceptos tales como el de salvaguardias provisionales, duración de los distintos tipos de salvaguardias, este Acuerdo prevé un trato diferenciado en beneficio de los países en desarrollo, finalmente contempla la existencia de un Comité de Salvaguardias.

En el artículo 2 párrafo 1 del Acuerdo de Salvaguardias, se establece que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si ha determinado que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, que causan o amenazan causar un daño grave a la

²¹⁵ *Ibidem*, p. 171.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 172.

rama de producción nacional que produce bienes similares o directamente competidores.

Por su parte el artículo 3 del citado Acuerdo menciona que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del *GATT* de 1994.

Encontramos que el artículo es un precepto definitorio que explica la idea de “daño grave”, “amenaza de daño” y “rama de la producción nacional” se determina primeramente que existirá daño grave cuando exista un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional; asimismo, se entenderá amenaza de daño grave a la clara situación de inminencia de un daño grave. Estableciendo el citado precepto que la determinación de existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas; y para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entenderá por rama de producción nacional el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.

Respecto de las medidas de salvaguardia se establece que un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Si se utiliza una restricción cuantitativa, esta medida no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente, que será el promedio de las importaciones

realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación.²¹⁷

Por otra parte, el Acuerdo establece que en circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave. Estableciéndose que la duración de la medida provisional no excederá de 200 días.²¹⁸

Por lo que hace al tiempo en que se puede imponer una medida de salvaguardia se prevé que un Miembro aplicará medidas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Ese período no excederá de cuatro años, a menos que se prorrogue.²¹⁹ A condición de que las autoridades competentes del Miembro importador hayan determinado que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño grave y que hay pruebas de que la rama de producción está en proceso de reajuste.²²⁰ El período total de aplicación de una medida de salvaguardia, con inclusión del período de aplicación de cualquier medida provisional, del período de aplicación inicial y de toda prórroga del mismo, no excederá de ocho años.²²¹ Tratándose de un país en desarrollo, tendrá derecho a prorrogar el período de aplicación de una medida de salvaguardia por un plazo de hasta dos años más del período máximo, igualmente tendrá derecho a volver a aplicar una medida de salvaguardia respecto de un producto que haya estado sujeto a una medida de esa índole.²²²

²¹⁷ Acuerdo sobre Salvaguardias, artículo 5, párrafo 1, <http://www.wto.org>.

²¹⁸ *Idem*.

²¹⁹ *Idem*.

²²⁰ *Idem*.

²²¹ *Idem*.

²²² *Ibidem.*, artículo 9, párrafo 1.

El Miembro que aplique una medida de salvaguardia la liberalizará progresivamente, a intervalos regulares, durante el período de aplicación. Si la duración de la medida excede de tres años, el Miembro que la aplique examinará la situación a más tardar al promediar el período de aplicación de la misma y, si procede, revocará la medida o acelerará el ritmo de la liberalización.²²³

No volverá a aplicarse ninguna medida de salvaguardia a la importación de un producto que haya estado sujeto a una medida de esa índole, adoptada después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, hasta que transcurra un período igual a aquél durante el cual se haya aplicado anteriormente tal medida, a condición de que el período de no aplicación sea como mínimo de dos años.²²⁴

Todo Miembro que aplique o trate de prorrogar una medida de salvaguardia procurará mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del *GATT* de 1994 entre él y los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida.²²⁵

Siguiendo la política diferenciada a favor de los países en desarrollo, el artículo 9 del Acuerdo establece que no se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3 por ciento, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión.²²⁶

²²³ *Idem.*

²²⁴ *Idem.*

²²⁵ *Idem.*

Cabe destacar que ningún Miembro tratará de adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones. Quedan comprendidas tanto las medidas tomadas por un solo Miembro como las adoptadas en el marco de acuerdos, convenios y entendimientos concertados por dos o más Miembros.²²⁷

En el Acuerdo se establece que todo Miembro hará inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias cuando:

1. Inicie un proceso de investigación relativo al daño grave o la amenaza de daño grave y a los motivos del mismo;
2. Constate que existe daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; y
3. Adopte la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia.²²⁸

Se establece un Comité de Salvaguardias que tendrá las siguientes atribuciones:

1. Vigilar la aplicación general del presente Acuerdo, presentar anualmente al Consejo del Comercio de Mercancías un informe sobre esa aplicación y hacer recomendaciones para su mejoramiento;
2. Averiguar, previa petición de un Miembro afectado, si se han cumplido los requisitos de procedimiento del Acuerdo sobre Salvaguardias;
3. Ayudar a los Miembros que lo soliciten en las consultas;
4. Eliminación progresiva de dichas medidas y rendir informe, según proceda, al Consejo del Comercio de Mercancías;

²²⁷ *Ibidem*, artículo 11, párrafo 1, apartado b.

²²⁸ *Ibidem*, artículo 12.

5. Examinar, a petición del Miembro que adopte una medida de salvaguardia, si las concesiones u otras obligaciones objeto de propuestas de suspensión son "sustancialmente equivalentes", y rendir informe según proceda al Consejo del Comercio de Mercancías;
6. Recibir y examinar todas las notificaciones previstas en el presente Acuerdo y rendir informe según proceda al Consejo del Comercio de Mercancías; y
7. Cumplir las demás funciones relacionadas con el Acuerdo que le encomiende el Consejo del Comercio de Mercancías.

3. Declaración de Doha.

En Doha, Qatar, los ministros de comercio de los 142 países Miembros de la Organización Mundial del Comercio suscribieron lo que habría de conocerse como "Declaración de Doha", la cual fue adoptada el 14 de noviembre de 2001, en esta reunión ministerial se llegaron a notables avances, a diferencia de la anterior reunión llevada en *Seattle*, Estados Unidos, ya que en Doha las posturas antagónicas de la Unión Europea (UE) y de los Estados Unidos (EUA) encontraron un punto de alivio, la UE accedió a la demanda de los Estados Unidos y de otros países Miembros para reducir gradualmente hasta su eliminación, los subsidios a la exportación en materia agrícola, por su parte los Estados Unidos apoyaron las propuestas de la UE en materia de políticas de competencia e inversión directa y sobre medidas ambientales.²²⁹

En esta declaración ministerial de Doha se reconoce que a causa de la desaceleración de la economía mundial, es necesario mantener un proceso de reforma y liberalización de las políticas comerciales; también se reconoce que los países en desarrollo y menos adelantados tienen necesidades especiales debido a su situación económica, por lo que se pondrán sus necesidades e

²²⁹ Declaración de Doha, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm.

intereses en el centro del programa de trabajo adoptado en la citada declaración.

Recalca la OMC por medio de esta declaración, que se continuará trabajando junto con las instituciones de *Bretton Woods* en pro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial, a fin de respaldar y salvaguardar un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio, y de actuar para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable.

Por otro lado, se menciona que no deberá impedírsele a ningún país para la adopción de medidas para la protección de la salud, la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales y del medio ambiente en los niveles que considere apropiados, teniendo como única limitante el que esas medidas no se apliquen de manera discriminatoria.

Se manifiesta que los Miembros están comprometidos a hacer más transparentes las actividades de la OMC, incluso mediante la difusión más eficaz y rápida de la información, así como a mejorar el diálogo, por lo que se conviene en emprender un programa de trabajo amplio y equilibrado que tiene por objetivos:

1. Analizar las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación de las reglas que plantea la OMC;²³⁰
2. Por lo que hace a la agricultura, se reconoce la labor ya realizada en las negociaciones iniciadas a principios de 2000 en virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, en donde un total de 121 Miembros se comprometen a establecer un sistema de comercio

²³⁰ *Idem.*

equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección, para corregir y prevenir las restricciones, así como distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Por lo que se comprometen en esta declaración a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr:

A. Mejoras sustanciales del acceso a los mercados;

B. Reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y, reducciones de manera sustancial de las ayudas internas causantes de distorsión del comercio;

C. Se reitera el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y se buscan compromisos para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural;

D. Asimismo, se tomarán en cuenta las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros en materia de trato especial y diferenciado.²³¹

3. Por lo que concierne a las normas de la OMC se buscará mejorar las disciplinas previstas en lo relativo a la aplicación del artículo VI del *GATT* de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos, y la eficacia de estos Acuerdos y de sus instrumentos y objetivos, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados, participantes en estas negociaciones;

4. En lo que concierne al Entendimiento sobre Solución de Diferencias, se conviene celebrar negociaciones sobre mejoras y aclaraciones de dicho entendimiento;

²³¹ *Ibidem*, párrafo decimotercero.

5. En las pequeñas economías se buscará examinar cuestiones relativas a su comercio, con miras a lograr una mayor integración al sistema multilateral de comercio;
6. Por lo que hace a los países menos adelantados se exige su acceso a los mercados diferenciados y a la vez se buscan los mecanismos de ayuda para la diversificación de su base de producción y de exportación, así como asistencia técnica relacionada con el comercio y creación de capacidad;
7. En cuanto a la organización y gestión del programa de trabajo se acuerda lo siguiente:
 - A. Las negociaciones que se han de llevar a cabo en virtud de la presente declaración concluirán a más tardar el 1º de enero de 2005;
 - B. Los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo;
 - C. Se tendrán en cuenta los acuerdos iniciales al evaluar el equilibrio general de las negociaciones;
 - D. Podrán participar en las negociaciones:
 - a. Todos los Miembros de la OMC;
 - b. Los Estados y territorios aduaneros distintos en proceso de adhesión; y
 - c. Aquellos que informen a los Miembros en una reunión ordinaria del Consejo General de su intención de negociar las condiciones de su adhesión y para los cuales se establezca un grupo de trabajo sobre la adhesión;
 - E. Las negociaciones se desarrollarán de manera transparente;
 - F. Las negociaciones tendrán plenamente en cuenta el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados.

En lo que respecta a la declaración de Doha nos resulta de particular interés, el que gracias a la anuencia de Estados y de la CEE es como se logran los acuerdos de Doha, asimismo, se puede observar en esta declaración ministerial que el sistema económico mundial se encuentra en crisis generalizada, por lo que se admite la necesidad de una reforma en la que los países en desarrollo y menos adelantados tengan un mayor apoyo por parte de la OMC y de sus Miembros, dando un contenido de carácter social a la declaración, asimismo se fijan los objetivos de negociaciones futuras por medio de una calendarización de metas en temas que abarcan las materias de servicios, medicamentos, agricultura y medidas sobre inversión; se observa en un segundo plano, una calendarización de los temas antes mencionados a fin de concluir lo que algunos han llamado Ronda de Doha, Ronda del desarrollo o Ronda del milenio.

A. Reunión Ministerial de Cancún.

Del 10 al 15 de septiembre de 2003 se llevó a cabo la quinta reunión ministerial de la OMC²³² en Cancún, cuyos temas centrales fueron la liberación del sector agrícola, servicios, bienes industriales, *dumping* y subsidios, trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados, y acceso de medicinas a naciones pobres.²³³ Esta reunión ministerial intentó agotar los temas de la reunión de Singapur, en donde participaron 148 países, de los cuales más de 100 eran subdesarrollados, donde se habría de suicidar un agricultor coreano en protesta a los efectos del libre comercio en los pequeños productores.²³⁴

Esta reunión ministerial arrancó sin perspectivas de llegar a grandes acuerdos, por la falta de consenso en materia agrícola. Durante las sesiones de

²³² Ésta reunión es secuela de la de Singapur (1996), Ginebra (1998), *Seattle* (1999) y Doha (2001)

²³³ BECERRIL, Isabel, "Sin eco, cabildeo por alianzas antisubsidios al agro en la OMC", *El Financiero*, México, miércoles 21 de mayo de 2003, sección de economía, p. 16.

²³⁴ TRÁPAGA DELFIN, Yolanda, "Cancún triunfo del bilateralismo y pérdida de legitimación de la OMC", *Revista Economía Informa*, México, número 319, septiembre de 2003, p. 70.

trabajo, el grupo de los 20, ahora G-24,²³⁵ y ²³⁶ advirtió que de no tomarse en cuenta las exigencias de los países más pobres en los acuerdos de agricultura, no habría avances en ningún otro punto de la agenda, lo cual se cumplió cabalmente.²³⁷

Antes y durante la reunión de trabajo, el director de la OMC manifestó que dicha reunión es un camino intermedio, en donde los escenarios para el tema de agricultura solo son dos:

1. El adoptar un nuevo calendario y un marco de trabajo; y
2. En caso de que no exista un acuerdo en la declaración ministerial final, se seguirá trabajando con base en la declaración de Doha.²³⁸

Por lo que hace al papel de México dentro de esta reunión ministerial, cabe destacar que Fernando Canales Clariond, Secretario de Economía fue el encargado de presentar las posiciones de México en los diversos temas que se trataron en la citada sesión de negociaciones, cuyo punto fundamental era la eliminación de los subsidios agrícolas de países como EUA y los de la UE, a su vez, el secretario de Relaciones Exteriores,²³⁹ Luis Ernesto Derbez, fue el moderador de la conferencia, asumiendo una función sobre el Secretario de Economía en lo que a la defensa de los intereses de México se refiere.²⁴⁰

²³⁵ Los países miembros del G-20 en un principio eran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela; a los que se les habría de unir: Egipto, Indonesia, Malasia y Nigeria, y cuyo número de miembros va modificándose por las presiones norteamericanas.

²³⁶ Muchos de los países miembros del G-20 plus integraban lo que se llamó Grupo de Cairns, y que se conformaba por Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay cuyo objetivo era la eliminación de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios.

²³⁷ BECERRIL, Isabel *et al*, "Subsidios agrícolas, principal punto de tensión en la OMC", *El Financiero*, México, miércoles 21 de mayo de 2003, sección de economía, p. 12.

²³⁸ SALDAÑA, Ivette, "Listo el texto base de las negociaciones de la OMC", *El Financiero*, México, 4 de septiembre de 2003, sección de economía, p. 12.

²³⁹ BECERRIL, Isabel "Sin eco, cabildeo por alianza antisubsidios al agro, en la OMC", *Op.cit.*

²⁴⁰ TRÁPAGA DELFIN, Yolanda, "Cancún triunfo del bilateralismo y pérdida de legitimación de la OMC", *Op. cit.*, p 70.

Debido a la importancia de esta conferencia, se observó la buena voluntad de la UE, quien manifestó por medio de su representante, que el presupuesto para el sector agrario europeo se ha mantenido sin incremento en términos reales, a pesar de la inminente llegada de 4 nuevos millones de agricultores con motivo de la ampliación de la UE,²⁴¹ sin embargo, esa buena voluntad no fue suficiente para los países del grupo de los 24.

Podemos mencionar que en virtud del fracaso de esta reunión, se ha dado un retroceso en lo que al tema de reducción de subsidios agrícolas se refiere, y aún peor, se originarán diversos problemas en la materia.

B. Acuerdos derivados de la Reunión del Consejo General de la OMC en materia de comercio agrícola.

En julio de 2004, se llevó a cabo en Ginebra, Suiza, una sesión de trabajo del Consejo General de la OMC. El Acuerdo realizado en Ginebra el sábado 1 de agosto de 2004 es el resultado de una semana de intensas negociaciones llevadas del 27 al 31 de julio de 2004, y que representa uno de los más significativos avances en las negociaciones en materia de subvenciones agrícolas dentro de la Ronda de Doha.

De las peculiaridades que resaltan en esta reunión es que tradicionalmente Estados Unidos y la Unión Europea habían tenido el control de las negociaciones dentro de la OMC, sin embargo, a partir de ésta reunión países en desarrollo hicieron un frente común en defensa de sus intereses, de tal suerte que países como Brasil, India y Egipto hicieron que sus voces se escucharan.²⁴²

²⁴¹ FISCHER, Franz y Pascal Lamy, "La OMC y la agricultura", *El Financiero*, México, 31 de marzo de 2003, sección de economía, p. 30.

²⁴² MILLER, Scott "Farm accord spurs WTO trade talks", *The Wall Street Journal*, Estados Unidos, lunes 2 de agosto de 2004, sección de economía, p. A-3.

Por lo que hace a los temas que habrían de discutirse en la reunión del Consejo General, se referían básicamente en materia de agricultura, acceso a mercados en bienes industriales, servicios y temas relacionados para impulsar el desarrollo de las naciones pobres en los próximos años. En donde los países en desarrollo enfocaron sus demandas en torno a la reducción de subvenciones en materia agrícola y los países desarrollados en torno a servicios y acceso de mercados.²⁴³

Cabe destacar que resultó difícil el proceso de negociación en la reunión del Consejo General de la OMC, en virtud de que en noviembre fueron las elecciones presidenciales de EU y en marzo de 2005 concluyó el *Trade Promotion Authority*, Sudáfrica e Indonesia tendrán elecciones, además la India tiene nuevo gobierno, y la UE cambia de parlamento y está trabajando sobre su Constitución.²⁴⁴

En el seno de las negociaciones llevadas a cabo se preveía que se acordaría la terminación de los subsidios a la exportación, pero no se sabía como ni el cuando.²⁴⁵ En donde dicho acuerdo, si bien llega a la conclusión de reducir las subvenciones agrícolas, el mismo permite un margen de acción muy amplio para Estados Unidos para redefinir algunos subsidios.²⁴⁶

El ambiente que imperó en ésta negociación, se caracterizó por una intimidación y serie de presiones que estaban siendo utilizadas, por parte de EU, la UE y Japón, para obligar a los países en desarrollo a aceptar una mayor apertura comercial.²⁴⁷

²⁴³ *Idem.*

²⁴⁴ SALDAÑA, Ivette “la apertura comercial conlleva “tragos amargos”: Pérez Motta”, *El Financiero*, México, martes 27 de julio de 2004, sección de economía, p. 27.

²⁴⁵ SALDAÑA, Ivette “Semana crucial para las negociaciones en la OMC”, *El Financiero*, México, lunes 26 de julio de 2004, sección de economía, p. 22.

²⁴⁶ MILLER, Scott “Farm accord spurs WTO trade talks”, *The Wall Street Journal*, *Op. cit.*, p. A-3.

²⁴⁷ AFP, Reuters, “Última llamada para destrabar las negociaciones en la OMC”, *El Financiero*, México, martes 27 de julio de 2004, sección de economía, p. 26.

También se observó que los países desarrollados buscaban continuar sus esquemas de protección, en virtud de que el borrador presentado en las negociaciones de la OMC permitía a los 25 países de la UE seguir protegiendo, con aranceles, casi la mitad de sus productos agrícolas al catalogarlos como “sensibles”.²⁴⁸

Ésta reunión de vice ministros se prolongó hasta la madrugada del sábado 31 de julio de 2004, en que se discutió el documento formulado por Brasil, Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Australia, denominado “a 5 manos”,²⁴⁹ en donde en el anexo “A” de la decisión adoptada por el Consejo General el 1 de agosto de 2004, se establecieron compromisos en torno al acceso a mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones.²⁵⁰ En ayuda interna se prevé una reducción muy importante de los apoyos internos al campo causante de distorsión del comercio, asegurando que existirá: un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo; mayores reducciones a quienes cuenten con mayores niveles de ayuda interna; reducción a partir de niveles consolidados; y en el caso de la Medida de Ayuda Global total, los niveles del *minimis* y el comportamiento azul serán objeto de una reducción,²⁵¹ asimismo, tratándose de las subvenciones verdes se acuerda que sean examinadas a efecto de aclarar si dichas medidas afectan las leyes del mercado;²⁵² en competencia a las exportaciones se busca reducir los subsidios a las exportaciones, de tal suerte que para la fecha, que habrá de acordarse, se eliminarán: las subvenciones a las exportaciones consignadas en listas; créditos a la exportación con períodos de reembolso de más de 180 días, y créditos a la exportación que no estén de conformidad con los compromisos que se

²⁴⁸ Reuters, “Se pronuncia el G20 por un acuerdo menos ambicioso”, *El Financiero*, México, miércoles 28 de julio de 2004, sección de economía, p. 20.

²⁴⁹ AFP, Reuters, “Acuerdo en la OMC para destrabar la negociación”, *El Financiero*, México, viernes 30 de julio de 2004, sección de economía, p. 12.

²⁵⁰ Anexo A, párrafo 4 del Programa de trabajo de Doha decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/ddadraft_31jul04_s.doc.

²⁵¹ *Ibidem*, párrafo 6.

²⁵² *Ibidem*, párrafo 4.

acordarán,²⁵³ y para acceso a mercados se busca reducir los aranceles a las exportaciones mediante una fórmula estratificada que tenga en consideración a los países en desarrollo y menos adelantados, previéndose asimismo una selección de productos sensibles que gozarán de mayores niveles de protección arancelaria,²⁵⁴ sin embargo, no se definió ni el cómo ni el cuándo, por lo que se recorre hasta diciembre de 2005 la Reunión Ministerial de la OMC a realizarse en Hong Kong,²⁵⁵ en donde México junto con los miembros del G-20 y del G-90, podría exigir y conseguir la eliminación de los subsidios a la exportación y de las ayudas internas en una posición más decisiva que la que ha tenido recientemente, como la que ha asumido Brasil, quien le ha quitado el papel que México había tenido en la defensa de los intereses de Latinoamérica.

Debemos señalar que Estados Unidos accedió a la reducción de subvenciones junto con la Unión Europea, en virtud de que obtuvo un mayor acceso a los mercados mundiales,²⁵⁶ lo que compensará en gran parte la reducción de subvenciones continuando con su posición expansionista de mercados agrícolas. Asimismo, el debate real sobre la reducción de subvenciones agrícolas de Estados Unidos se habrá de llevar hasta 2006 cuando el Congreso Norteamericano discuta la nueva Ley Agrícola que habrá de sustituir a la actual *Farm Bill* y que quizá tenga características muy similares a la *Fair Act* de 1996 y que en casos de emergencia y a causa de los presupuestos cíclicos con que cuenta la legislación norteamericana, se asignarán recursos extraordinarios, lo que dejaría de nueva cuenta sin valor lo acordado por Estados Unidos.

²⁵³ *Ibidem*, párrafo 18.

²⁵⁴ *Ibidem*, párrafos 28 y 31.

²⁵⁵ SALDAÑA, Ivette, "El de Ginebra, un acuerdo *light*", *El Financiero*, México, martes 3 de agosto de 2004, sección de economía, p. 10.

²⁵⁶ MILLER, Scott "Farm accord spurs WTO trade talks", *The Wall Street Journal*, *Op. cit.*, p. A-3.

En este capítulo hemos mostrado como ha ido evolucionando la regulación del comercio mundial y como de manera gradual se va incorporando a dicha regulación el sector agrícola, en donde primeramente observamos de que manera el *GATT* establecía reglas básicas para el tráfico de mercancías, mas no para el comercio agrícola. Y que no fue sino hasta el surgimiento de la OMC y de diversos acuerdos multilaterales, en que el comercio de productos agrícolas tendría por objetivo garantizar la liberalización del mismo, así como eliminar las distorsiones del mercado mundial originadas por políticas proteccionistas y de subvenciones que otorgan los países desarrollados en detrimento de los países en desarrollo. Sin embargo, la solución para eliminar esas distorsiones al comercio agrícola se ve aún muy lejana, según se puede percibir en el ambiente de las últimas reuniones de funcionarios de la OMC para tal fin. Por otro lado, vemos que las dificultades que ha sufrido el comercio internacional de productos agrícolas cobran matices y consecuencias particulares al entrar al análisis del sistema regional de comercio de América del Norte conocido como TLCAN o NAFTA para nuestros socios comerciales.

III. EL SECTOR AGRÍCOLA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El instrumento jurídico que ha modificado las reglas del comercio internacional en América del Norte ha sido, sin lugar a dudas, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido también como TLCAN o *NAFTA* para Estados Unidos y Canadá. Ahora bien, la conceptualización y las reglas en torno a este compromiso internacional han traído implicaciones jurídicas y económicas *sui generis* en la historia de las relaciones comerciales de México, sobre todo en lo que hace al comercio agrícola entre nuestro país y EU, por tal motivo, habremos de analizar dicho compromiso internacional a partir de la esencia jurídica que México y Estados Unidos le asignan respectivamente en sus sistemas jurídicos, hasta las implicaciones que ha originado este Tratado respecto del comercio de bienes agrícolas entre los dos países.

1. Naturaleza jurídica de un tratado internacional.

El instrumento jurídico por el que los Estados se comprometen, ya sea con otro Estado o con un organismo internacional, se denomina tratado internacional; el cual además de constituir una negociación entre las partes, puede servir como el instrumento jurídico que da origen a una institución internacional; igualmente, el tratado puede ser parte integrante del derecho interno de uno o más Estados, o de un territorio aduanero determinado.²⁵⁷

César Sepúlveda expresa que los tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la relación de los miembros de la comunidad internacional, y que en un sentido amplio, serían aquellos acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica.²⁵⁸ Entonces, un tratado es aquel acuerdo de voluntades entre sujetos del Derecho Internacional Público, ya sean Estados u organismos

²⁵⁷ SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p.157.

²⁵⁸ SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, décima octava edición, Porrúa, México, 1997, p. 124.

internacionales, que crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones entre ellos.

Por su parte la Convención de Viena²⁵⁹ en su artículo 2 define al tratado como el acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea, que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular.²⁶⁰

En la práctica, suelen existir diversas denominaciones para los acuerdos internacionales, tales como: convenciones, tratados, pactos, cartas, protocolos, etc., lo que origina confusiones, sin embargo, como lo ha mencionado el maestro Sepúlveda, ya sea que se hable de convenio, pacto o tratado, son sólo distintas maneras de designar una misma cosa, el arreglo ha sido siempre un tratado en su forma y fondo, y no se ve la diferencia.²⁶¹

Por lo que se refiere a los diferentes tipos de tratados, han existido diversas clasificaciones, considerando criterios con base en el número de países que conforman un tratado; así como a la simplicidad para la aprobación del mismo en el orden jurídico local; y por último, en atención a los efectos jurídicos que se generan entre las partes integrantes.

Primeramente encontramos que en lo que respecta al número de integrantes, los tratados se pueden clasificar en bilaterales, multilaterales y plurilaterales. Los primeros, como su nombre lo indica, son aquellos en los que intervinieron dos Estados u organismos internacionales. Por otro lado, tenemos los tratados multilaterales, que son aquellos celebrados por más de dos partes, a este tipo de tratados les son aplicables reglas especiales relacionadas con su entrada en vigor, reservas, aplicación y acceso a otras partes.²⁶² De igual

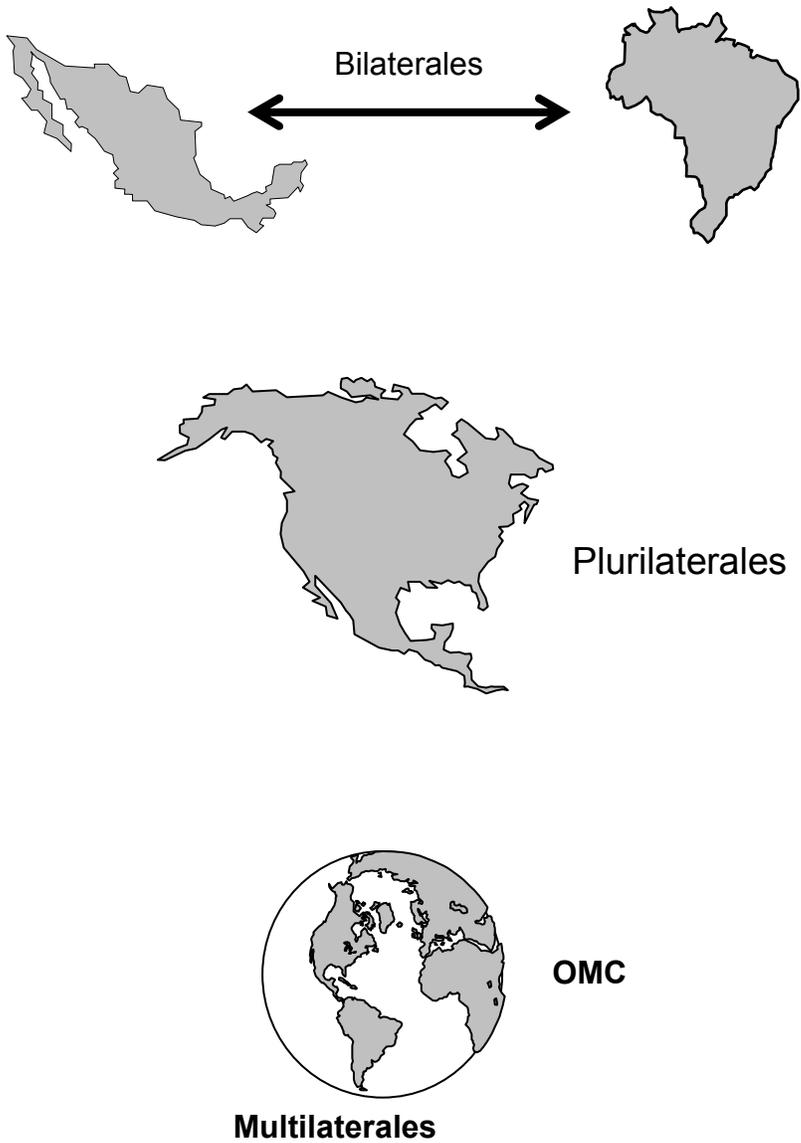
²⁵⁹ México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980, y ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974.

²⁶⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM y Porrúa, México, 2000.

²⁶¹ SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, *Op. cit.*, p. 124.

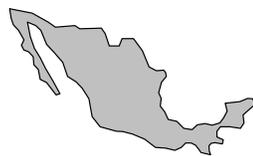
²⁶² GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, tercera edición IIJ y UNAM, México, 1999, p. 122.

forma, encontramos los acuerdos plurilaterales cuyo número de suscriptores es superior a dos, pero es limitado en cuanto a su número, sin que puedan llegar a ser globales como acontecería con los multilaterales.²⁶³

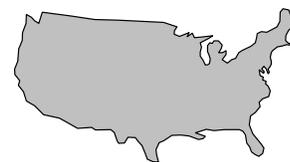


²⁶³ NGUYEN, Quoc Dinh, *et alius*, *Droit international public*, sexta edición, Francia, 1999, p. 123.

Asimismo, podemos observar que los tratados suelen clasificarse con base en el sistema procedimental, que determina un orden jurídico para dar efectividad a los mismos, distinguiéndose dos sistemas: el de autoaplicación y el de heteroaplicación de los tratados, en el primer sistema se contempla que será suficiente la participación de las autoridades que intervinieron en la celebración de un tratado en un país determinado, para que se le de validez plena, por lo que respecta al sistema de heteroaplicación, se requiere de un procedimiento adicional llevado por órganos diferentes a los que lo suscribieron, para que el tratado celebrado se reconozca legalmente en el país suscriptor. Finalmente, podemos decir que los tratados constituyen un instrumento para crear zonas de integración aduanera.²⁶⁴



AUTOAPLICACIÓN
AT



HETEROAPLICACIÓN
Multilaterales

Por otro lado, encontramos los tratados de índole contractual (*traités-contrats*), son los que rigen solamente las relaciones mutuas entre las partes y los tratados con matices o aspectos de leyes (*traites-lois*), en donde estos últimos tienen por objeto fijar reglas generales de la misma manera que lo hace una ley general dentro de un Estado determinado.

Por lo que respecta a los elementos de validez de un tratado, diremos que al igual que todo acto jurídico, requiere para su existencia y validez de ciertos elementos, entre los que podemos destacar: la capacidad de las partes,

²⁶⁴ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, décima segunda edición, Porrúa, México, 2004, p. 136.

un consentimiento válido, un objeto, así como una formalidad determinada que siempre se refiere al carácter por escrito del mismo.

En cuanto al ámbito de aplicación de los tratados, este se refiere tanto al tiempo, espacio, persona y tipo de materia; el ámbito de aplicación temporal se refiere al inicio y extinción de la vigencia; el espacial determina en qué territorio se va aplicar el tratado;²⁶⁵ el personal es aquella regla en los tratados, en la que solo surten efectos entre las partes contratantes a excepción de la “cláusula de Nación más Favorecida” en donde se imponen derechos y obligaciones a terceros Estados; por último, en cuanto al ámbito material, se establece que el único límite para contratar, en cuanto al objeto del tratado, es el no lesionar el *ius cogens* internacional.

2. Concepto de tratado internacional en el derecho mexicano.

Podemos observar que en nuestro país la validez de los tratados internacionales se encuentra regulada fundamentalmente por la Constitución Federal en sus artículos 76 fracción I, 89 fracción X, 117 fracción I, 15 y 133. Igualmente encontramos la regulación de los tratados en la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992 y en la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en materia Económica, y de una manera indirecta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al hacer referencia a las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Primeramente, en cuanto a la regulación constitucional de los tratados, el artículo 76 en su fracción I, nos expresa que los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo, deberán ser aprobados por la Cámara de Senadores al expresar lo siguiente:

²⁶⁵ En este mismo orden de ideas encontramos la “cláusula federal” que permite limitar el ámbito espacial en el cual el Estado participante va aplicar el tratado, ya sea en todo su territorio o solo en una parte de él.

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión...”²⁶⁶

Por su parte, el artículo 89 constitucional en su fracción X al referirse a las facultades y obligaciones del Presidente, señala que además de dirigir la política exterior del país, está la de celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Observando la aplicación de principios de carácter internacional, tales como la autodeterminación de los pueblos; la no intervención;²⁶⁷ la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional.²⁶⁸

De lo expuesto en los artículos 76 y 89 constitucionales se puede establecer que el Ejecutivo junto con el Senado tienen, en complicidad, la facultad de dar validez a los tratados que afectan la esfera jurídica de los ciudadanos, excluyendo con esto a la Cámara de Diputados²⁶⁹ que representa al pueblo, aun en materias que el Congreso tendría como exclusivas. En ese mismo sentido se manifiesta Ruperto Patiño Manffer, quien ha sostenido que en la ratificación de los tratados internacionales se debe devolver al Congreso de

²⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*

²⁶⁷ No obstante lo previsto en el citado precepto, pareciera ser que durante el período presidencial de Vicente Fox han ido modificándose de facto dichos principios.

²⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*

²⁶⁹ Debemos señalar, que en el año de 1979 se presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al artículo 133 constitucional, para darle a dicha Cámara, junto con el Senado, la atribución de aprobar los tratados internacionales, sin embargo, dicha iniciativa no prosperó, véase PEREZNIETO CASTRO, Leonel, “El artículo 133 constitucional: una relectura”, *JURÍDICA “anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 25, año II, 1995, p. 270.

la Unión la atribución de ratificarlos, ya que el Ejecutivo Federal ha tenido el apoyo incondicional del Senado de la República y aquél se ha convertido en el más importante legislador del Estado mexicano, adquiriendo compromisos internacionales en materias cuya regulación jurídica está reservada por la Constitución para ser ejercida de manera exclusiva por el Congreso, caso concreto en materia de comercio internacional según se observa en el artículo 73 fracciones X y XXIX de nuestra Carta Magna.²⁷⁰

Creemos que resulta acertada la postura de Patiño Manffer, dado que si hemos adoptado, en buena medida, la estructura constitucional de los Estados Unidos, también se deben retomar los mecanismos de nivelación correspondientes. Pensamos de igual forma que la ratificación del Senado respecto de los tratados, podría bastar por sí misma, en la medida en que se concientice a sus miembros de las implicaciones jurídicas que trae la ratificación de un tratado al amparo del derecho mexicano.

Cabe destacar que el artículo 15 constitucional prevé limitantes para la celebración de tratados con el fin de proteger las garantías individuales de quienes en calidad de refugiados acuden a nuestro país en busca de protección.²⁷¹

Otro de los preceptos constitucionales que regula la materia jurídica de los tratados, es el artículo 117 constitucional en su fracción I, el cual prevé que los Estados no pueden, en ningún caso, celebrar tratado o coalición con otro Estado ni con potencia extranjera, dando con esto pie a discusiones por el llamado acuerdo interinstitucional. En la reciente Ley sobre la Celebración de

²⁷⁰ *Varia iuris: Temas selectos de derecho internacional público en homenaje a Víctor Carlos García Moreno*, Porrúa y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2001, pp. 42 y 43.

²⁷¹ México ha abierto sus puertas a quienes han solicitado asilo por la persecución de sus ideas o sus inclinaciones de carácter político, así como a quienes por situaciones económicas, peores a las nuestras, han buscado un mejor nivel de vida en nuestro país.

Tratados, del 2 de enero de 1992, se consagra una figura denominada acuerdo interinstitucional, no contemplada por la Convención de Viena.

El acuerdo interinstitucional es definido por la citada Ley como un convenio regido por el derecho internacional público, celebrado entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, pudiendo o no derivar de un tratado previamente aprobado.

Tal pareciera que se pretende legalizar ciertas prácticas viciosas como la suscripción de los “acuerdos ejecutivos”, que derivan de los Estados Unidos América y que permiten al presidente librarse de un posible veto del Senado, o sencillamente actuar libre de todo control legislativo.²⁷² Al margen de la Constitución, México ha venido celebrando en forma cada vez más creciente, este tipo de acuerdos sobre las más diversas y heterogéneas materias, a través, principalmente de las secretarías de Estado.

Encontramos en el mismo rango el artículo 133 constitucional que establece que los tratados deberán estar de acuerdo con lo que dispone la Constitución. Asimismo, se establece en el precepto citado la llamada “Cláusula de Supremacía” que se analizará más adelante al profundizar sobre la jerarquía de los tratados en México en este mismo capítulo.

Por lo que respecta a la definición de tratado internacional en el derecho mexicano, el artículo 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados define a un tratado como el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación se requiera la celebración de acuerdos en materias

²⁷² GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, *Op. cit.*, p. 110.

específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual México asume compromisos. Observamos que en la Ley sobre Celebración de Tratados al hablar de “sujetos del Derecho Internacional Público” abre las puertas a organismos internacionales, y no solo a Estados nacionales, para celebrar compromisos internacionales con el Estado mexicano.

El jueves 2 de septiembre de 2004 salió publicada en la primera sección página 45 del Diario Oficial la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, la cual se considera reglamentaria del artículo 93 constitucional en cuanto a la prerrogativa que tiene el Senado de requerir información a los funcionarios competentes para la negociación, celebración y aprobación de tratados referentes a: comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencias de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y demás materias relativas, no obstante que no es punto central de la presente investigación, por lo novedoso de la citada Ley nos permitimos hacer las siguientes críticas sobre la misma en los siguientes términos:

Por lo que respecta a los elementos positivos de la Ley, podemos destacar los siguientes:

1. Contempla objetivos generales y particulares;²⁷³
2. Reconoce la importancia de las prácticas desleales de comercio en la celebración de tratados comerciales;²⁷⁴
3. Prevé la necesidad de contemplar un mecanismo de solución de controversias en las negociaciones sobre tratados en materia económica;²⁷⁵ y

²⁷³ Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, *Diario Oficial de la Federación*, México, Tomo DCXII, No. 2, primera sección, jueves 2 de septiembre de 2004, Arts. 2 y 3.

²⁷⁴ *Ibidem*, Artículo 4 fracción II.

²⁷⁵ *Idem*

4. Promueve la participación de las legislaturas de los estados, así como de sectores involucrados, a través de organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil, haciéndolos corresponsables de la celebración de tratados.²⁷⁶

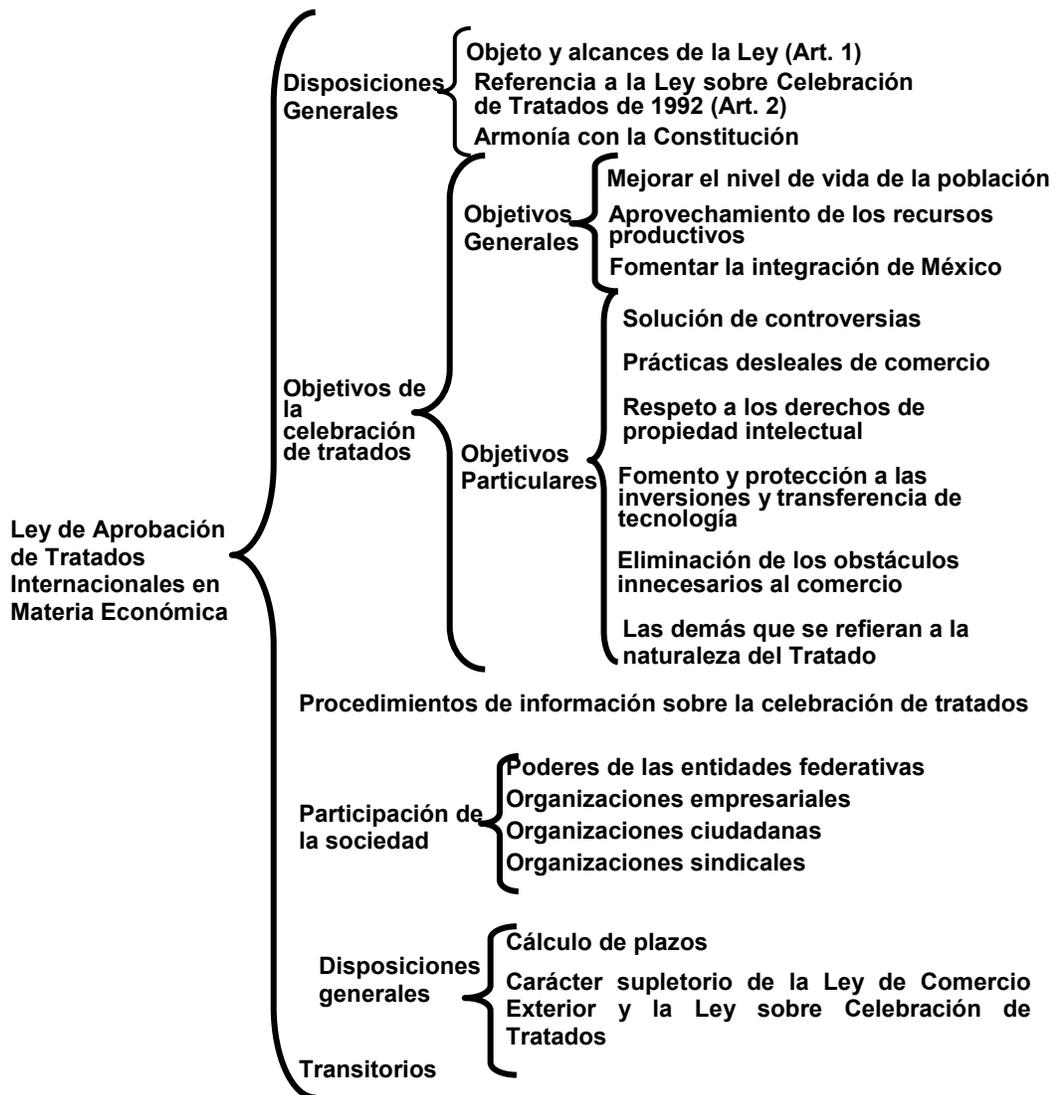
Por otro lado, los elementos que consideramos negativos de la Ley son los siguientes:

1. En lo que respecta a los objetivos generales de mejorar la calidad de vida y el bienestar de los mexicanos, aunque deseables no se indica la manera de alcanzar dichos ideales o lo que se entiende por dichos conceptos;²⁷⁷
2. Es redundante y repetitiva, ya que si el artículo 133 establece que los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución, nos parece ocioso que se diga en el artículo 2, de la Ley en comento, que los tratados deben estar de acordes con la Constitución y todavía más, nos parece superfluo que en el citado precepto de la Ley se reitere que se habrá de respetar la división de poderes y las garantías individuales, en el mismo tenor nos parece innecesario que se tenga que confirmar el deber del Ejecutivo federal en lo que respecta al mandato de la fracción X del artículo 89 constitucional, de igual forma redundante en el sentido de que será supletoria de la Ley la Ley sobre celebración de tratados de 1992; y
3. Finalmente, creemos que la existencia de la Ley en comento hace sobreentender que los tratados en materia económica, sobre todo en materia comercial, tienen una jerarquía superior a la del resto de tratados en que México sea parte.

²⁷⁶ *Ibidem*, Arts. 11 y 12.

²⁷⁷ *Ibidem*, Artículo 3.

Podríamos esquematizar el contenido y estructura de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia Económica de la siguiente manera:



Elaborado con el contenido de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, *Diario Oficial de la Federación*, México, Tomo DCXII, No. 2, primera sección, jueves 2 de septiembre de 2004.

Finalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28, fracción I estipula que a la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde el despacho de asuntos tales, como el de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.²⁷⁸ Este precepto precisa que uno de los brazos del Presidente deberá intervenir para la correcta incorporación de un tratado en el orden jurídico nacional.

3. Jerarquía jurídica constitucional de los tratados internacionales en México.

Por lo que respecta a la ubicación que guardan los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano, no queda lugar a dudas que es en el artículo 133 constitucional donde se precisa dicha jerarquía, por tal motivo, analizaremos en este apartado los antecedentes, así como las principales interpretaciones, tanto académicas como de la corte, respecto del citado precepto en materia de tratados internacionales.

El artículo 133 constitucional contiene la llamada “Cláusula de Supremacía Constitucional” el citado precepto tiene su antecedente en el artículo VI, inciso 2, de la Constitución Norteamericana. El artículo 133 fue aprobado por una votación unánime de 154 votos, en la 62 sesión ordinaria del 25 de enero de 1917, sufriendo una reforma por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934, en la que se hicieron cambios tanto de forma como de fondo. La Reforma de 1934 introdujo tres modificaciones, primeramente se cambió la terminología de “Hechos y que se Hicieren” por “Celebrados y que se Celebren”; una segunda modificación consistió en sustituir que los tratados habrían de aprobarse por el Congreso, para quedar únicamente por el Senado;²⁷⁹ una tercera modificación se refiere al

²⁷⁸ GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, Op. cit., pp. 114 y 115.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 106.

hecho de que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la Constitución para considerarlos ley suprema.²⁸⁰

El texto del artículo 133 fue reformado, según la opinión de Oscar Rabasa, con el propósito de que los tratados estuvieran de acuerdo con la Constitución, y una vez esto, que los tratados alcanzaran el mismo rango de la Constitución.²⁸¹

El artículo 133 de la Constitución enuncia el principio de la supremacía constitucional, principio que de acuerdo con Jorge Carpizo encierra dos nociones fundamentales: la idea de legalidad y la idea de estabilidad jurídica. La legalidad entendida a la manera kelseniana, en donde ningún acto es válido si no encuentra apoyo y sustento en la Constitución. Por otro lado, la estabilidad jurídica estriba en que la norma de normas es la unidad del orden y absolutamente ningún acto puede ir contra ella, a menos que el pueblo decida lo contrario.²⁸² Para Jorge Carpizo al igual que Mario de la Cueva y Mariano Coronado en el grado más alto de la pirámide jurídica se encuentra la Constitución, en un segundo grado las leyes constitucionales y los tratados, y en un tercero coexistirán el derecho federal y el derecho local.²⁸³

Jorge Carpizo ha señalado que un tratado inconstitucional no se puede aplicar en el orden interno y los tratados se encuentran en escaño inferior a la Constitución. Un país al celebrar un tratado debe examinar que no exista impedimento jurídico del otro, y con esto se respondería a la idea de que cuando uno contrata, necesita conocer la situación jurídica de la otra parte.²⁸⁴

²⁸⁰ CARPIZO, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *La justicia, revista mensual*, México, enero 1981, p. 26.

²⁸¹ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "El artículo 133 constitucional: una relectura", *JURÍDICA "anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 25, año II, 1995, p. 270.

²⁸² GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, *Op. cit.*, p. 104.

²⁸³ CARPIZO, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *Op. cit.*, pp. 15 y 16.

²⁸⁴ GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, *Op. cit.*, p. 107.

En este mismo orden de ideas se ha pronunciado la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que aceptó la citada posición, al asentar que en caso de que la violación sea manifiesta (que resulte objetivamente evidente para cualquier Estado de buena fe) y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno, en esa hipótesis, el Estado podrá alegar tal circunstancia como vicio de su consentimiento, dado que sería inoperante la disyuntiva de violar el tratado o el derecho interno.²⁸⁵

Ha existido en México la viciosa práctica de celebrar una gran cantidad de compromisos internacionales por parte del Ejecutivo, en donde los lineamientos constitucionales han ido modificándose de facto, lo que ha generado gradualmente una “costumbre constitucional”. Sin embargo, como ha sostenido Carpizo, la norma constitucional sólo puede ser alterada o abrogada a través del procedimiento que la propia ley fundamental señala para su reforma.²⁸⁶ Este argumento encuentra sustento legal en el artículo 72 inciso “f” de la Constitución.

Otro criterio es el que sustenta Jorge Addame Godard, quien sostiene la existencia de tres ordenes diferentes, cada uno con su propio ámbito de aplicación y sus propios mecanismos de solución de controversias, estando en el mismo nivel un orden nacional, otro del Derecho Internacional Público y un tercero denominado Derecho Mercantil Internacional. En lo que respecta al orden Nacional, tiene como fuente principal la Constitución, y de ahí se deriva el derecho federal y local, estando ambos en un mismo nivel inmediatamente después de la Constitución; en el Derecho Internacional Público concibe en un mismo nivel los compromisos internacionales multilaterales y regionales; finalmente, en el tercero contempla como fuente a la Convención de Naciones

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 108.

²⁸⁶ *Ibidem*, pp. 113 y 114.

Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, previendo en cada orden un mecanismo de solución de diferencias.²⁸⁷

Por su parte Fernando Vázquez Pando, sostiene en lo que hace a la jerarquía de los tratados internacionales la existencia de tres ordenes, uno nacional, otro federal y finalmente, uno local, de manera similar a lo que planteaba Adame Goddard, cada uno con su propio ámbito material de validez, pero interconectados uno de otro, en donde el nacional estaría integrado primeramente por la Constitución seguido inmediatamente después por los tratados internacionales; y los ordenes federal y local por leyes y disposiciones emitidas por los órganos correspondientes.²⁸⁸

Finalmente tenemos la postura de Leonel Pereznieta, quien sostiene que una vez que los tratados cumplen el requisito de estar conforme a la Constitución, éstos estarán por encima de la Constitución pudiendo inclusive modificarla, proponiendo asimismo, la reforma a la Constitución a efecto de reconocer tres niveles de compromisos internacionales, en donde dependiendo de sus implicaciones jurídicas, su ratificación será más compleja o más sencilla, de la siguiente forma:

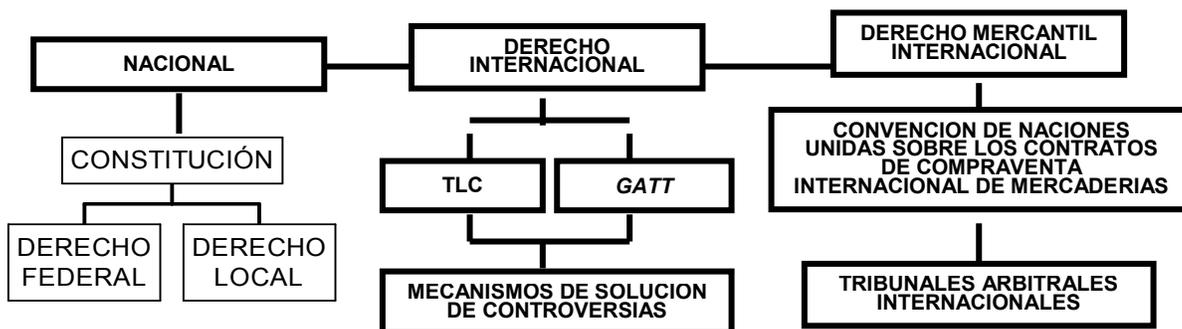
1. En un primer nivel contempla, que en caso de que el tratado planteara la modificación o adición de las disposiciones constitucionales, la ratificación podría ser de dos formas:
 - A. Con los mismos procedimientos y requisitos a los que alude el artículo 135 constitucional; y
 - B. Que el tratado fuera previamente estudiado por la SCJN, y con base en la opinión de la Corte el Congreso ratificara dicho compromiso internacional.

²⁸⁷ WITKER, Jorge, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, Tomo I, UNAM, México, 1993, pp. 101 y 102.

²⁸⁸ Universidad Iberoamericana, *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio*, UIA, México, 1992, p.39.

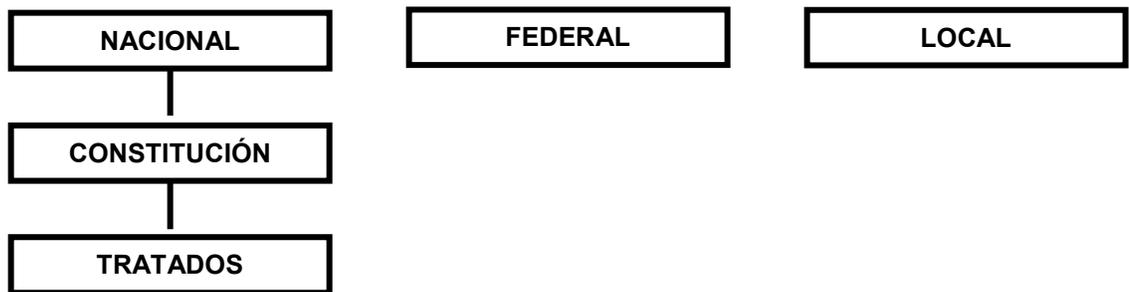
2. Un segundo nivel que surge en el caso de que el tratado planteara la modificación o adición de las Leyes del Congreso, la Cámara de Diputados estudiaría y aprobaría el compromiso internacional, para posteriormente remitirlo a la de Senadores y eventualmente aprobarlo; y
3. Finalmente, prevé que los acuerdos internacionales que no afecten el derecho nacional (tanto leyes federales como Constitución) sean suscritos sin ratificación alguna, como en el caso de los acuerdos interinstitucionales.²⁸⁹

Finalmente, podríamos sintetizar las posturas antes señaladas mediante los siguientes esquemas:



Elaborado con base en el criterio establecido por Jorge Addame Goddard respecto de la jerarquía del derecho mexicano, WITKER, Jorge, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, Tomo I, UNAM, México, 1993, pp. 101 y 102.

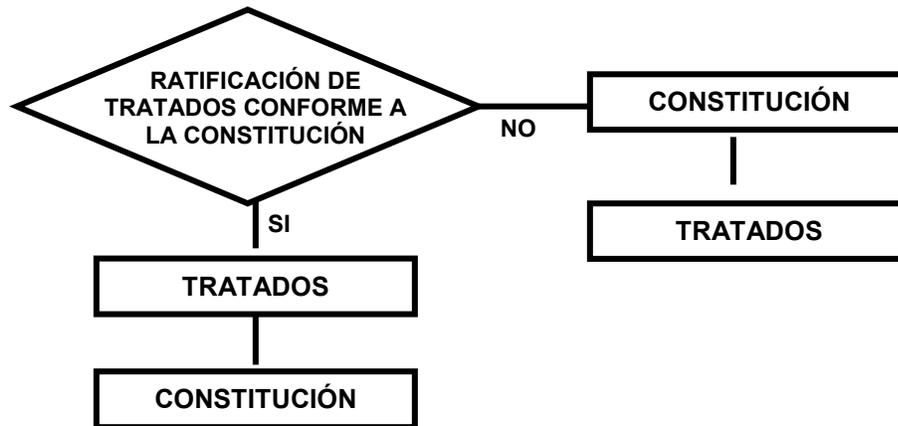
²⁸⁹ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "El artículo 133 constitucional: una relectura", *Op.cit.*, pp. 281 y 282.



Elaborado con base en el criterio establecido por establecido por Fernando Vázquez Pando respecto de la jerarquía del derecho mexicano, Universidad Iberoamericana, *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio*, UIA, México, 1992, p.39.



Elaborado con base en los criterios adoptados por Jorge Carpizo, Mario de la Cueva y Mariano Coronado, CARPIZO, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *La justicia* revista mensual, enero 1981.



Elaborado con el criterio establecido por Leonel Pereznieto Castro respecto de la jerarquía del derecho mexicano, PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "El artículo 133 constitucional: una relectura", *JURÍDICA "anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 25, año II, 1995, pp. 281 y 282.

Por lo que se refiere al papel que ha jugado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en interpretación de la Constitución de 1917, reiteradamente se ha puesto en duda su actuación libre e imparcial, en virtud del régimen autoritario que tuvimos bajo el gobierno del PRI, en donde si la SCJN hubiera interpretado la Constitución con un verdadero sentido, hubiera caído en pugna con el Ejecutivo.²⁹⁰

Se menciona que a partir de 1988 la corte ha emitido un número considerable de criterios sobre la aplicación de compromisos internacionales,²⁹¹ lo anterior se puede explicar en que a partir de esos años México cambio su dinámica con el extranjero.

Ahora bien, la Suprema Corte al interpretar al artículo 133 ha deducido los siguientes elementos:

1. El principio de supremacía constitucional;
2. La procedencia del juicio de amparo respecto a los actos de los tratados; y
3. Los tratados que vulneran la constitución no deben ser aplicados.

El problema de la corte ha sido determinar la jerarquía de los tratados con respecto de las leyes federales. Uno de los criterios había sido considerar a los tratados y a las leyes del congreso al mismo nivel, resolviéndose por medio de un conflicto de leyes que habrían de resolver los Tribunales Colegiados de Circuito a través de las reglas de conflicto.²⁹²

²⁹⁰ COSSIO D., José Ramón, "Ordenación y jerarquización constitucionales en México", *Revista administrativo-constitucional*, México, volumen 2, ITAM, octubre 2001, pp. 71 a 72.

²⁹¹ BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Jorge Carpizo, Edgar Corzo Sosa y Sergio López Ayllón, "Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)" *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho constitucional*, México, No. 3, julio-diciembre del 2000, IJ y UNAM, p. 199.

²⁹² *Ibidem*, p. 202.

No obstante lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. LXXVII/99, visible la página 46 del Tomo X, de noviembre de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, señala una nueva posición, que aún actualmente ha sido objeto de controversias y discusiones jurídicas y en las que antes de señalar, aquí se transcribe:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión" .. serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos

compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

La tesis de los controladores de vuelo aéreo, sostiene Manuel Becerra, se basa en dos criterios a saber:

1. Los tratados son compromisos del Estado, que se llevan a cabo por el Senado y el Presidente,²⁹³ y
2. Los tratados no toman en cuenta la consideración entre competencias de la federación y la de las entidades federativas.²⁹⁴

Dice Manuel Becerra Ramírez, que con esta tesis se viene a dar un sistema de recepción del derecho internacional²⁹⁵ dice igualmente, que se debe establecer en los tratados "la cláusula federal" a efecto de eximir de

²⁹³ *Ibidem*, p. 171.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 174.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 176.

responsabilidad a México en el cumplimiento de los mismos, debido a la organización federal del Estado.²⁹⁶ Alega también que los tratados deben ser aprobados por el Congreso.

Por su parte Jorge Carpizo, está de acuerdo con la tesis de los controladores de vuelo aéreo,²⁹⁷ manifestando que cuando existe un problema entre una ley federal y una local, se debe resolver atendiendo a la competencia de cada entidad.²⁹⁸ Manifiesta Carpizo que es falso que el Senado represente a las entidades federativas, dado que esto era antes, cuando las entidades federativas nombraban a los Senadores por medio de las legislaturas locales, ahora se hace por medio de votación y por representación proporcional.²⁹⁹

Carpizo esta de acuerdo con la tesis, por los siguientes elementos:

1. Alude al término “Leyes Constitucionales”;
2. Hace referencia a la distribución de competencias de conformidad con el artículo 124 constitucional;
3. Tanto tratados como leyes constitucionales son ordenamientos que regulan al Estado; y
4. Tiene una interpretación armónica con la Constitución.³⁰⁰

Sin embargo, Carpizo sostiene que la tesis no es excelente, pero es mejor a sus antecesoras.³⁰¹

Por su parte Edgar Corzo, dice que en la tesis los tratados se encuentran por encima de las leyes locales y federales, lo anterior en virtud de

²⁹⁶ *Idem.*

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 178.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 180.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 181.

³⁰⁰ *Ibidem*, pp. 182 y 183.

³⁰¹ *Ibidem*, pp. 182 y 183.

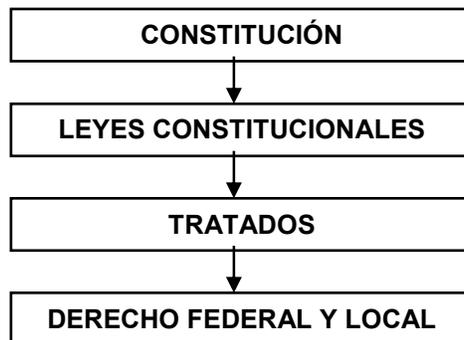
que el Ejecutivo y el Senado son habilitados por el Estado, debido a que la competencia para celebrar tratados es única y exclusiva para la federación, lo anterior de conformidad con el artículo 117 constitucional; y el derecho federal y local se encuentran en el mismo nivel.

Sergio López Ayllon manifiesta con respecto de la tesis aludida que los tratados siempre han sido “Ley Suprema de la Unión”, sin embargo, su aplicación era muy cuestionable, inclusive tratados que ya habían sido ratificados por el Senado a veces pasaban años antes de ser publicados, lo anterior se explicaba dado que se vivía en un sistema de economía cerrada al mundo, en donde los intercambios con el exterior eran mínimos y la aplicación de los tratados era en esa misma proporción.³⁰²

No obstante todo lo anterior, López Ayllon manifiesta que la tesis deja abierta varias problemáticas a saber:

1. La corte rechaza el criterio anterior establecido por jurisprudencia, donde se expresa que las Leyes Constitucionales (Ley de Amparo) son superiores a los tratados;
2. La Suprema Corte puede confirmar que las leyes reglamentarias son superiores a los tratados y crearían una jerarquía de 4 niveles a saber:

³⁰² *Ibidem*, p. 198.



3. Finalmente la Corte puede optar por el criterio de constitución y tratados y leyes en un mismo nivel, sin dejar el problema resuelto.³⁰³

Se presenta el problema que no se diferencian los tratados poniendo en un mismo nivel a los tratados en materia de derechos humanos y los relativos al libre comercio. Menciona López Ayllon que esta tesis no puede resolver los problemas que implican los tratados en el sistema jurídico mexicano.³⁰⁴

Respecto de la jerarquía de los tratados en el derecho mexicano López Ayllon sostiene que se deben tomar en consideración otros aspectos tales como:

1. La intervención del legislativo en la negociación y aprobación de los tratados;
2. Un mecanismo de recepción indirecto, en el que se adapte y module legislativamente los compromisos contenidos en los tratados;
3. Tener en consideración que por la jerarquía de ciertos tratados (derechos humanos) se requiera para su aplicación un referéndum;
4. La participación de las entidades federativas y municipios en la negociación de los tratados; y

³⁰³ *Ibidem*, p. 206.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 207.

5. Otorgar al ejecutivo la facultad reglamentaria respecto de los tratados internacionales.³⁰⁵

Creemos que muchas de las observaciones que se han hecho respecto de la jerarquía jurídica que guardan los tratados en México, han sido recogidas en la Ley sobre Aprobación de Tratados en materia Económica, tales como la opinión de los sectores sociales y de las legislaturas de los estados. Ahora bien, debemos comentar especialmente la propuesta de López Ayllon respecto de un referéndum, lo cual nos parece poco viable, ya que lo conveniente para una nación, nunca se ha llevado por medio de la decisión de las mayorías, además, en un país donde el nivel educativo y cultural dejan mucho que desear resultaría poco efectivo el mecanismo.

Posteriormente, la Primera Sala señala en la tesis 1a. XVI/2001, visible en la página 113 del Tomo: XIII, Marzo de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, lo siguiente:

**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO
NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL
ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.** En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en

³⁰⁵ *Ibidem*, pp. 207 y 208.

el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Amparo en revisión 2119/99. Francisco Tomás Ramírez. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Podemos observar en las tesis arriba transcritas, como la Suprema Corte de Justicia ha confirmado el hecho de poner a la Constitución como norma suprema y en un segundo plano a los tratados, al mismo nivel que las leyes constitucionales.³⁰⁶

Cuando un Estado acuerda algún compromiso se genera la obligación de adecuar la legislación interna en el tratado que se celebra para que no exista

³⁰⁶ Apuntes del curso, *Funcionamiento de la zona de libre comercio de América del Norte*, impartidos por el Dr. Ruperto Patiño Manffer, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, febrero-junio de 2000.

una contradicción entre ambos. El mandatario que negocia siempre tiene como límite el marco constitucional y si se llegara a comprometer más allá de lo establecido en la Constitución, se daría una sanción interna consistente en la nulidad del acto.³⁰⁷

La Suprema Corte de justicia ha ido aplicando el criterio de que sin importar la materia sobre la que versaren lo tratados, éstos serán obligatorios en toda la república, sobre este particular se pregunta Leonel Péreznieto, hasta que punto el Ejecutivo y el Senado pueden negociar y aprobar tratados sobre materias reservadas a las entidades federativas,³⁰⁸ lo cual para algunos resulta inconstitucional.

Podemos deducir del artículo 133 los siguientes elementos;

1. El concepto de la Ley Suprema de la Unión;
 2. La Supremacía del orden jurídico federal respecto del local;
 3. La necesidad de que las leyes federales emanen de la Constitución;
 4. Los tratados internacionales como elemento de la Ley Suprema;
 5. El mandato a los jueces locales de sujetarse a la Ley Suprema de la Unión; y
 6. La relación entre los tratados internacionales y el orden jurídico interno.
4. Ley sobre la Celebración de Tratados y el sistema de autoaplicación en México.

En el derecho mexicano los tratados internacionales, para su incorporación y observancia, requieren ser celebrados por parte del Ejecutivo y la ratificación por parte del Senado; así como su registro ante la Secretaría

³⁰⁷ *Idem.*

³⁰⁸ PÉREZNIETO CASTRO, Leonel, "Supremacía de la Constitución y de los tratados internacionales en México", *Revista el Foro "Órgano de la barra mexicana, Colegio de Abogados AC*, México, duodécima época, tomo XIV, Numero 1, primer semestre 2001, p. 247.

General de las Naciones Unidas y publicación en el Diario Oficial de la Federación, no existiendo un acto jurídico adicional que le dé ejecutoriedad al tratado, según lo menciona el artículo 133 constitucional, que al igual que la Ley sobre la Celebración de Tratados, en su artículo 4, señala que el Senado debe aprobar los tratados internacionales para ser considerados como “Ley suprema de la Unión” y para lo cual formará una comisión para la formulación del dictamen que corresponda, el que se comunicará en su oportunidad al Presidente de la República.

De igual forma, el artículo 5 de la citada Ley señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene competencia exclusiva para coordinar las acciones tendientes a la celebración de cualquier tratado y formular su opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando ya haya sido suscrito, lo inscribirá en el registro correspondiente,³⁰⁹ este mismo mandato se puede observar en el artículo 28 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

En virtud de que en el presente capítulo se hace especial referencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, debemos señalar las atribuciones de la Secretaría de Economía en lo que hace a la celebración de tratados internacionales en materia comercial, donde se observa tanto en el artículo 34 fracción IV de la LOAPF como en el artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior, la atribución de coordinar las negociaciones comerciales con la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que viene a confirmar las relaciones de coordinación que existen entre ambas secretarías, en donde el auxilio que presta la Secretaría de Economía a la de Relaciones Exteriores resulta de vital importancia, por la información privilegiada con la que cuenta, sin la cual el

³⁰⁹ Por lo que hace al registro de los tratados internacionales observamos que la Carta de Naciones Unidas así como la Convención de Viena establecen el mandato de registrarlos ante la Secretaría General de las Naciones Unidas para su validez.

contenido de dichos compromisos internacionales generarían el caos total entre los agentes económicos de México.

Podemos observar por tanto, que en México se sigue el sistema de autoaplicación de los tratados internacionales, el cual se fundamenta principalmente en el artículo 133 constitucional y se detalla con mayor precisión en la Ley sobre Celebración de Tratados, donde se prevé que los únicos que intervienen para la incorporación de un tratado en el orden jurídico mexicano son el poder Ejecutivo y el Senado de la República; en donde si bien es cierto, existe un mecanismo administrativo adicional para dicha incorporación, lo cierto es que este mecanismo no altera en nada el contenido del tratado, lo que ha generado, en ocasiones, contradicciones entre el orden jurídico interno y un compromiso internacional, situación que nos pone jurídicamente en desventaja respecto de aquellos países que tienen el sistema jurídico de heteroaplicación.

5. Concepto de tratado internacional en el derecho norteamericano.

En este apartado habremos de analizar como regula la Constitución Norteamericana a los tratados internacionales, así como los compromisos de Estados Unidos en el plano internacional conocidos a partir del siglo XX como Acuerdos Ejecutivos o *executive agreements*. Primeramente, tenemos que el término tratado es mencionado en la Constitución de Estados Unidos cuatro veces, la primera en el artículo I sección 10 párrafo primero, en donde se establece la prohibición que tienen los estados para celebrar tratados; después en el artículo II sección 2 párrafo segundo donde se establece que el ejecutivo tendrá la atribución de negociar tratados, siempre con el aviso y ratificación posterior, a su celebración, del senado; una tercera ocasión es en el artículo III sección 2 párrafo, en el que se establece que el poder judicial resolverá las controversias derivadas de los tratados; y finalmente en el artículo VI³¹⁰ párrafo segundo, que prevé que los tratados celebrados o que se celebren bajo la

³¹⁰ JACKSON, John H., *The jurisprudence of the GATT & the WTO insights on treaty law and economic relations*, Cambridge University Press, U.K, 2000, p. 304.

autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la constitución o las leyes de cualquier Estado.³¹¹

Podemos deducir un mismo criterio respecto del artículo 133 de la Constitución mexicana, dado que el artículo VI, anteriormente mencionado, es padre de su correlativo mexicano, y en donde podemos apreciar la “*Supremacy Clause*”,³¹² que coloca en un segundo nivel respecto de la Constitución, a las Leyes de Estados Unidos y a los tratados internacionales, colocando de igual forma a este segundo nivel por encima del derecho local de cada Estado miembro. Sin embargo, debemos señalar que de la lectura del artículo VI no se desprende que los tratados están subordinados a la constitución, situación que a partir de 1957 habría de resolverse mediante el caso *Reid vs. Covert*.³¹³

En este mismo orden de ideas encontramos el artículo II, sección 2, párrafo segundo, que establece la facultad del presidente de los Estados Unidos de celebrar tratados con el consejo y consentimiento de, por lo menos, 2/3 partes de los miembros asistentes del Senado, observando en el precepto aludido de que los tratados internacionales constituyen un acto jurídico en común entre el Ejecutivo y el Senado, de igual forma observamos el requisito *sine quan non* de ser aprobados los tratados internacionales por un mínimo, constituyendo esto una diferencia sustancial en lo que se refiere a las facultades del Ejecutivo Federal y del Senado mexicano, ya que el Senado mexicano únicamente ratifica los tratados mediante mayoría simple, pudiendo o no aconsejar la celebración de los mismos al Ejecutivo Federal.

³¹¹ Constitución de los Estados Unidos de América en SMITH, James Frank (coordinador), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, tomo II, IJ y UNAM, México, 1990, p. 990.

³¹² BRITO MELGAREJO, Ignacio y Rodrigo Brito Melgarejo, “El control de la constitucionalidad de leyes en los Estados Unidos de América”, *Cauces*, México, Año III, No. 11, julio-septiembre de 2004, p. 73.

³¹³ JACKSON, John H., *The jurisprudence of the GATT & the WTO insights on treaty law and economic relations*, *Op. cit.*, p. 319.

A partir de 1974 el Departamento de Estado Norteamericano dictó una serie de directrices para la instrumentación de los compromisos internacionales, en donde además de establecerse que los tratados y compromisos internacionales deberán estar conforme a la constitución estadounidense,³¹⁴ se prevé que habrá de tenerse en consideración los siguientes elementos:

1. Los riesgos a la nación, como un todo;
2. Si el compromiso internacional afecta las leyes de los Estados;
3. Si el compromiso genera efectos, sin la necesidad de una regulación adicional por parte del Congreso;
4. La práctica anterior de EUA en compromisos similares;
5. La preferencia del Congreso;
6. El grado de formalidad;
7. La duración del compromiso; y
8. La práctica internacional, respecto de acuerdos similares.³¹⁵

Por otra parte, observamos que los Estados Unidos, hasta el 2005, de conformidad con el artículo 81 de la Convención de Viena, firmaron la mencionada Convención el 24 de abril de 1970, pero no la han ratificado,³¹⁶ lo que hace pensar respecto a la posibilidad de una mala fe de tracto sucesivo, para incumplir los tratados, en un primer término, por la llamada cláusula del abuelo y en un segundo, para la satisfacción de los intereses económicos de los grupos hegemónicos de ese país.

³¹⁴ ORTIZ AHLF, Loretta, *et alius*, *Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos paralelos*, colección ensayos jurídicos, segunda edición, Themis, México, 1998, pp. 11 y 12.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 12.

³¹⁶ GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, *Op. cit.*, p. 118.

6. Jerarquía jurídica de los tratados internacionales en Estados Unidos.

Por lo que respecta a los compromisos internacionales que adquieren los Estados Unidos, encontramos que en México se afirma erróneamente la existencia de tres tipos de compromisos a saber:

1. Acuerdo Ejecutivo;
2. Tratado Internacional; y
3. Acuerdo Congresional.³¹⁷

No obstante lo anterior, en el derecho norteamericano se conciben dos tipos de compromisos internacionales, primeramente se distinguen los tratados o *treaties*, y posteriormente los acuerdos ejecutivos *executive agreements*.³¹⁸ No obstante que la Constitución Norteamericana únicamente reconoce el término *treaty* sin mencionar el término acuerdo ejecutivo,³¹⁹ por lo que se distinguen los compromisos internacionales siguientes:

1. *Treaties* o tratados, donde la constitución norteamericana establece que el ejecutivo dé aviso y posterior consentimiento de las partes del senado; y
2. *Executive agreements*:
 - A. *Congressional Executives Agreements previously authorized*, los cuales requieren la autorización previa del congreso para delegar al presidente la facultad de representar a los Estados Unidos;
 - B. *Congressional Executives Agreements consequentially authorized*, los cuales después de haber negociado el acuerdo por parte del ejecutivo, éste buscara la autorización del congreso para aceptar al tratado como un compromiso internacional obligatorio para Estados Unidos;

³¹⁷Véase *Varia iuris: Temas selectos de derecho internacional público en homenaje a Víctor Carlos García Moreno*, Op. cit., p. 44.

³¹⁸JACKSON, John H y William J. Dave, *Legal problems of international economic relations cases*, Op.cit., p. 113.

³¹⁹*Idem*.

- C. *Presidential Executive Agreements*, denominados en Estados Unidos como "acuerdos inherentes al presidente", este tipo de acuerdos se consideran un compromiso obligatorio para Estados Unidos, sin embargo, en el no existe ninguna participación del congreso solo del ejecutivo, lo anterior en base a las atribuciones que le otorga la constitución, ejemplo de ello lo encontramos en los acuerdos relativos a la disposición de fuerzas armadas en el extranjero, en base a su calidad de comandante supremo; y
- D. *Treaty Executive Agreements*, donde el tratado es aprobado por el senado y se dejan ciertos detalles relativos a la aplicación para ser llevados por el gobierno a través de varias instancias, después puede ser explícita o implícita la autorización para el presidente para realizar cada detalle para su puesta en práctica.³²⁰

Como se ha podido ver, el desarrollo de los acuerdos ejecutivos ha sido más dinámico que en el caso de los tratados, lo anterior con el propósito de evitar el veto del senado norteamericano, en el caso de no obtener la ratificación de las dos terceras partes a que hace referencia la constitución en su artículo VI.

Desde el punto de vista del congreso, los tratados ejecutivos disminuyen la participación que tendría en la regulación de la inversión extranjera, originando con esto un riesgo para el derecho norteamericano.

Los acuerdos ejecutivos se han incrementado de manera exponencial originando preocupación respecto de la atribución del Ejecutivo Norteamericano para comprometer a Estados Unidos.

³²⁰ *Ibidem*, pp. 113 y 114.

Se ha tratado de justificar la naturaleza jurídica de los acuerdos ejecutivos alegando que Hamilton al redactar la constitución utilizó en el artículo II el término *treaties* como compromiso internacional.³²¹ También por parte del congreso se ha manifestado la intención de que todos los acuerdos internacionales sean dados a conocer y aprobados por el congreso.

Debemos decir que los efectos internacionales de un convenio o Acuerdo Ejecutivo están en el mismo plano que un tratado; para el derecho internacional, la distinción es absolutamente irrelevante. Para efectos de derecho interno, ciertos acuerdos ejecutivos no pueden alterar el derecho existente, en tanto que un tratado se convierte en ley suprema de la nación y tiene preferencia sobre cualquier ley anterior.³²²

El jurista norteamericano Bernard Schwartz ha manifestado que un convenio ejecutivo puede permitir al presidente de EUA dirigir la política exterior librándose del espectro que significa el veto del Senado; también le permite actuar libre del control legislativo. No hay nada que impida la realización de un convenio ejecutivo referente a cualquier asunto que pueda ser objeto de negociaciones internacionales. Los *executive agreements* son acuerdos internacionales en forma simplificada, cuya práctica ha sido legalizada por la Suprema Corte (US vs. Belmont, 1937 y US vs. Pink, 1942).³²³

En 1972 se adoptó el *Case Act*, en donde el Congreso logró imponer una cierta forma de control parlamentario frente a la actividad presidencial en materia internacional, en aquellos casos en que el presidente pretendiera comprometer a Estados Unidos, en alguna otra forma que no fuese la vía del tratado de acuerdo al artículo II de la Constitución estadounidense. Desde esa

³²¹ *Ibidem*, pp. 116 y 117.

³²² GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, *Op. cit.*, p. 112.

³²³ *Ibidem*, p. 128.

fecha el presidente está obligado, jurídicamente, a notificar al Congreso para efectos de información, todos los *executive agreements* concluidos con terceros Estados.

El acuerdo ejecutivo prevalecerá sobre toda ley estatal que sea inconsistente con el mismo, y se conforma a la regla consuetudinaria que favorece al instrumento que se ha celebrado posteriormente en tiempo.

Observamos que el Ejecutivo norteamericano tiene facultades para regular el comercio exterior por medio de convenios denominados *executive agreements* con naciones extranjeras, dichos convenios, no se someten al Senado para su asesoría y aprobación, como sería en el caso de cualquier tratado, dichos acuerdos, tienen el mismo efecto y consecuencias que un tratado, sin embargo, no pueden estar en contravención a la legislación interna de Estados Unidos.³²⁴

Cabe destacar que si el Congreso ha legislado una materia en particular, el Presidente puede estar autorizado para celebrar los convenios que complementen dicha legislación, aunque cualquier convenio que viole la legislación es declarado inexistente.³²⁵

El Departamento de Estado Norteamericano reconoce que los acuerdos ejecutivos celebrados entre el presidente y otra nación no pueden ser incompatibles con la legislación aprobada por el Congreso en ejercicio de su autoridad constitucional, por ejemplo, los tribunales federales anularon un acuerdo ejecutivo entre los Estados Unidos y Canadá porque contravenía una Ley comercial existente, ya aprobada por el Congreso.³²⁶

³²⁴ *Varia iuris: Temas selectos de derecho internacional público en homenaje a Víctor Carlos García Moreno, Op. cit.*, p. 44.

³²⁵ SMITH, James Frank (coordinador), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, tomo II, *Op. cit.*, p. 867.

³²⁶ *Ibidem*, p. 921.

Los acuerdos ejecutivos y los tratados prevalecen sobre la ley local, sin embargo, la legislación federal solo puede ser derogada por tratados posteriores a ésta y no por acuerdos ejecutivos.³²⁷

Cabe destacar que el poder legislativo de Estados Unidos interviene en la determinación y aplicación de las políticas externas de ese país, de tal suerte que el artículo I constitucional otorga al Congreso la facultad de proporcionar lo necesario para la defensa común y regular el comercio internacional.³²⁸

7. Heteroaplicación de los tratados internacionales en el derecho norteamericano y la *Implementation Act*.

Los compromisos internacionales de Estados Unidos de América asumen el carácter de heteroaplicativos, ya que para la incorporación de este tipo de compromisos al derecho interno se requiere un acto normativo complementario, que le de entrada al orden jurídico interno de EUA.³²⁹ Esto deriva del derecho británico en donde en la Gran Bretaña, para que un tratado llegue a considerarse parte del derecho interno se requiere una ley del parlamento (*Act of Parliament*).³³⁰

Por lo que hace al caso concreto del compromiso internacional denominado *North American Free Trade Agreement*, cuya génesis y regulación habrá de analizarse en este capítulo, encontramos que el *NAFTA* es un acuerdo ejecutivo congresional, en donde la *Implementation Act*, constituye una ley que habrá de aplicarse sobre el Acuerdo, constituye una interpretación del *NAFTA* y

³²⁷ ORTIZ AHLF, Loretta, *et alius*, *Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos paralelos*, *Op. cit.*, p. 13.

³²⁸ SMITH, James Frank (coordinador), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, tomo II, *Op. cit.*, p. 937.

³²⁹ ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, segunda edición, Oxford, México, 2000, p. 40.

³³⁰ BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Jorge Carpizo, Edgar Corzo Sosa y Sergio López Ayllón, "Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)" *Op.cit.*, p. 175.

un mecanismo para su aplicación.³³¹ La cual le permite posponer o limitar su obligatoriedad, dilatando con esto sus efectos jurídicos en el territorio de Estados Unidos.³³²

En la Implementation Act del NAFTA, el artículo I prevé que en cualquier imposición del Acuerdo, que pudiera contravenir a la legislación local o federal, tendrá prioridad la legislación de los Estados Unidos, sobre el tratado internacional, esta disposición, puede llevar a conflictos internacionales a los EUA.³³³

Ahora bien, además de establecer mecanismos para evitar contradicción entre el texto del *NAFTA* y el derecho interno de EUA, se busca la evaluación de los efectos del acuerdo en los sectores de la economía norteamericana.³³⁴

Opinamos que el concepto de la *Implementation Act*, constituye un valuarte jurídico de especial trascendencia, en donde se pone de manifiesto el interés que tienen las autoridades norteamericanas respecto de sus ordenamientos e instituciones, y todavía más, sobre los efectos negativos que podría tener un acuerdo internacional en la economía interna, motivo por el cual se antepone la estructura jurídica anterior, respecto de un compromiso internacional posterior. De igual forma, observamos que nuestro esquema

³³¹ Apuntes del curso, *Funcionamiento de la zona de libre comercio de América del Norte*, impartidos por el Dr. Ruperto Patiño Manffer, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, febrero-junio de 2000.

³³² LÓPEZ AYLLON, Sergio (Coordinador), *El futuro del libre comercio en el continente americano: análisis y perspectivas*, UNAM, México, 1997, p. 321.

³³³ Apuntes del curso, *Funcionamiento de la zona de libre comercio de América del Norte*, impartidos por el Dr. Ruperto Patiño Manffer, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, febrero-junio de 2000.

³³⁴ Se obliga al Departamento de Agricultura *USDA* a preparar un reporte bianual al Congreso sobre los efectos del Acuerdo en los productores agrícolas y sobre las comunidades rurales en los Estados Unidos, donde se ha llegado a la conclusión, desde 1997, de que las exportaciones de EUA se posesionarían, de manera definitiva, en el mercado mexicano, debido a la imposibilidad para fijar esquemas de competitividad agrícola, con respecto de EUA.

jurídico carece de mecanismos de evaluación respecto de los efectos de nuestros compromisos internacionales, según se puso de manifiesto en el Acuerdo Nacional para el Campo, que habrá de profundizarse en el siguiente capítulo.

8. Zonas de Libre Comercio.

A. Artículo XXIV del *GATT*.

El texto del *GATT* prevé, como ya lo habíamos mencionado, algunas excepciones a la aplicación de sus principios, ejemplo de ello lo encontramos en el artículo I, que exime la aplicación del principio de Nación más Favorecida (NMF) al momento en que entró en vigor dicho acuerdo, respecto de acuerdos preferenciales anteriores, ejemplo de esos acuerdos preferenciales anteriores al *GATT*, encontramos las preferencias imperiales británicas; las concedidas por los países de Benelux; así como las de Estados Unidos, entre otras.

La introducción del principio de NMF y las excepciones al citado principio, dieron como resultado la aceptación en el *GATT* de las Zonas de Libre Comercio (ZLC) y de las Uniones Aduaneras (UA), en donde en dichos procesos de integración económica, los países miembros, ya sea de una Zona de Libre Comercio o de una Unión Aduanera, adoptarán una política comercial en común.

En las discusiones sobre la normatividad del *GATT* se hablaba de la necesidad de que estos procesos de integración contemplaran acuerdos provisionales, dado que el perfeccionamiento de una ZLC o de una UA no se puede dar de la noche a la mañana, lo que abrió paso al artículo XXIV del *GATT*.³³⁵ En el artículo XXIV se reconoció el concepto de ZLC, en donde los países suscriptores de ésta, eliminarían sus obstáculos mutuos, pero

³³⁵ Organización Mundial del Comercio, *El regionalismo y el sistema mundial de comercio*, Suiza, 1995, pp. 9 y 10.

conservarían sus políticas comerciales respecto de terceros países ajenos a ella.³³⁶

El artículo XXIV en su párrafo 4 autoriza los acuerdos regionales y las ZLC como excepción al principio de NMF o de no discriminación al expresar lo siguiente:

“Artículo XXIV...

4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios...”.

Por su parte el párrafo 8 del citado precepto establece las características de la ZLC y de la UA, estableciendo que las partes de cualquiera de estos procesos de integración tienen que eliminar los derechos aduaneros y las disposiciones de carácter restrictivo al comercio de productos originarios entre ellos, pudiéndose establecer ciertas restricciones a efecto de proteger la economía de las partes contratantes, en temas como balanza de pagos, tipos de cambio; así como, salvaguardias.

Por lo que respecta a la UA, los miembros fijarán un arancel exterior y una política comercial común.³³⁷ Por su parte el párrafo 5 establece que tratándose de una UA, el arancel común no deberá ser mayor al establecido por los países de la UA, antes de su establecimiento. El párrafo 7 establece la aplicación del principio de transparencia respecto de los acuerdos que recaigan

³³⁶ *Ibidem*, pp. 10 y 11.

³³⁷ *Ibidem*, p. 11.

sobre una ZLC y UA, para que sean notificados a los países contratantes del *GATT*, aplicándose actualmente dicha medida a la OMC, para sus debidas observaciones, previéndose igualmente el establecimiento de acuerdos provisionales para establecer un plazo razonable para la entrada en vigor de una ZLC y UA. Cabe destacar que en 1972 se decidió que la notificación debería hacerse después de haber entrado en vigor el acuerdo que da nacimiento a una ZLC o UA.³³⁸

Se preveía en el *GATT* y actualmente en la OMC, el establecimiento de un grupo de trabajo que habría de emitir conclusiones respecto de los acuerdos de una ZLC y una UA, en este respeto encontramos que en el párrafo 4 del artículo XXIV las decisiones se deben tomar, por aprobaciones mayores de 2/3 partes de las partes contratantes, igualmente se establece en el párrafo 10 que las partes contratantes podrán aprobar propuestas de ZLC o UA que no se ajusten a los criterios antes mencionados.³³⁹

Debemos mencionar que el artículo XXIV buscaba una libertad comercial más o menos completa entre las Partes Contratantes o Miembros, actualmente, evitando que se den acuerdos sectoriales discriminatorios; así también cabe señalar que las excepciones que autoriza el citado artículo constituyen el principal elemento de funcionamiento del comercio regional y de integración económica entre los miembros de la OMC.

La integración económica implica medidas encaminadas a suprimir algunas formas de discriminación,³⁴⁰ pudiendo ser: global o sectorial, la global es aquella que se da sobre la totalidad de actividades de una zona determinada, y la sectorial es la que incluye solo uno o varios sectores de la

³³⁸ *Ibidem*, p. 12.

³³⁹ *Ibidem*, p. 13.

³⁴⁰ Las formas de integración pueden ser: sistema de preferencias aduanales, área o zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, y unión económica, véase CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, *Op. cit.*, p. 39.

economía,³⁴¹ una de las formas que puede adoptar ésta, es la de una área o Zona de Libre Comercio. La ZLC tiene como característica, que las tarifas o aranceles aduaneros así como las restricciones cuantitativas son eliminadas entre los países que conforman este proceso de integración, pero cada país mantiene sus propios aranceles y restricciones no arancelarias frente a terceros países.³⁴² En nuestra opinión, creemos que se debe incorporar a la concepción antes citada, la idea de que la ZLC, además de mercancías, comprende sectores como los servicios y el movimiento de capitales, concretamente la inversión, que en el caso del TLCAN constituye un elemento muy significativo en lo que a procesos de integración se refiere.

De lo antes expuesto, podríamos deducir dos características esenciales respecto de una ZLC, que son:

1. La liberalización debe abarcar necesariamente lo sustancial del comercio de bienes y servicios; y
 2. Un programa de liberalización en un término "razonable".
- B. Principios que rigen el funcionamiento de una Zona de Libre Comercio.

Los principios que rigen el funcionamiento de una zona de libre comercio se pueden distinguir de la siguiente forma: Trato Nacional; Transparencia; y Nación más Favorecida.

a. Trato Nacional.

El concepto de Trato Nacional lo encontramos explicado en el artículo III, párrafo 4, del *GATT*, el cual nos expresa que esta prohibido aquel tratamiento menos favorable a los productos del territorio de un Estado contratante que el que dé a los productos similares de origen nacional con respecto a las leyes, reglamentos y requisitos relativos a su venta, oferta de

³⁴¹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, *Op. cit.*, p. 39.

³⁴² BELA BALASSA, J.D., *Teoría de la integración económica*, Unión tipográfica editorial hispano-americana, (Trad.) Jorge Laris Casilla, México, 1964, p. 26.

venta, compra, transporte, distribución o usos internos. Este principio tiene por objetivo eliminar la discriminación existente entre agentes internos y externos, entre los países integrantes de una ZLC.³⁴³

En cuanto a los niveles locales, esto quiere decir, que al tener algún estado o provincia un tratamiento propio al manejo de mercancías, este no debe ser especial o discriminatorio, para las mercancías provenientes de otro país.³⁴⁴ El Trato Nacional es aquel principio por el que se garantiza la no discriminación entre los nacionales de un Estado y los de otro Estado, en todas las materias que fueron objeto de regulación jurídica en el Estatuto constitutivo, así como en toda norma jurídica, disposición o acción aplicada por cualquiera de los Estados.³⁴⁵

Este trato nacional debe darse desde la suscripción, hasta la consolidación arancelaria, en la que se establece la inamovilidad de los niveles arancelarios aplicables a las mercancías que han quedado totalmente desgravadas. Asimismo, se debe aplicar en la eliminación de obstáculos a las importaciones y exportaciones que no tengan un carácter arancelario.

En un sistema de economía cerrada la discriminación de los agentes económicos constituye la base de su funcionamiento, el establecimiento del

³⁴³ LÓPEZ AYLLON, Sergio (Coordinador), *El futuro del libre comercio en el continente americano: análisis y perspectivas*, Op. cit., pp. 220 y 221.

³⁴⁴ Esto quiere decir, que si por ejemplo NY tiene medidas más rigurosas que el estado de California, para el tratamiento de vinos y licores, la aplicación de las medidas del estado de NY, no violan el principio de Trato Nacional, por estar previstos en la legislación propia de dicha entidad federativa y aplicárseles a los productos de cualquier parte de la unión americana.

³⁴⁵ PATIÑO MANFFER, Ruperto, "Análisis comparativo de los principios que rigen en la Zona de Libre Comercio de América del Norte frente a los principios de contenido económico de la constitución mexicana", *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 2, No. 3, mayo-agosto de 1992, pp. 81 y 82.

principio de trato nacional, ya sea dentro de un sistema multilateral o regional de comercio, elimina esa discriminación.³⁴⁶

Ahora bien, este principio de trato nacional cobra principal interés cuando derivado de un tratado, se otorgan más beneficios a un extranjero que a un nacional, originando que los beneficios sean concedidos también a los nacionales, ejemplo de ello lo encontramos en el caso de la expropiación.³⁴⁷

b. Transparencia.

Este principio, implica que se garantiza que toda norma o disposición que pudiera afectar a los procesos productivos y comerciales de una Zona de Libre Comercio, deberán llevarse a cabo, previo a su aplicación, en discusiones de carácter general propiciadas por la autoridad competente y dadas a conocer con anticipación adecuada.³⁴⁸ Este principio obliga a las partes a notificar toda modificación, reforma o adición que pudiera afectar la relación comercial que ampara una Zona de Libre Comercio.³⁴⁹ El principio de transparencia al establecer dichas reglas, evita conflictos jurídicos y asegura un sistema funcional de libre comercio.³⁵⁰

Existen quienes consideran que los principios que rigen el funcionamiento de una ZLC constituyen una disminución en lo que a soberanía nacional se refiere, sin embargo, creemos que cada uno de estos principios cumple un papel muy importante en el funcionamiento de una ZLC, en especial

³⁴⁶ LÓPEZ AYLLON, Sergio, "The impact of international trade agreement in the legal system of the american continent, *Houston Journal of International Law, USA, volume 19, Number 3, Spring 1997*, p. 769.

³⁴⁷ *Ibidem*, p. 770.

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 82.

³⁴⁹ WITKER Jorge y Laura Hernández, *Régimen jurídico del comercio exterior, Op. cit.*, pp. 173 y 174.

³⁵⁰ LÓPEZ AYLLON, Sergio, "The impact of international trade agreement in the legal system of the american continent, *Op. cit.*, p.769.

el principio de transparencia, sin el cual sería imposible practicar el comercio interregional, ya que al existir un desconocimiento de las reglas del comercio de cada país en una ZLC, nos encontraríamos en el caos legal y administrativo donde el comercio se vería seriamente afectado.

c. Nación más Favorecida.

Al igual que los principios anteriormente citados, el principio de Nación más Favorecida o cláusula de Nación más Favorecida, se encuentra debidamente explicado en el *GATT* como un instrumento jurídico que busca evitar acuerdos bilaterales, discriminatorios, entre los miembros de un acuerdo, de tal suerte que cualquier convenio comercial que los suscriptores de una Zona de Libre Comercio efectúen bilateralmente, ya sea con otro miembro de la ZLC o bien con un tercer país, se deberá extender automáticamente a la otra parte sin recibir nada a cambio.³⁵¹

9. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A. Antecedente del TLCAN.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte tiene básicamente dos antecedentes trascendentales, el primero de ellos deriva de las relaciones entre Estados Unidos y Canadá; y el otro en torno a las relaciones comerciales entre Estados Unidos y México.

³⁵¹ WITKER Jorge y Laura Hernández, *Régimen jurídico del comercio exterior*, *Op. cit.*, p. 173.

a. *Free Trade Agreement* entre Estados Unidos y Canadá.

El antecedente jurídico más importante del TLCAN lo constituyó el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá denominado *Free Trade Agreement*, el cual empezó a funcionar el 1 de enero de 1989.³⁵²

No obstante que los últimos acuerdos comerciales entre ambos países, anteriores al *FTA*, habían sido bastante exitosos, existía el temor a un nuevo acuerdo comercial, respecto a la posibilidad de pérdida de empleo en el corto plazo, así como una posible transculturización, y en un grado de mayor relevancia, lo concerniente a una disminución de la soberanía nacional a cambio de beneficios de carácter económico.

En marzo de 1985, por medio del famoso encuentro de *Shamrock*, el presidente de Estados Unidos Ronald Reagan y el primer ministro de Canadá Brian Mulroney, manifestaron su intención de suscribir entre ambos países un acuerdo de libre comercio, el cual tuvo serias dificultades en su negociación sobre todo en lo que respecta a la creación de un órgano que resolvería las eventuales controversias derivadas de la aplicación del acuerdo; no obstante estas dificultades, el 2 de enero de 1988 se firma el acuerdo de libre comercio *Free Trade Agreement (FTA)* entre Estados Unidos y Canadá.³⁵³

Por lo que hace a los objetivos del Acuerdo estaban el crear un mercado abierto al comercio y a la inversión en lo que respecta a bienes y servicios, teniendo el siguiente contenido:

1. Aranceles;
2. Procedimientos aduanales;
3. Comercio de bienes agrícolas;

³⁵² GALICIA ESCOTTO, Antonio, "El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá", *Revista Análisis Económico*, México, No. 17, vol. IX, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo agosto 1991, p. 33.

³⁵³ *Ibidem*, p. 35.

4. Energía;
5. Comercio de Automóviles
6. Servicios;
7. Servicios financieros;
8. Inversión;
9. Medidas de emergencia;
10. Solución de diferencias; y
11. Comisión de seguimiento.³⁵⁴

Por lo que respecta al manejo de bienes agrícolas, en las medidas de liberalización previstas en el *FTA* se estableció la eliminación de las barreras a la importación de productos agrícolas, de igual forma, se comprometieron a eliminar los aranceles bilaterales hortícolas en un plazo de 10 años, prohibieron las cuotas a la importación y cualquier otro tipo de restricciones cuantitativas.³⁵⁵ Se estableció una salvaguardia que permitía aplicar aranceles temporales a la importación de frutas frescas y vegetales durante los primeros 20 años de vigencia del *FTA*.

Acordaron no utilizar subsidios a la exportación en el comercio agrícola bilateral ni propiciar precios dumping. Sobre el tema de normas técnicas y comercialización agropecuaria, ambos países acordaron trabajar en conjunto para desarrollar instrumentos técnicos y de inspección en común.

Cabe destacar que en la negociación del *FTA* se adoptaron esquemas de protección muy amplios en lo que se refiere al sector agrícola de ambos países, no obstante, que se trataba de países desarrollados con menores desigualdades a las que existen entre México y Estados Unidos. Debemos observar de igual forma, que el manejo de subsidios entre ambos países se concebía como un problema cuya solución no se podría dar de la noche a la

³⁵⁴ *Ibidem*, pp. 37 a 44.

³⁵⁵ CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC, Siglo XXI y UNAM*, México, 1996, p. 151.

mañana, por lo que se fijaron metas para su gradual eliminación, sin perjuicio de los compromisos de reducción que ambos países acordaron en el marco del *GATT*.

- b. Negociación entre México, Estados Unidos y Canadá para la celebración del TLCAN.

El proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), inició cuando el Senado de la República organizó, a partir del 18 de abril de 1990, un Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo. Entre las conclusiones que arrojó el citado Foro, se incluyeron las siguientes recomendaciones.³⁵⁶

1. Que México se incorpore a las nuevas corrientes económicas y comerciales del mundo. Para lo cual, era indispensable elevar la productividad y competitividad, así como diversificar las exportaciones mexicanas;
2. Se esperaba que de la Ronda Uruguay surgiera el compromiso de revisar a fondo las cláusulas de salvaguardia que a menudo se utilizaban como barreras no arancelarias, en perjuicio de los países exportadores; y
3. Que por la situación geográfica de México se recomendaba negociar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

En junio de 1990, el presidente de México Carlos Salinas de Gortari viajó a los Estados Unidos de América y con base en las recomendaciones del Senado, planteó la necesidad de buscar nuevas fórmulas que rigieran los intercambios entre los dos países, proponiendo a los Estados Unidos la

³⁵⁶ LEYCEGUI, Beatriz, *et alius*, *Comercio a Golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, ITAM y Porrúa, México, 1997, p. 158.

negociación de una Zona de Libre Comercio a la cual se le habría de unir Canadá.³⁵⁷

El 5 de septiembre de 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari nombró jefe de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al doctor Herminio Blanco. Con el objeto de que se coordinaran los trabajos que debían desarrollar las entidades de la Administración Pública Federal en relación con las negociaciones del TLCAN, se constituyó la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio. La Comisión estaba presidida por el jefe de negociación del TLCAN y participaban, además de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI, actualmente Secretaría de Economía), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy fusionada con la SHCP), la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y el Banco de México.

El 12 de junio de 1991, después de más de un año de consultas y de trabajos preparatorios en México, Canadá y los Estados Unidos de América, los secretarios de comercio de los tres países, iniciaron en Toronto, Canadá, las negociaciones formales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Este tratado es producto de una serie de negociaciones entre los países firmantes y reúne tres acuerdos. El de Estados Unidos y Canadá, teniendo como base el *FTA*; el de México y Estados Unidos, que empezó a discutirse en 1990; y finalmente el de México y Canadá, la redacción del texto final y la firma del mismo por los tres países se llevó a cabo el 1 de junio de 1993, estuvo a cargo de las administraciones Clinton en Estados Unidos, Salinas en México y

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 159.

Mulroney en Canadá. Finalmente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993 y entró en vigor en fases a partir del 1 de enero de 1994.³⁵⁸

Por lo que hace a los Estados Unidos, debemos destacar que las industrias que esperaban obtener mayores ganancias apoyaron al TLCAN, por otro lado quienes esperaban pérdidas, como es el caso de la industria textil norteamericana, manifestaron su oposición. No obstante lo anterior, la política que imperó en Estados Unidos fue la combinación de intereses respecto de su economía.³⁵⁹

El papel que jugó el TLCAN para cada uno de los tres países fue diferente. La negociación en México estuvo, en mayor medida, relacionada con el cambio estructural, mientras que para los canadienses y estadounidenses fue un mero acuerdo comercial. El Tratado institucionalizó el modelo económico neoliberal. Estados Unidos lo promovió como una medida de seguridad, para garantizar la permanencia de las reformas políticas y de comercio de México, logradas desde mediados de los ochenta.³⁶⁰

Para Estados Unidos, el TLCAN era de sumo interés, pues Canadá y México son el segundo y tercer mercado para sus exportaciones agrícolas. México resultaba particularmente atractivo pues tiene tres veces más población que Canadá. En 1990 México absorbía el 6% de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos.³⁶¹

³⁵⁸ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Op. cit., p. 3.

³⁵⁹ MOLLOY, John F, Martha Morineau et al, *El derecho de Estados Unidos en torno al comercio y la inversión, volumen I, National Law Center for Inter American Free Trade y UNAM*, México, 1999, p. 35.

³⁶⁰ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Op. cit., p.7.

³⁶¹ *Idem*.

Independientemente del concepto jurídico que el Tratado representaba para cada una de las partes, para todos constituía una oportunidad para la solución de algún problema relacionado con la economía local, de tal suerte que para Estados Unidos, el Acuerdo representaba el posicionamiento de sus exportaciones en los mercados de México y Canadá; para Canadá representaba la oportunidad para corregir los errores cometidos en el *FTA*; y para México constituía el ingreso al primer mundo, por la puerta del libre comercio interregional. No obstante todo lo anterior, el único objetivo que no se cumplió fue el de México.

Debemos destacar que gracias a la apertura comercial, primero con el ingreso de México al *GATT* y posteriormente con el TLCAN, México dejó de ser un país exportador de petróleo y productos agropecuarios³⁶² para convertirse en exportador de mercancías con valor agregado. Ahora bien, a 10 años de la entrada en vigor del TLCAN la Conferencia de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas (*UNCTAD*) ha sostenido que los efectos del Tratado han sido adversos para México, entre otras razones a causa de su negociación, según se puede observar en el documento denominado “globalización y estrategias de desarrollo” donde se expresa que durante la vigencia del Tratado la economía de México se ha caracterizado por: un crecimiento menor al esperado; disminución en el poder adquisitivo del salario; menor protección social; y mala distribución de la riqueza.³⁶³

Creemos que en buena medida México fue responsable de la catástrofe económica que trajo el TLCAN en virtud de que no instrumentó políticas eficaces y continuas que disminuyeran las asimetrías estructurales que se tienen con Estados Unidos, tampoco se llevó, ni se está llevando a cabo, una política de reconversión industrial en la que el gobierno de México implemente

³⁶² SEMO, Enrique, “TLCAN: promesas y realidades”, *Semanario proceso*, México, número 1420, enero de 2004, pp. 58 y 59.

³⁶³ NÚÑES, Kira, “México, ejemplo de fracaso de la apertura comercial: UNCTAD”, *la jornada virtual*, <http://www.jornada.unam.mx>, México, sección de economía, 2 de junio de 2004.

programas de sustitución de tecnologías y de educación a todos los niveles. Asimismo observamos que el financiamiento por parte del Estado, a través de la banca de desarrollo, ha ido disminuyendo sus recursos de operación y en algunos casos dichas instituciones han desaparecido o se encuentran en peligro de desaparecer. Observamos en el mismo sentido que se ha pretendido sacrificar los derechos sociales a efecto de aumentar la competitividad, derivando los efectos de la apertura a los grupos sociales más débiles de México.

B. Objetivos y estructura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por lo que respecta a los objetivos que se persiguen con el TLCAN, estos se manifiestan a través de los artículos 101 y 102 del Tratado, que expresan que el principal objetivo del TLCAN es el establecimiento de una zona de libre comercio de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del *GATT*, según lo observamos en el artículo 101 del Tratado, de igual forma, encontramos en el artículo 102 la aplicación de principios y reglas, principalmente los de trato nacional, nación más favorecida y transparencia; eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes; promover condiciones de competencia leal; incrementar las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes; proteger y hacer valer, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes; crear procedimientos para la aplicación y cumplimiento del Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y el establecer lineamientos para la cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado.

El Tratado cuenta con acuerdos paralelos sobre cooperación ambiental y laboral, que hubieron de firmarse, ante el temor de que México acumulara inversiones por la mínima protección al ambiente y a las condiciones laborales existentes en nuestro país.³⁶⁴ Por lo que respecta a su estructura, diremos que ésta se encuentra integrada en ocho partes, divididas a su vez, en veintidós capítulos y dos acuerdos paralelos, uno en materia ambiental y otro en laboral.

³⁶⁴ Situación que China a utilizado para fomentar su economía.

ASPECTOS GENERALES	{	OBJETIVOS Y DEFINICIONES DEL TRATADO (CAPÍTULOS I Y II)
COMERCIO DE BIENES	{	EL TRATO NACIONAL Y EL ACCESO A BIENES (CAPÍTULO III) REGLAS DE ORIGEN. (CAPÍTULO IV) PROCEDIMIENTOS ADUANALES (CAPÍTULO V) ENERGÍA Y PETROQUÍMICA BÁSICA (CAPÍTULO VI) SECTOR AGROPECUARIO Y MEDIDAS FITOSANITARIAS (CAPÍTULO VII) Y MEDIDAS DE EMERGENCIA (CAPÍTULO VIII)
TERCERA PARTE	{	BARRERAS TÉCNICAS AL COMERCIO (CAPÍTULO IX)
CUARTA PARTE	{	COMPRAS DE GOBIERNO (CAPÍTULO X)
SERVICIOS	{	INVERSIÓN (CAPÍTULOS XI, VI Y XIV ANEXO 3A) Y EL MANEJO DE SERVICIOS (CAPÍTULOS XII, XIII Y XIV)
DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS INSTITUCIONALES	{	PUBLICACIÓN, NOTIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LEYES (CAPÍTULO XVIII), REVISIÓN Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERÍA DE CUOTAS ANTIDUMPING Y COMPESTATORIAS (CAPÍTULO XIX) DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (CAPÍTULO XX)
SÉPTIMA PARTE	{	PROPIEDAD INTELECTUAL (CAPÍTULO XVIII)
OTRAS DISPOSICIONES	{	EXCEPCIONES (CAPÍTULO XXI) DISPOSICIONES FINALES (CAPÍTULO XXII)

Observamos que los objetivos que perseguía el Tratado son básicamente los mismos que los que fijaba su predecesor (*FTA*), en cambio, en lo que se refiere a su estructura jurídica, observamos una mayor regulación y detalle en su capitulado y articulado.

C. Principios que se deducen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por lo que respecta a los principios que contempla el TLCAN, al igual que cualquier Zona de Libre Comercio, podemos distinguir dos elementos; primero, el principio de no discriminación, por medio del Trato Nacional y de la cláusula de Nación más Favorecida; y por otro lado un principio de Transparencia.

El principio de trato nacional, lo encontramos en los artículos 301, 1003, 1102, 1202, 1405, 1703, en donde se prevé que bienes, servicios y personas, deben ser considerados como nacionales de los respectivos suscriptores del Tratado.³⁶⁵

Por lo que respecta al principio de Nación más Favorecida lo contemplan los artículos 1103, 1203 y 1406, el cual se concibe como aquel convenio comercial que los suscriptores del Tratado efectúen bilateralmente y que se deberá extender automáticamente a la otra parte.³⁶⁶

La transparencia se encuentra contemplada en el capítulo XVIII, artículos 1801 a 1803, aquí se obliga a los países miembros del Tratado a notificar toda modificación, reforma o adición que pudiera afectar las relaciones

³⁶⁵ WITKER Jorge y Laura Hernández, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior*, Op. cit., p. 173.

³⁶⁶ *Idem*.

comerciales al amparo del Tratado.³⁶⁷ Observamos que este principio cobra principal interés para el Tratado, por la diversidad de sistemas jurídicos de los miembros del TLCAN.³⁶⁸

D. Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el sector agrícola.

Después de haber sufrido en 1989 una liberalización agrícola unilateral, los productores privados y sociales, así como la Secretaría de Agricultura coincidían en que el TLCAN no sería una solución para el sector. El Tratado profundizaría la dependencia alimentaria dado que en la producción de granos, oleaginosas y productos pecuarios, existía una gran diferencia productiva a favor de Estados Unidos a cambio de la demanda estadounidense que se limita a café y productos hortofrutícolas.³⁶⁹ Precisamente por garantizar el ingreso de frutas y hortalizas al mercado estadounidense, se incluyó en el Tratado la apertura para el maíz y frijol, ya que según manifiesta Carlos Salinas, el entonces Secretario de Comercio Jaime Serra Puche alertó dicha circunstancia, lo que originó la apertura para dichos productos.³⁷⁰

Para los tres países el resultado de la negociación final del capítulo agropecuario del TLCAN fue producto de la acción combinada de los intereses nacionales, por tener acceso a los mercados de sus contrapartes y de la intención de las élites políticas nacionales por dismantelar los programas de protección agrícola.

Entre los objetivos que perseguían los negociadores mexicanos del TLCAN estaban el aprovechar las oportunidades del comercio internacional mediante la especialización en los productos con ventajas comparativas y mejorar la balanza comercial deficitaria que tenía México. El Estado no debía

³⁶⁷ *Ibidem*, pp. 173 y 174.

³⁶⁸ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coordinador), *El futuro del libre comercio en el continente americano: análisis y perspectivas*, *Op. cit.*, p. 220.

³⁶⁹ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, *Op. cit.*, p. 10.

³⁷⁰ SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, *Op.cit.*, p. 115.

ser el actor más importante, sino alentar la participación de los agentes privados, y la integración económica y comercial.

En el plano agrícola México modificó su estructura jurídica y de política económica para el campo, en los siguientes puntos:

1. El Programa Nacional de Modernización del Campo giró en torno al Tratado;
2. Se modificó el régimen de propiedad en el campo (véase capítulo I, pág. 10);
3. Racionalización del esquema de subsidios y su sustitución por un esquema de pagos (véase capítulo I, PROCAMPO, pág. 28);
4. Establecer mecanismos ágiles para impedir los subsidios a la exportación, de países dentro o fuera de la región que generen competencia desleal para el productor mexicano;³⁷¹
5. Favorecer la capitalización del campo a través de la reducción en los costos de producción y comercialización, mediante la eliminación de aranceles de importación en insumos y de aranceles a la exportación;
6. Favorecer la inversión en el campo de los sectores social y privado, así como de la inversión extranjera; y
7. Promover la sustitución de cultivos de los segmentos tradicionales de baja productividad, a favor de productos con un potencial mayor.

El TLCAN es el primer tratado en el que se asocia como iguales a dos países desarrollados y a uno subdesarrollado. La negociación del capítulo agrícola entre México y Estados Unidos es la más radical, ya que incluye todo el comercio agrícola, sin que se haya excluido ningún producto del Tratado.³⁷²

³⁷¹ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Op. cit, p. 11.

³⁷² Debemos hacer notar que la única excepción, en materia agropecuaria, contemplada en el TLCAN fue entre México y Canadá en productos lácteos y avícolas.

Por lo que respecta al ambiente que imperó en la negociación respecto del capítulo VII del TLCAN, observamos que la posición mexicana en la negociación del Tratado consistió en obtener un mayor acceso de las exportaciones mexicanas en los mercados de Estados Unidos y Canadá. En este mismo orden de ideas, los negociadores mexicanos demandaron de Estados Unidos y Canadá:

1. Eliminar inmediatamente los aranceles para algunos productos, para otros solicitaron que la eliminación se diera en dos fases:
 - A. Una reducción inmediata del arancel de al menos 50%; y
 - B. Eliminación total en un plazo de 5 años.
2. En lo que respecta a los requerimientos de calidad y a las normas sanitarias y fitosanitarias se proponía las llamadas órdenes de comercialización;³⁷³
3. Se requería que Estados Unidos aceptara la certificación que se hace en México sobre la calidad y el cumplimiento de los estándares;
4. Buscaba de igual forma el reconocimiento de los conceptos de zona libre de pestes o enfermedades;³⁷⁴
5. Solicitaba también que Estados Unidos y Canadá dieran asistencia técnica a México para el procesamiento de tecnologías, investigación e infraestructura, etc., también se solicitaba un plazo más largo para cumplir los compromisos del TLCAN;³⁷⁵

³⁷³ Es decir, si un producto no cumple con los requerimientos estipulados, por su país de origen, no podría ser importado.

³⁷⁴ No se podrían establecer restricciones sanitarias o fitosanitarias a las importaciones de productos originarios de zonas libres o con bajo predominio de pestes o enfermedades, o que contaran con un certificado sanitario. Asimismo, las medidas sanitarias y fitosanitarias se aplicarían únicamente en la medida necesaria para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal, también se buscaba la armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias de los tres países.

³⁷⁵ CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC, Op. cit.*, pp.154 y 155.

6. México tendría el derecho de establecer y mantener programas de ajuste para productores agrícolas, sin que las exportaciones de los productos agropecuarios subsidiados fueran sujetas a cuotas compensatorias;³⁷⁶
7. Las exportaciones de productos agrícolas no deberían estar sujetas a aranceles o medidas compensatorias cuando el apoyo interno para estos productos no excediera el 5% del valor total de la producción, en el caso de un apoyo específico, y el 5% del valor total de productos agrícolas en el caso de una medida de apoyo agregada para un sector;³⁷⁷ y
8. Por último, México demandó que no se utilizaran subsidios a la exportación en el comercio regional, así como que no se exportaran productos agrícolas a precios subsidiados; los subsidios a la exportación serían permitidos cuando existiera consentimiento del importador. Se pidió que cuando un país otorgara subsidios a exportaciones dirigidas a países fuera de la región debería considerarse previamente si con ello no se afectaban las exportaciones de alguno de los otros miembros del Tratado.

Por lo que se refiere a los logros en las negociaciones del Tratado, diremos que en aranceles, y medidas sanitarias y fitosanitarias, México logró sus objetivos, aunque por falta de una política adecuada al sector se dejó con bastante desprotección al sector nacional. Resulta importante comentar la propuesta marcada con el numeral “6”, respecto del derecho de establecer programas de ajuste, los cuales, aun y cuando hubieran estado fuera de las intenciones de los negociadores del Tratado, serían respetados del mismo modo por los países suscriptores del TLCAN, dado que la eliminación de

³⁷⁶ Apoyo interno a los productores de cultivos sensibles, así como subsidios a los insumos agrícolas.

³⁷⁷ CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC*, Op. cit., p. 156.

apoyos no deriva del Tratado, sino de las tendencias que los gobernantes a partir de 1982 han seguido, ya sea por convicción o por imposición del llamado consenso de Washington.³⁷⁸

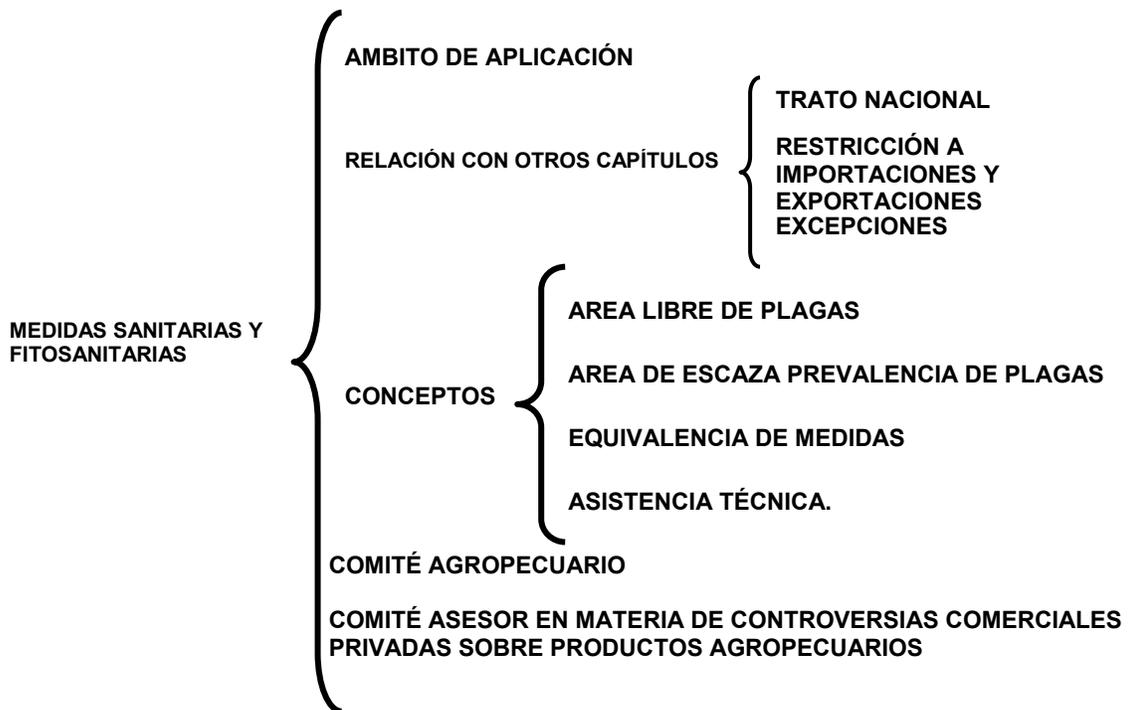
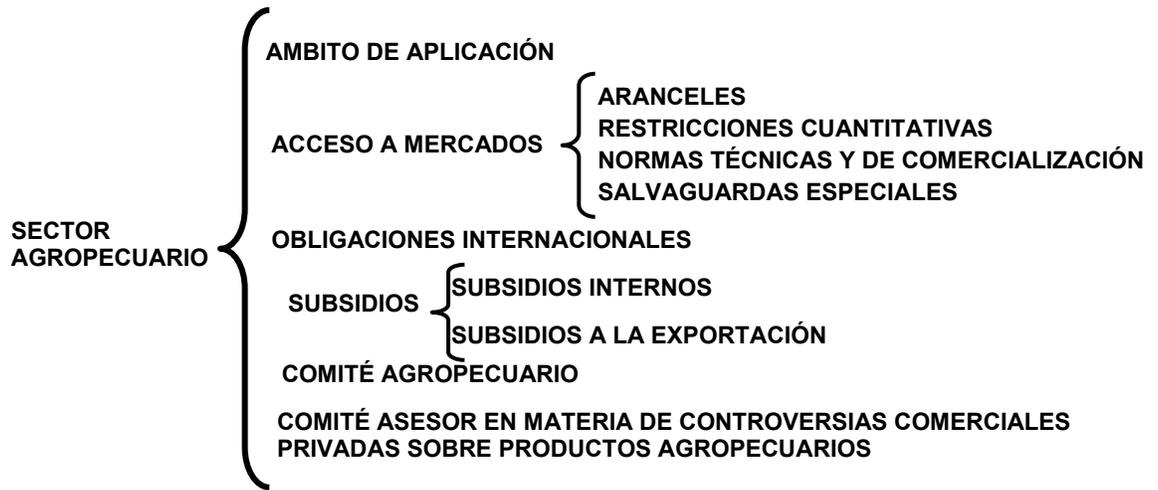
La propuesta norteamericana era menos detallada, se demandó que México eliminara los permisos de importación, mantener vigentes las estipulaciones especiales para frutas y verduras previstas en el *FTA* referentes a la aplicación de aranceles especiales durante los primeros 20 años del acuerdo. Estados Unidos expresó interés en la transparencia con respecto a los subsidios de exportación y en materia de obligaciones internacionales.³⁷⁹

Debemos mencionar que el acuerdo alcanzado respecto del capítulo séptimo en el TLCAN no constituye un acuerdo tripartita, sino tres acuerdos bilaterales, uno entre México y Estados Unidos, otro entre México y Canadá, y por último, entre Estados Unidos y Canadá.

Los acuerdo referidos al sector agropecuario se abordan en el capítulo séptimo del Tratado, y comprenden dos apartados, distribuidos de la siguiente manera:

³⁷⁸ El consenso de Washington es una serie de lineamientos económicos de corte liberal que según su creador, John Williamson, servirían, a corto plazo, como instrumento para el desarrollo económico de una nación.

³⁷⁹ CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC*, *Op. cit.*, pp. 156 y 157.



Creemos que los negociadores mexicanos sacrificaron lo mas por lo menos al incluir en la negociación con Estados Unidos todos los productos agrícolas, a efecto de lograr la apertura del mercado norteamericano a las frutas y hortalizas mexicanas, apertura que muestra ciertas imperfecciones a causa de un neoproteccionismo manifestado por medio de manipulaciones a la aplicación del apartado de medidas sanitarias y fitosanitarias.

a. Plazos de desgravación arancelaria.

Los negociadores mexicanos afirmaron que los resultados en el área de acceso a mercados, otorgaba el tiempo necesario para que el sector productivo alcanzara niveles de competitividad al final del periodo de transición. Sin embargo, las manifestaciones de orden social económicas demuestran el error en que se encontraban.

El TLCAN compromete a los países signatarios a la eliminación de todos los aranceles en un plazo no mayor de quince años. Se definieron cinco categorías de desgravación, a partir de la entrada en vigor del Tratado, en la siguiente forma:

CATEGORÍA	FASES DE LIBERALIZACIÓN	AÑOS
	Incluye a los productos ya liberados antes de la puesta en marcha del TLCAN. ³⁸⁰	
A	Abarca los productos que se liberaron a la entrada en vigor del Tratado. ^{381 y 382}	1994
B	Se liberaron ciertos productos a los cinco años del Tratado. ³⁸³	1998
C	Comprende los productos que se desgravaron a diez años de vigencia del Tratado. ³⁸⁴	2003

³⁸⁰ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Op. cit., pp. 17 y 18.

³⁸¹ *Ibidem*, p. 20.

³⁸² Estados Unidos elimina principalmente aranceles para el sorgo, harina de arroz, naranjas, toronjas, fresa fresca, pera, durazno, cacao. Por su parte México suprimió aranceles para el sorgo, naranjas, toronjas, mandarina, limón, zanahoria, guisantes, cebollas, garbanzo, fresa, higo y piña.

³⁸³ EUA elimina aranceles al trigo no duro, aceite de soya, naranjas, higos, mango, cerezas, algodón y rosas. México elimina aranceles a la pera, ciruela, melocotón, chabacano, cereza, kiwi, algodón y maíz dulce.

³⁸⁴ Estados Unidos elimina aranceles al trigo duro, arroz, almidones, limón persa, hortalizas de invierno, fresas congeladas, hongos, aguacate, papaya, chile anahelm, y ancho, quesos y mantequilla. México eliminó aranceles al trigo, cebada, arroz, harina de granos, lácteos, harina y aceite de soya, naranjas, manzana, fresa congelada, papa, leche en polvo y tabaco.

C+	En esta categoría se incluyen los productos que se liberalizarán en quince años después de 1 enero de 1994. ³⁸⁵	2008
----	--	------

En las últimas dos categorías, encontramos un tratamiento especial, a partir de la entrada en vigor del Tratado, para los productos altamente sensibles a desgravarse a los diez y quince años, se aplica un sistema de aranceles cuota que proporciona una protección adicional. Estos grupos incluyeron productos altamente sensibles que contaban con permisos previos de importación en México y para los cuales se estableció un plazo de diez años para productos porcinos, manzanas y papas. En cuanto a los extremadamente sensibles se permitió un periodo de transición de quince años para el maíz, frijol y leche en polvo en el caso de México, de igual forma Estados Unidos acordó eliminar inmediatamente, para los productos mexicanos, todas sus barreras no arancelarias mediante su conversión a aranceles cuota.³⁸⁶ A los 10 años de la entrada en vigor del Tratado los productos agropecuarios entre México y Estados Unidos serían completamente libres, sin ningún arancel o medida no arancelaria, las únicas excepciones que contempla el Tratado son, para México, el maíz y el frijol; y para Estados Unidos, el jugo de naranja y el azúcar, estos productos tendrán un plazo de liberalización hasta el 2009.³⁸⁷

Se definieron dos tipos de desgravación para los productos sensibles, para que se eliminarán sus aranceles a quince años: la desgravación lineal y la desgravación tipo Ronda de Uruguay. La desgravación tipo Ronda de Uruguay alcanza una reducción de 24% los primeros seis años, plazo a partir del cual prosigue. Estos periodos a decir de los negociadores permitirían que la

³⁸⁵ En esta última etapa Estados Unidos eliminará aranceles al jugo de naranja, hortalizas de invierno (pepino, brócoli, espárrago, cebolla y ajo deshidratados, melón en ciertas épocas), azúcares y cacahuete. México eliminará aranceles al maíz, azúcar, frijol, leche en polvo y productos lácteos.

³⁸⁶ El arancel cuota permite a ambos países aplicar topes a la importación de productos determinados, y proteger algunos sectores productivos durante algún tiempo. Las importaciones que entran en las cuotas no pagan arancel o tienen un arancel inferior al de las importaciones que provienen de otros países.

³⁸⁷ CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC*, Op. cit., p 159.

agricultura mexicana ganara niveles de competencia antes de su total apertura. En algunos productos cuyo comercio es estacional, tales como berenjena, pepino, espárrago, melones, se aplicó una desgravación inmediata durante las temporadas anuales.

El artículo 302 del Tratado al referirse a la desgravación arancelaria, señala que a petición y acuerdo de las partes, es posible acelerar la eliminación de aranceles aduaneros, sin que sea necesario renegociar el Tratado, ni reabrir el texto.

México en el TLCAN se comprometió a liberalizar para 2004 la totalidad del comercio agropecuario reduciendo a cero sus tarifas. Los productos sensibles son la excepción, pues continuarían protegidos hasta el año 2009 aplicando compromisos mas allá de los adquiridos por el *GATT* para los países en desarrollo. Este apartado fue negociado bilateralmente entre México y Estados Unidos, donde se acordó eliminar completamente las barreras no arancelarias.

Estados Unidos, de igual forma, transformó sus cuotas de importación para México, en aranceles cuota temporales. Las cuotas iniciales eran relativamente pequeñas y aumentaron en 3% anual hasta finalizar el periodo de transición.

La mayoría de los productos agrícolas de México estaban protegidos por permisos previos de importación controlados por el Estado. Su propósito era que las importaciones únicamente complementaran la oferta nacional. Los permisos previos fueron considerados tanto en el TLCAN como en *GATT* barreras no arancelarias, y fueron convertidos en aranceles.³⁸⁸ Por lo tanto, antes de la puesta en marcha del Tratado los permisos previos, vigentes en esas fechas, fueron convertidos en aranceles cuota.

³⁸⁸ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Op. cit., pp. 21 y 22.

En México, la mayoría de los productos agropecuarios cuentan con aranceles no mayores al 20%, debido a que en 1987 el gobierno fue más allá de sus compromisos en el *GATT*, y redujo unilateralmente el nivel de aranceles de más de 100% en 1986 a solo 20% en 1987. A la entrada en operación del TLCAN más de la mitad del valor del comercio agrícola entre México y Estados Unidos estaba exento de aranceles.

Se ha señalado por parte de líderes campesinos, así como por políticos, tales como, Rafael Calderón Salazar, actual Senador de la República, que en la negociación del TLCAN se previó establecer cuotas de importación al maíz y aranceles elevados para los sobrecupos, los cuales nunca se han cobrado. Los aranceles establecidos para los sobrecupos de importación de maíz comenzaron en 206.5% *ad valorem* en 1994, y para 2002 fueron de 108.9. Nunca se han cobrado a pesar de que, fuera de cuota México importó entre 1994 y 2002 más de 15.2 millones de toneladas de maíz.³⁸⁹ Esta omisión, además de desactivar un mecanismo de defensa jurídica a favor del sector, ha generado un fenómeno de evasión fiscal donde se violenta el artículo 28 de la Constitución mexicana.

Creemos que el arancel constituye el principal instrumento jurídico que busca proteger al productor nacional respecto de las desventajas estructurales, administrativas y hasta de regulación social que tiene frente a su competidor extranjero, en el caso del TLCAN México se desprendió de dicho mecanismo nivelador sin que existiera algún instrumento que sustituyera dicha función, de tal suerte, que aun y cuando existieran entre Estados Unidos y México productos con costos similares, lo cierto es que la asimetría existente entre ambos pondría en desventaja el productor mexicano, a efecto de aclarar esta idea se presenta el siguiente ejemplo, donde aun y cuando los costos de

³⁸⁹ RUDIÑO, Lourdes, "Vital sacar el maíz del capítulo agrícola del TLCAN", *El Financiero*, México, jueves 13 de marzo de 2003, sección de economía, p. 18.

producción de un producto cualquiera, fueran los mismos, las asimetrías de México encarecerían el valor del producto.

INFRAESTRUCTURA NECESARIA PARA LA COMERCIALIZACIÓN	SITUACIÓN DE MÉXICO	SITUACIÓN DE ESTADOS UNIDOS
Vías de Comunicación (Carreteras, Aeropuertos, Ferrocarriles, etcétera)	10% por concepto de transportación.	3% por concepto de transportación.
Financiamiento	Costos financieros que incrementa un 20% mas al costo del producto	Disponibilidad de crédito muy amplia, se incrementará solo 1% el precio del producto
Seguridad	Es indispensable la contratación de seguridad privada y asegurar la mercancía, 7% mas.	No hay necesidad de pagar por este concepto.
Inflación	Inflación anual de un 12% anual.	Inflación de un 2% anual.
INCREMENTOS SOBRE EL COSTO	49% mas sobre los costos normales.	Solo se incrementa un 6% al valor del producto. ³⁹⁰

b. Subsidios.

El sector agropecuario es un sector altamente protegido para México, Estados Unidos y Canadá, sin embargo, la importancia del sector en la economía y la sociedad en cada país es diferente, por ejemplo, el producto agropecuario es mucho mayor en Estados Unidos que en México, pero la actividad agropecuaria es mucho más importante en México que en Estados Unidos o Canadá, dado que la población que se dedica a dicha actividad es mayor en México que en cualquiera de los otros países.

Por lo que hace a la participación de los subsidios como porcentaje del producto agrícola ésta es mucho mayor en Estados Unidos que en México, de

³⁹⁰ Apuntes del curso, *Funcionamiento de la zona de libre comercio de América del Norte*, impartidos por el Dr. Ruperto Patiño Manffer, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, febrero-junio de 2000.

igual forma, observamos que la rápida apertura comercial y la eliminación de apoyos y subsidios por parte de México desprotegieron al sector agrícola respecto de Estados Unidos y Canadá. El Tratado reconoce la importancia de los apoyos en el sector agropecuario. Sin embargo, establece que dichos apoyos deben:

1. Tener efectos mínimos de distorsión sobre el comercio; y
2. Ser acordes con los compromisos adquiridos en el *GATT*.

México puede instrumentar una política agrícola basada en el otorgamiento de cierto tipo de subsidios y en la instrumentación de algunos programas de apoyo al desarrollo del sector. Sin embargo, el texto final del capítulo séptimo del TLCAN no prevé una relación detallada de los subsidios permitidos y más bien se limita a hacer referencia a los compromisos adquiridos en el marco del *GATT* dentro de la Ronda Uruguay.

Quedan de hecho prohibidos los subsidios a los insumos de la producción, como el aprovisionamiento de fertilizantes y granos con precios por debajo de los de mercado, y la compra del producto cosechado a precios superiores a los del mercado. El otorgamiento de los subsidios no puede condicionarse a que el agricultor coseche cierto tipo de cultivo o alguna cantidad.³⁹¹ Creemos que bajo estos lineamientos se creó el PROCAMPO, dejando con esto, el control de los agentes económicos nacionales fuera de la esfera jurídica del Estado mexicano.

Se permite que los gobiernos instrumenten ciertos programas en los cuales apoyan y en cierta forma subsidian el desarrollo del sector agrícola, en programas tales como de investigación, control de plagas y enfermedades, servicios de divulgación y asesoramiento, servicios de inspección, de comercialización y promoción, y de infraestructura.

³⁹¹ CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC*, Op. cit., p. 162.

Como todos los países subdesarrollados México tenía la facultad de reducir en doce años el monto global de sus subsidios internos en 13.3%, además de la posibilidad de otorgar subsidios sujetos a compromisos de reducción dentro del *GATT* como los pagos directos no exentos vinculados a la producción y a los precios; así como subsidios a los insumos necesarios para compensar los otorgados por los Estados Unidos y Canadá en productos considerados sensibles como maíz, frijol, leche y derivados de trigo, sorgo, cebada y soya.

Según la Secretaria de Agricultura, los subsidios a los que México tiene derecho de acuerdo a la OMC y al TLCAN son similares o mayores a los que tienen derecho los productores de Estados Unidos, ya que México tiene el derecho de aumentar los subsidios directos en la totalidad de los productos agropecuarios, respecto a los montos que canalizaba antes de la entrada en vigor del TLCAN, sin que ello ocasione sanciones o medidas compensatorias.³⁹² Sin embargo, de que nos sirve tener esa facultad, si no la ejercemos, ya sea, porque no queremos, no podemos o no nos dejan a causa de nuestra situación económica.

No obstante lo anterior, el TLCAN acepta que los apoyos internos a los sectores agropecuarios pueden reducirse por compromisos surgidos en las negociaciones multilaterales que se realizaban en el *GATT*. (Artículo 704)

En lo que a subsidios a la exportación se refiere, los países miembros del TLCAN se comprometieron a trabajar para eliminarlos en el comercio agropecuario de América del Norte. Sin embargo, el TLCAN sujeta su uso dentro del área de libre comercio a la aprobación de un comité trilateral; para Estados Unidos y Canadá está prohibido usar subsidios directos a la exportación cuando los productos se destinen a sus mercados.³⁹³

³⁹² Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Op. cit., p. 15.

³⁹³ *Ibidem*, p. 16.

Los gobiernos también pueden participar en el sector agrícola comprando alimentos con el objetivo de formar reservas que aseguren el abastecimiento o seguridad alimentaria. No obstante lo anterior, si un gobierno decide poner a la venta los productos almacenados o adquiridos bajo estos programas, deberá hacerlo a precios de mercado. Sin embargo, observamos que en la *Farm Bill 2002*, estos lineamientos en cuanto a reservas constituyen letra muerta, dado que en el citado ordenamiento se prevé el establecimiento de reservas que constituyen un instrumento para posicionar a los Estados Unidos en un doble control. Primeramente observamos que las políticas económicas de EU han generado una creciente producción, una gran disponibilidad de excedentes, contracción en la demanda mundial, así como altos subsidios a la producción, lo que ha llevado a la caída de los precios internacionales de productos agropecuarios,³⁹⁴ en un segundo orden de ideas, encontramos que este país adquiere una mayor influencia en el control de la economía mundial, sobre todo respecto de los países sin autosuficiencia alimenticia como México.

Es importante observar que en el texto final del capítulo séptimo del TLCAN no se le reconoció a México su carácter de país en desarrollo. Con ello nuestro país parece haber perdido el derecho de instrumentar algunos subsidios o programas de apoyo al sector agropecuario, que el acuerdo final de la Ronda Uruguay concede a este tipo de países. Ruperto Patiño Manffer ha manifestado que México desaprovechó su condición de país en desarrollo que había logrado con su ingreso al *GATT* y que le hubiera permitido negociar mas ventajosamente en el TLCAN; asimismo, expresó que México no podrá competir en el sector agropecuario especialmente en maíz y frijol con Estados Unidos por la desigualdad en cuanto a infraestructura y recursos asignados para el sector agrícola.³⁹⁵ En este marco, la subvención al precio de productos alimentarios para los sectores pobres de la población no está permitida, así

³⁹⁴ CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC*, *Op. cit.*, pp. 152 y 153.

³⁹⁵ RODRÍGUEZ GÓMEZ, Javier, "Técnicamente el TLCAN resulto positivo: Serra Puche", *El Financiero*, México, lunes 16 de octubre de 2003, sección de economía, p. 11.

como tampoco el otorgamiento de subsidios a la inversión y a los insumos agrícolas para productores de bajos ingresos o de escasos recursos. En el mismo orden de ideas, se desecha la posibilidad de otorgar apoyos que incentiven a agricultores de narcóticos ilícitos a dejar de producirlos.³⁹⁶

Han existido voces que buscan la eliminación de todo apoyo al sector agrícola mexicano como la de Santiago Levy, actual director del Seguro Social, quien establece que la apertura del mercado y la eliminación de subsidios beneficiaría directamente a la población rural necesitada, al mismo tiempo se tendría un importante ahorro fiscal y en términos de producción se lograría un desplazamiento del cultivo de maíz por otros productos tropicales más competitivos. Creemos que el problema de apoyo al sector, no se puede ver únicamente bajo una óptica de eficacia y eficiencia.

c. Medidas sanitarias y fitosanitarias.

El comercio exterior de México hacia Estados Unidos ha enfrentado restricciones disfrazadas de medidas sanitarias y fitosanitarias. El propósito de México en el TLCAN era eliminar las barreras no arancelarias.

Se incluyen por tanto en el capítulo VII en el apartado correspondiente, los conceptos de “área libre de plagas” y “área de escasa prevalencia de plagas”, y los temas de equivalencia de medidas sanitarias y fitosanitarias, asistencia técnica y adaptación de las normas a condiciones regionales.

El Tratado confirma el derecho de cada país para determinar el nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que considere adecuado, siempre y cuando las medidas que aplique: se fundamenten en principios científicos y en una evaluación del riesgo; aplicar solo en grado necesario para proporcionar el nivel

³⁹⁶ CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC*, Op. cit., p. 163.

de protección determinado de un país; no introducir discriminación o restricciones encubiertas al comercio.³⁹⁷

Sin embargo, la manipulación de las medidas sanitarias y fitosanitarias por parte de Estados Unidos continúan siendo obstáculos al sector agrícola mexicano, como en el caso del melón mexicano, en donde el *USDA* prohíbe su importación a Estados Unidos alegando problemas fitosanitarios durante el período de mayor demanda, y en cambio se permite su importación en los períodos de baja oferta interna.³⁹⁸

Por tal circunstancia, recientemente se ha buscado una complementación del capítulo agropecuario con un acuerdo sanitario a efecto de que México no forme fila para obtener permisos sanitarios para la exportación agrícola hacia EU, dado que México debe pensar en estrategias concretas como las barreras que se avecinan por el interés de Estados Unidos de enfrentar cuestiones tales como el fantasma del bioterrorismo que aparece a partir de los atentados a las torres gemelas en Nueva York del 11 de septiembre de 2001;³⁹⁹ así como para desarrollar un programa conjunto de erradicación de problemas sanitarios,⁴⁰⁰ como el suscitado recientemente con el caso de las vacas locas.

d. Normas técnicas y de comercialización.

Las normas y estándares de calidad tales como las órdenes de comercialización, constituían en varios casos barreras no arancelarias al comercio agrícola. Las existentes entre México y Estados Unidos fueron reglamentadas en el TLCAN y se definió que las medidas de normalización o

³⁹⁷ *Ibidem*, p. 164.

³⁹⁸ BARRON PÉREZ, María Antonieta, "Las exportaciones mexicanas y el TLCAN", *Revista Economía Informa*, México, número 314, febrero de 2003, p. 22.

³⁹⁹ RODRÍGUEZ GÓMEZ, Javier, "Sacarle más ventajas al TLCAN, reto de México", *El Financiero*, México, lunes 20 de octubre de 2003, sección de economía, p. 29.

⁴⁰⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Lourdes, "TLCAN Plus; vía para el crecimiento", *El Financiero*, México, martes 17 de febrero de 2004, sección de economía, p. 15.

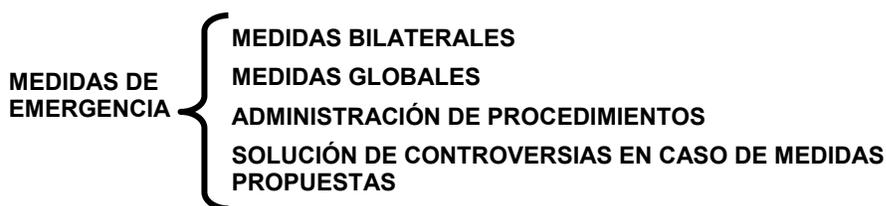
comercialización aplicadas para los productos nacionales serían las mismas que las aplicadas para los productos de los países.

Se convino en no utilizar las normas oficiales y las reglamentaciones técnicas de los gobiernos como obstáculos al comercio, de manera discriminatoria, imperando en este aspecto el principio de “trato nacional”.

El TLCAN concuerda con las medidas y procedimientos adoptados por el *GATT* en cuanto a acceso a mercados y salvaguardas. Sus diferencias estriban en que el Tratado prevé un mayor grado y velocidad en la liberalización de mercancías.

e. Medidas de salvaguarda.

Por lo que se refiere a las medidas de salvaguarda previstas en el Tratado, podemos indicar que estas se encuentran en el capítulo VIII denominado “medidas de emergencia”, el cual prevé los mecanismos de defensa de un país parte del Tratado, que por el aumento en cantidades tan grandes de importaciones que traigan como consecuencia un daño o una amenaza de daño a una rama de la producción nacional. Cabe destacar que las disposiciones previstas en el capítulo VIII no son aplicables a bienes textiles o del vestido sobre medidas de emergencia, el capítulo VIII se estructura de la siguiente manera:



Primeramente observamos que el mecanismo de salvaguarda o medida de emergencia funcionaría, únicamente, durante el período de transición, es decir, solo los primeros 10 años del Tratado en productos considerados

sensibles a las importaciones,⁴⁰¹ siempre que el incremento de las importaciones, se deba a la reducción de aranceles, derivadas del desgravamiento previsto en el Tratado, estableciendo que el incremento en las importaciones traiga como resultado un daño serio o una amenaza de daño a una industria nacional que produzca un bien similar o competidor directo.⁴⁰²

El capítulo prevé que se podrán aplicar las medidas de emergencia a efecto de suspender la reducción arancelaria prevista en el Tratado; estableciendo que se podrá aumentar el arancel, siempre que no exceda el porcentaje que existía antes de la aplicación de la medida o antes de haber entrado en vigor el Tratado. Tratándose de aranceles estacionales, se prevé el incremento del arancel, solo hasta antes de la entrada en vigor del Tratado.⁴⁰³

Se establece que para adoptar una medida de emergencia se deberá llevar a cabo una notificación sin demora y por escrito a la Parte que pudiera resultar afectada por la aplicación de una medida de emergencia, de conformidad con el capítulo VIII.⁴⁰⁴

Se prevé que surtirá efectos la medida de emergencia, a más tardar, al año de haber iniciado el procedimiento.⁴⁰⁵ Por lo que se refiere a la duración de la medida de salvaguarda, se establece que ninguna medida se podrá mantener por más de 3 años, excepto tratándose de los bienes cuya desgravación sea de 15 años, y solo por 1 año adicional.⁴⁰⁶ Previéndose que después del periodo de transición solo se podrá imponer una medida de emergencia en el caso de que exista consentimiento por parte del país afectado por la medida adoptada. Fijándose que solo se podrá aplicar una medida de emergencia una sola ocasión, durante el periodo de transición. Al término de una medida de

⁴⁰¹ Cabe destacar que dicho período de gracia feneció el 1 de enero de 2004.

⁴⁰² Texto oficial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tomo I, segunda edición, Porrúa, México, 1998, artículo 801, párrafo 1.

⁴⁰³ *Ibidem*, artículo 801, párrafo 1, inciso c).

⁴⁰⁴ *Ibidem*, artículo 801, párrafo 2, inciso a).

⁴⁰⁵ *Ibidem*, artículo 801, párrafo 2, inciso b).

⁴⁰⁶ *Ibidem*, artículo 801, párrafo 2, inciso c).

emergencia, se continuará con el calendario de desgravación establecido en el Tratado.⁴⁰⁷

El que aplique una medida de emergencia o de salvaguarda deberá proporcionar al país afectado por la medida, una compensación de liberalización comercial equivalente; en caso de no existir acuerdo en la compensación, el país afectado podrá imponer medidas arancelarias equivalentes a los productos de la parte que adoptó la medida.⁴⁰⁸

No obstante que por definición la avicultura constituye una actividad ajena al sector agrícola, debemos mencionar que antes de que expirara el plazo para fijar una medida de salvaguarda al amparo del TLCAN los avicultores mexicanos representados por la Unión Nacional de Avicultores (UNA), a través de su dirigente Cesar de Anda Molina, hicieron ver a la Secretaría de Economía que las importaciones de pierna y muslo de pollo provenientes de Estados Unidos durante 2001 fueron de 2 millones 560 mil 651 toneladas, es decir, 37.5 veces por encima de la producción nacional, inclusive superior a la de pollo entero que en ese año fue de 2 millones 66 mil 510 toneladas, por lo que se observaba que por un incremento de importaciones en cantidades tan grandes se amenazaba con daño a la producción nacional de pierna y muslo de pollo. Por tal razón, el 21 de noviembre de 2002, la Secretaría de Economía (SE) publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el inicio del procedimiento de salvaguardia bilateral provisional para pierna y muslo de pollo proveniente de EUA, una vez concluido dicha investigación se publicó en el DOF de fecha 21 de enero de 2003 una medida de salvaguardia en la que se determina, a dichos productos, un arancel *ad valorem* de 98.8% a desgravarse en 5 años, a partir de esa fecha.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ *Ibidem*, artículo 801, párrafo 2, inciso e).

⁴⁰⁸ *Ibidem*, artículo 801, párrafo 4.

⁴⁰⁹ ENCISO, Angélica, *et alius*, "El campo ante el TLCAN", *jornada virtual* <http://www.jornada.unam.mx>, México, 23 de enero de 2003, sección de política.

Se ha mencionado que la medida de salvaguardia fue negociada entre productores mexicanos y estadounidenses y que será renovada si las condiciones lo demandan.⁴¹⁰ Ahora bien, se ha criticado el hecho de que solo en el rubro de la avicultura mexicana se haya promovido y determinado una medida de salvaguarda, ya que no es el único sector que ha sufrido los embates de la apertura comercial al amparo del TLCAN. La SE ha manifestado que el hecho de haber sido solo en este sector donde se determinó una medida de esta clase, fue porque la UNA solicitó dicha medida bajo los cauces legales, sin embargo, resulta de interés el hecho de que la oficiosidad con que cuenta la SE no se haya hecho evidente en otros sectores para aplicar medidas similares, y resulta todavía más interesante que esa medida se haya determinado básicamente a favor de 3 productores avícolas: Bachoco, Pilgrims y Tyson, los cuales cuentan con un porcentaje considerable de capital norteamericano, por lo que nos aventuramos a concluir que dicha medida fue fijada para continuar el dominio del mercado mexicano en perjuicio de los consumidores y no para proteger a los 120 mil empleados del sector, como lo manifestó la UNA y la SE.

En lo que hace a las medidas globales previstas en el artículo 802, se reafirma el compromiso del artículo XIX del *GATT* y con algún acuerdo que derive del citado precepto, sin embargo, tratándose de compensaciones o represalias existiendo contradicción entre las disposiciones multilaterales y el artículo 802, prevalecerá éste,⁴¹¹ a menos que las importaciones de un país que origina el daño o la amenaza de daño representen una participación sustancial en las importaciones; y cuando contribuyan de manera importante al daño o amenaza de daño, siempre que el país exportador sea uno de los 5 proveedores más importantes del producto de que se trate, durante los 3 años

⁴¹⁰ *Idem.*

⁴¹¹ Texto oficial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tomo I, *Op. cit.*, artículo 802, párrafo 1.

anteriores a la aplicación de la medida; y que las importaciones contribuyan de una manera importante en el daño serio o amenaza de daño.⁴¹²

Por lo que respecta a la relación entre daño y amenaza de daño con el aumento de las importaciones, se señala que no existirá éste, si el porcentaje de crecimiento de las importaciones durante el período de análisis, es menor al porcentaje de crecimiento de las importaciones totales procedentes de todos los importadores.

El artículo 802 establece el derecho de extender una medida de emergencia a alguna parte que no haya sufrido la medida, en aras de que sea eficaz la salvaguarda.⁴¹³

Se establece la necesidad de que sea notificado, por escrito y sin demora el inicio de un procedimiento sobre la aplicación de una medida de emergencia, a efecto de llevar a cabo consultas sobre compensación sobre la medida que se adoptare.⁴¹⁴

Por lo que hace a la administración de los procedimientos relativos a medidas de emergencia, se establece la necesidad de estar apegados a derecho, llevándose por una autoridad investigadora competente, cuya resolución podrá revisarse por tribunales jurisdiccionales o administrativos de conformidad con el derecho interno del país que la aplique.⁴¹⁵

En lo que hace a la conformación de un panel de solución de diferencias por la aplicación de una medida de emergencia, se prevé que solo se podrá solicitar la conformación de este respecto de medidas adoptadas.⁴¹⁶

Por otro lado, encontramos que en el capítulo VII del TLCAN se establece un mecanismo de protección adicional para algunos productos

⁴¹² *Ibidem*, artículo 802, párrafo 2, incisos a) y b).

⁴¹³ *Ibidem*, artículo 802, párrafo 3.

⁴¹⁴ *Ibidem*, artículo 802, párrafos 4 y 5.

⁴¹⁵ *Ibidem*, artículo 803.

⁴¹⁶ *Ibidem*, artículo 804.

agrícolas, que operaría cuando las importaciones provenientes de un país firmante sobrepasen la cuota establecida en los distintos periodos, se trata de las denominadas salvaguardas especiales, en donde cierta cantidad de comercio entra bajo las tarifas preferenciales del Tratado.⁴¹⁷ No obstante lo anterior, este mecanismo no podrá adoptarse en caso de estar vigente alguna medida prevista de conformidad con el capítulo VIII del TLCAN.

Creemos que estas medidas de emergencia o de salvaguarda, tanto las previstas en el capítulo VIII del TLCAN como la prevista en el VII, constituyen mecanismos de defensa muy ineficaces, hechos a la medida de los intereses de EUA, ya que si el Tratado prevé un período final de transición de 15 años a partir de su entrada en vigor, las medidas de emergencia o de salvaguarda debieron, por lo menos, haber tenido ese mismo período de vigencia, de igual forma observamos que dichas medidas constituyen un derecho en igualdad de circunstancias para todas las partes del Tratado, lo que pone en clara desventaja a México al tratarlo igual que a los otros socios comerciales.

Han existido muchas voces retractoras del TLCAN, diciendo que para México ha sido una pérdida de soberanía, limitación en la capacidad de decisión de los Estados; todos estos son puntos en común en sentido adverso para el TLCAN, sin embargo, es necesario mencionar que México tiene una relación de comercio muy grande, de por lo menos 100 años de antigüedad con Estados Unidos, lo anterior por nuestra condición geográfica, en donde antes del TLCAN, las relaciones comerciales México-EUA, estaban llevándose por la ley del más fuerte sin ningún acuerdo o regulación; por tal motivo, México se vio afectado por decisiones unilaterales por parte de EUA, decisiones como las de los diversos casos del embargo atunero, del aguacate etc.⁴¹⁸

⁴¹⁷ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Op. cit., p. 23.

⁴¹⁸ Apuntes del curso, *Funcionamiento de la zona de libre comercio de América del Norte*, impartidos por el Dr. Ruperto Patiño Manffer, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, febrero-junio de 2000.

A diez años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Banco Mundial concluye que no fue suficiente para hacer converger a México a la altura de Estados Unidos y Canadá; lo anterior, se plasma en el documento denominado “Las lecciones del TLCAN para los países de América Latina y el Caribe”: realizado por los economistas Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén, donde se describe que en tres grandes rubros el TLCAN había generado mayor emergencia, los cuales son: el laboral, la productividad, y la agricultura.⁴¹⁹

Daniel Lederman manifestó que el Tratado ha sido bastante positivo para la agricultura exportadora, pero probablemente ha tenido poco impacto entre los pequeños agricultores del sur de México, quienes han sufrido una larga historia de abandono social, político y económico; a manera de paliativo se recomienda hacer mejoras en la educación rural, infraestructura, instituciones y políticas de desarrollo rural en general.⁴²⁰ En este mismo sentido, se ha manifestado el Colegio de México y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en el estudio sobre el impacto del Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano, dado a conocer el 5 de abril de 2004.

Se pensó que México aprovecharía sus ventajas respecto de EUA en mano de obra tratándose de los sectores frutas y hortalizas; no obstante lo anterior, por informes del *USDA* presentados al Ejecutivo y al Congreso estadounidense, estiman que existen pocas posibilidades de que se incrementen las exportaciones de productos hortícolas y frutales de México hacia Estados Unidos, ya que se señala que la concurrencia de los productos hortícolas mexicanos en el mercado de Estados Unidos es casi exclusivamente en invierno.⁴²¹

⁴¹⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, Lourdes, “TLCAN incapaz de integrar a México con EU y Canadá”, *El Financiero*, México, martes 18 de diciembre de 2003, sección de economía, p. 12.

⁴²⁰ *Idem*.

⁴²¹ CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC*, *Op. cit.*, p. 168.

En la pasada reunión de ministros de comercio realizada el 5 y 6 de octubre de 2003 en Canadá, se buscó dar un trato especial y diferenciado para la agricultura en el marco del TLCAN, excluyendo los productos estratégicos de la alimentación nacional como maíz, frijol y leche, entre otros, sin que a la fecha se haya logrado.

Podemos observar que las desigualdades en el sector agrícola mexicano con respecto a EUA a 10 años del TLCAN se han hecho más profundas como lo podemos ejemplificar con el siguiente esquema:

ASIMETRÍAS AGRÍCOLAS MÉXICO EUA		
RUBRO ANUAL	MÉXICO	EUA
Superficie agrícola	24 millones 999 mil 520 hectáreas	137 millones 384 mil 400 hectáreas
Superficie sembrada	21 millones 607 mil 900 hectáreas	129 millones 737 mil 600 hectáreas
Subsidios anuales	3 mil 500 millones de dólares	18 mil millones de dólares
Exportaciones agroalimentarias	8 mil 271 millones de dólares	52 mil 735 millones de dólares
Importaciones agroalimentarias	11 mil 77 millones de dólares	1 billón 175 mil 667 millones de dólares
Fuente: PÉREZ U., Matilde, "Productores pecuarios abandonarían la actividad si el foxismo no los apoya", <i>jornada virtual</i> http://www.jornada.unam.mx , México, 31 de diciembre de 2002, sección de política.		

En este mismo orden de ideas tenemos a José Luís Calva, quien sostiene que siempre que se presente la apertura comercial, en un régimen que anteriormente era proteccionista, debe venir acompañada con una política de reconversión industrial, sin embargo, en el caso de México, primero con el *GATT* y después con el TLCAN, solo se dio la apertura comercial, dejando a los industriales mexicanos la tarea de enfrentar dicha apertura, quedándose sin tecnología ni capital suficiente para competir con los mejores del mundo,⁴²² trayendo al país la quiebra de empresas orientadas al mercado nacional,

⁴²² CALVA TÉLLES, José Luís, *El modelo neoliberal mexicano "costos, vulnerabilidad, alternativas"*, tercera edición, Juan Pablos editor, México, 1999, pp. 97 y 98.

desempleo, ventas de empresas nacionales a firmas extranjeras, dando lugar a la especulación financiera de la bolsa de valores como mecanismo de financiamiento actual.⁴²³

Menciona Calva Télles que entre México y Estados Unidos existe, además de lo económico una asimetría cuantitativa y cualitativa de recursos naturales, observando que por trabajador agrícola en el caso de Estados Unidos le corresponde 61 hectáreas de tierra de cultivo; en el caso de México le corresponde 2.7 hectáreas de cultivo por trabajador agrícola de las cuales 0.6 son de riego,⁴²⁴ además de lo anterior, México se encuentra en situación desfavorable por los problemas topográficos, en cambio en Estados Unidos se disponen de grandes planicies que pueden ser objeto de cultivo, por si fuera poco, menciona José Luís Calva, las condiciones térmicas para el cultivo de granos es más benigna en Estados Unidos, en virtud de que el sol sale a las 4 de la mañana recibiendo con esto mayor luz solar, en cambio México por encontrarse dos paralelos abajo no goza de este beneficio, igualmente en lo que se refiere a cuestiones pluviales,⁴²⁵ observamos que México se encuentra en una etapa de desertización en donde el problema del agua se ha convertido en un problema de seguridad nacional, agravado todo lo anterior con la superioridad tecnológica de Estados Unidos,⁴²⁶ sin mencionar las políticas de fomento con que cuenta Estados Unidos a través de sus subvenciones.

El sector agrícola de Estados Unidos y México son totalmente asimétricos, en virtud de que la producción de Estados Unidos es exedentaria y la de México se encuentra en un nivel de subsistencia y de déficit.⁴²⁷

⁴²³ *Idem.*

⁴²⁴ CALVA TÉLLES, José Luís (Coordinador), *La agricultura mexicana frente al tratado trilateral de libre comercio*, Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial (CIESTAM) y Juan Pablos editor, México, 1992, p. 20.

⁴²⁵ *Ibidem*, pp. 20 y 21.

⁴²⁶ *Ibidem*, p. 21.

⁴²⁷ ACUÑA SOTO, Víctor y Myrna Alonzo Calles, *La integración desigual de México al TLC*, Antonio Gamsca AC y RMALC, México, 2000, p. 126.

Se habla que el único problema que ha solucionado el TLCAN en la producción de granos, es la colocación de la producción excedentaria de Estados Unidos en el mercado de México.⁴²⁸

Los negociadores mexicanos pensaron que en un plazo de 15 años, las diferencias existentes entre México y Estados Unidos habrían desaparecido, ahora, 10 años después, esas diferencias se han incrementado aún más, primeramente por la reciente *Farm Bill 2002*, que prevé una cantidad enorme de recursos económicos, así como nuevos esquemas administrativos, que incrementan las desventajas del sector agrícola mexicano, tanto en el plano interno como en el esquema bilateral México-Estados Unidos. Asimismo, encontramos que a partir de agosto de 2002 se llevó a cabo, por parte del Congreso Norteamericano, la aprobación de la *Trade Promotion Authority Act*⁴²⁹ que busca eliminar el déficit comercial de EUA por medio de la celebración de acuerdos comerciales con Latinoamérica, quitando con esto la ventaja de México de ser el único país con ventajas comerciales para acceder al mercado norteamericano de productos agrícolas. Por todo lo expuesto, analizaremos en el capítulo siguiente los problemas que ha originado la desigualdad existente entre Estados Unidos y México en materia de subvenciones agrícolas derivadas de *The Farm Security and Rural Investment act de 2002* conocida como *Farm Bill*, así como los posibles mecanismos de defensa jurídica, que se podrían establecer.

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 127.

⁴²⁹ Establece el compromiso del Congreso Norteamericano a no efectuar enmiendas a los acuerdos comerciales que negocie el Presidente de EUA, limitando la función del Congreso a aprobar o rechazar dichos acuerdos en un período no mayor de 90 días.

IV. ANÁLISIS DE LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS PREVISTOS EN *THE FARM BILL* AL AMPARO DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

En el presente capítulo se analizará lo referente a la estructura jurídica, características, contenido y efectos de los principales programas de apoyo que tiene previstos la *Farm Security and Rural Investment Act 2002*, a la que se denomina simplemente *Farm Bill 2002*, analizando los mecanismos que México ha adoptado para contrarrestar sus efectos, así como las posibles alternativas de solución que nuestro país puede adoptar, tanto en el plano interno como en el marco del sistema plurilateral como el multilateral de comercio.

1. Naturaleza jurídica de lo Subsidios.

Los gobiernos constantemente llevan a cabo políticas en su industria productiva que suelen tener un impacto en el desarrollo del comercio internacional, dando con esto lugar a fricciones y disputas entre los países, además de la entrega de apoyos, otros incluyen precios controlados, restricciones a la importación, estímulos fiscales y una política de fomento. Todas las políticas industriales son formas de asistencia o apoyos a la industria doméstica.⁴³⁰ Las clases de subvenciones utilizadas por los gobiernos para apoyar las actividades económicas incluyen pagos directos, concesiones fiscales, créditos blandos y garantías gubernamentales, también se puede dar apoyo de manera general o particular, ya sea por región, por tamaño del sector, para apoyo ecológico o fines culturales, educación, salud, situaciones que van generando distorsiones a las reglas del comercio internacional.

En la mayoría de los casos, la razón para las subvenciones es por la existencia de distorsiones creadas por las fallas del mercado o por otras políticas gubernamentales, sin embargo, es bien sabido que lo que produce las

⁴³⁰ HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kostecki, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond"*, *Op.cit.*, p. 170.

distorsiones del mercado es precisamente las políticas gubernamentales de apoyo.⁴³¹

Ahora bien, aun y cuando constantemente son utilizados como sinónimos los términos subsidio y subvención, tanto en el plano cotidiano como en el jurídico, tal concepción es errónea, según se analizará a continuación.

Primeramente observamos que el diccionario de economía y negocios, establece una definición acerca del significado de subvención, al expresar que es el beneficio económico que el Estado u otro organismo público otorga a una persona física o jurídica a título gratuito, y que ésta debe obligatoriamente emplear en aquella actividad económica para la que fue concedido, además de cumplir ciertos requisitos para recibir dicho beneficio. Se menciona igualmente que las subvenciones constituyen un mecanismo que permiten al Estado intervenir en la actividad económica, ya que dependiendo de las subvenciones que decida otorgar, puede potenciar determinadas operaciones en detrimento de otras.⁴³²

Por lo que respecta al término subsidio, éste proviene del latín *subsidium* que significa apoyo o auxilio, hoy en día se entiende al subsidio como un apoyo de carácter económico que el Estado, en ejercicio de su actividad financiera, concede a ciertas actividades productivas de los particulares con fines de fomento, durante períodos determinados y que se considera como la especie del género denominado subvención.

El citado diccionario de economía y negocios define asimismo al subsidio, como la ayuda económica concedida por el Estado u otro organismo oficial para cubrir una necesidad social o económica (subsidio de desempleo). A

⁴³¹ *Ibidem*, pp. 175 y 176.

⁴³² ANDERSEN, Arthur, *Diccionario de economía y negocios*, Tomo II, Espasa, España, 1999, p. 638.

diferencia de la subvención, que tan sólo cubre una parte de la necesidad económica, el subsidio trata de ser una ayuda completa.⁴³³

Se concluye entonces que las subvenciones son la generalidad y los subsidios la especie, tal circunstancia la encontramos confirmada en el Diccionario Jurídico Mexicano, al definir a los subsidios como los apoyos de carácter económico que el Estado concede a las actividades productivas de los particulares con fines de fomento, durante periodos determinados, y que se considera como la especie del género denominado subvención.⁴³⁴

Por lo que respecta a los objetivos que persigue el subsidio, encontramos entre otros: que el precio final sea menor al del libre mercado; mantener el ingreso de los productores; y la satisfacción de fines económicos, sociales, culturales y políticos.

Por lo que hace a la concepción jurídica de los subsidios en México, tenemos primeramente que el artículo 28 constitucional en su último párrafo expresa lo siguiente:

“Artículo 28...

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”⁴³⁵

Del párrafo anterior podemos deducir las características siguientes:

1. Que vayan dirigidas a actividades prioritarias;
2. Que sean generales;
3. Temporales; y
4. No afecten las finanzas de la Nación.

⁴³³ *Idem.*

⁴³⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, *Op.cit.*

⁴³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*

Debemos mencionar que el texto del artículo 28 constitucional está en concordancia con los compromisos suscritos por México en el marco de la OMC en materia de subsidios, sin embargo, como lo menciona Miguel Angel Velázquez Elizarrarás, constituye un instrumento para alcanzar la justicia distributiva, situación que ha ido dejándose en el olvido por las tendencias ideológicas de nuestros gobernantes así como por la falta de capacidad económica del Estado mexicano contemporáneo.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo mexicano, el subsidio es un acto administrativo que otorga la autoridad a los agentes privados de la economía, beneficio que puede ser no solo de orden económico, sino también en forma de exenciones fiscales, apoyo científico y de investigación, con el fin de fomentar una determinada actividad económica que es exigible por el particular frente al Estado, y que se encuentra regulado conforme a las disposiciones legales y reglamentarias que fijan los requisitos para su otorgamiento. En México la legislación aplica de manera indistinta el término subsidio y subvención.

Ahora bien, en lo que hace a la subvención en el marco jurídico del comercio exterior de México, la Ley de Comercio Exterior, define a las subvenciones primeramente como una práctica desleal de comercio,⁴³⁶ asimismo en el artículo 37 de la Ley se expresa lo siguiente:

“Artículo 37. Para los efectos de esta Ley, se entiende por subvención:

- I. La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo

⁴³⁶ Artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación, primera sección, del jueves 13 de marzo de 2003, p. 9.

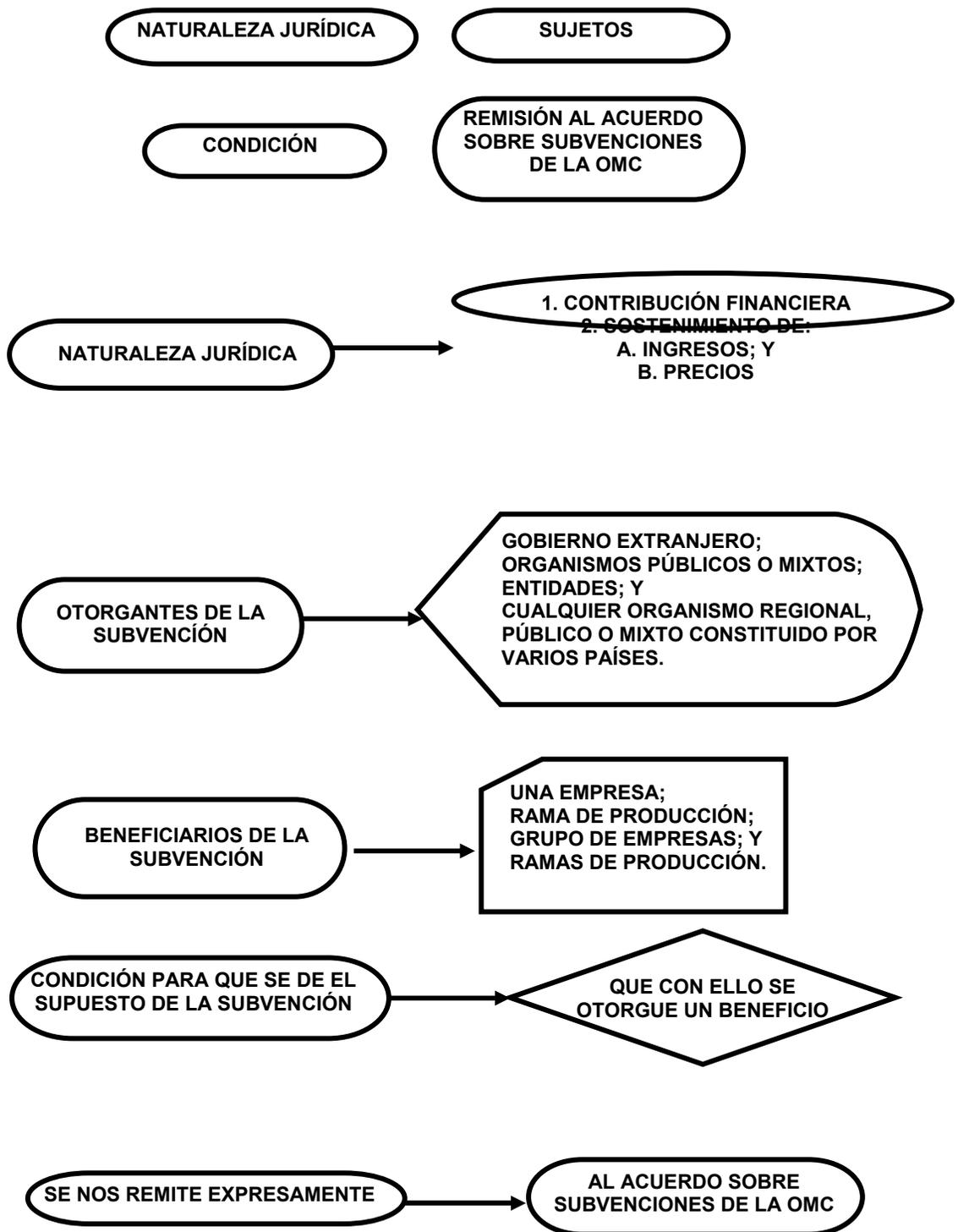
de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio; y

II. Alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio.

Se consideran subvenciones, a título de ejemplo, las referidas en el anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.⁴³⁷

El contenido del artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior se puede analizar a través del estudio de los elementos descritos en el siguiente esquema:

⁴³⁷ *Ibidem*, artículo 37, p. 10.



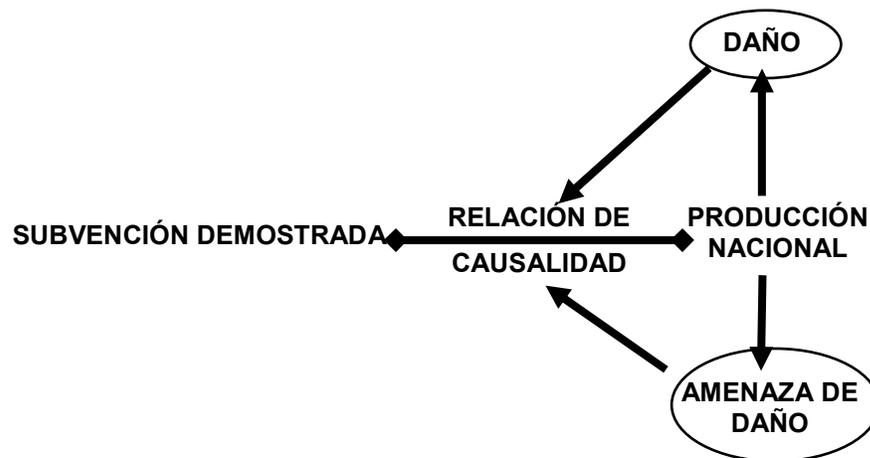
El texto del artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior fue reformado mediante decreto publicado el 13 de marzo de 2003, en el cual se observa que se aumentan y precisan mayores supuestos, a los que contemplaba el anterior artículo 37, primeramente encontramos que los sujetos activos de la subvención se aumentan al establecer que podrá ser cualquier organismo regional,⁴³⁸ público o mixto constituido por varios países. Igualmente en lo referente al beneficiario de la subvención, se precisa que ésta vaya destinada a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción; asimismo, se prevé la condición de que con ello se otorgue un beneficio. Del mismo modo encontramos, a diferencia de lo que contemplaba el artículo anterior, que se nos remite expresamente al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, situación que consideramos ociosa, en virtud de que el artículo 133 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concibe expresamente a los tratados internacionales como ley suprema, por lo que el cumplimiento de los compromisos internacionales se sobre entiende. Finalmente, debemos señalar que en el actual artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior se armoniza la naturaleza jurídica de la subvención con el ASMC de la OMC, ya que en el texto anterior se entendía a la subvención únicamente a partir de los efectos que producía.

Es importante mencionar que las subvenciones alteran los mercados y pueden constituir un mecanismo proteccionista en la economía de un Estado, originando con esto una estrategia de carácter macroeconómico del sistema financiero, sobre todo de países con capacidad para otorgarlos, y que representa una ventaja frente a otros instrumentos de fomento a la actividad

⁴³⁸ Este supuesto da un mayor alcance a la Ley de Comercio Exterior que lo que prevé el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ya que abre la oportunidad de controlar subvenciones que otorguen organismos supranacionales, como los previstos en la Unión Europea.

económica, en virtud de que pueden ser graduados o regulados de acuerdo con los criterios y necesidades que en un momento determinado se demandan.

Para que una subvención sea considerada como práctica desleal de comercio debe reunir ciertos requisitos, los cuales se señalan a partir del siguiente esquema:



En cuanto a la subvención dentro del sistema multilateral de comercio el artículo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones establece dos circunstancias para determinar la existencia de una subvención, primeramente considera que habrá subvención cuando exista alguna contribución financiera, ya sea que ésta provenga de un gobierno o cualquier organismo público en el territorio de un Miembro, manifestando el citado precepto que dicha contribución financiera adquiera las formas de transferencias directas, préstamos, condenaciones o bonificaciones fiscales o bien que proporcione bienes, servicios o compre bienes; y carga financiera para los gobiernos por acción u omisión; también se establece que existirá subvención cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, siempre que exista un beneficio para el receptor.⁴³⁹

⁴³⁹ FLOREAL GONZÁLEZ, Flavio, "Régimen de *dumping* y subsidios en la OMC", *Op.cit.*, pp. 1 y 2.

De la anterior definición que establece el Acuerdo se desprende que la subvención la puede otorgar un gobierno o bien cualquier organismo público, circunscribiéndose dicha definición, a que el que la otorga sea uno de los Miembros de la OMC y que la ayuda que se brinde sea una ayuda financiera que genere algún beneficio para el receptor de la medida.

2. Tipos de Subsidios.

Dependiendo de la gravedad o efecto que produzcan las subvenciones, el Acuerdo las clasifica en prohibidas, recurribles y no recurribles.⁴⁴⁰

A. Subsidios prohibidos (Rojos).

El Acuerdo establece que las subvenciones prohibidas serán aquellas que estén supeditadas de *jure* o de *facto* a los resultados de exportación como condición, también las que sean supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.⁴⁴¹ El Acuerdo hace explícito que ningún Miembro las concederá o mantendrá. Por su parte, el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay en su artículo 1 inciso “e” define a las subvenciones a la exportación, como aquellas que tengan por objetivo la exportación, incluyendo los supuestos previstos en el artículo 9 del Acuerdo, por su parte, el artículo 9 párrafo 1, menciona que las subvenciones a la exportación están sujetas a compromisos de reducción en los siguientes casos:

1. En caso de subvenciones directas otorgadas a una rama de producción, a los productores de un producto agropecuario, a una cooperativa u otra asociación de productores;

⁴⁴⁰ *Idem.*

⁴⁴¹ DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio, Op. cit.*, p. 269.

2. Cuando los gobiernos u organismos públicos vendan o coloquen productos agropecuarios a un precio inferior al del mercado interno;
3. Financiamiento público;
4. Subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones, excepto en asesoría y promoción de exportaciones de amplia disponibilidad;
5. Tarifas de transportes y fletes menores; y
6. Subvenciones a productos agropecuarios supeditados a ser incorporados a productos que habrán de exportarse.⁴⁴²

Debemos señalar que los supuestos anteriormente señalados, constituyen un elemento muy importante para eliminar las distorsiones al comercio y a la producción, pero que por si solos resultan insuficientes, en virtud de los efectos distorsionantes en los subsidios verdes y amarillos, que en su conjunto aumentan la oferta y repercuten en los precios.

B. Subsidios permitidos bajo ciertas circunstancias (Amarillos).

Por lo que respecta a las subvenciones recurribles, éstas no se encuentran numeradas o identificadas, sino que se deducen en virtud de que la industria local que se sienta perjudicada por la competencia desleal de productos subvencionados, puede recurrir a las autoridades locales en materia de comercio exterior. Cualquier país podría solicitar la celebración de consultas ante la OMC a efecto de que se apliquen cuotas compensatorias si se causa daño al país importador, siempre que la incidencia total de todos los subsidios sobre un producto supere el 2% del valor exportador.⁴⁴³

⁴⁴² Artículo 9, Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, <http://www.wto.org>.

⁴⁴³ FLOREAL GONZÁLEZ, Flavio, "Régimen de *dumping* y subsidios en la OMC", *Op. cit.*, pp. 1 y 2.

Recientemente se ha propuesto reducir éste tipo de subvenciones, en virtud de que las subvenciones amarillas tienen el mismo efecto que las subvenciones a la exportación, dado que la ayuda interna repercute de manera directa en los precios de mercado. La propuesta de reducir éstas subvenciones se llevó a cabo en la Reunión Ministerial de Cancún, México de septiembre de 2003, en donde el proyecto de texto ministerial, de dicha reunión, que habría de conocerse como “texto Derbez”, y que solo quedó en proyecto, en virtud de la falta de consenso, proponía reducciones sustanciales a este tipo de apoyos, situación que habría de retomarse y fijar bases en los acuerdos alcanzados en la sesión de trabajo del Consejo General de la OMC de Ginebra en julio de 2004.⁴⁴⁴

B. Subsidios autorizados (Verdes).

Las subvenciones no recurribles son las menos distorsionantes del comercio, pues el requisito para que puedan calificar en esta categoría es que no deben distorsionar el comercio, o bien, causar solo una distorsión mínima; éstas están exentas del compromiso de su reducción.⁴⁴⁵ En donde se distinguen:

1. Las no específicas;
2. Las ayudas de investigación y desarrollo, con determinadas limitaciones (no cubrir más de un 75% de los costos de las actividades de investigación industrial);
3. Las ayudas regionales, también en ciertas condiciones; y
4. Las ayudas para adecuar la producción a nuevas exigencias ambientales.⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ Proyecto de texto ministerial de Cancún, 13 de septiembre de 2003, <http://www.wto.org>.

⁴⁴⁵ TRÁPAGA DELFIN, Yolanda, “Los subsidios agrícolas: un capítulo desperdiciado”, *Op.cit.*, pp. 14 y 15.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p. 14.

Tenemos que destacar, que de acuerdo al texto del artículo 31 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias esta figura jurídica ha quedado sin efecto a partir del 31 de diciembre de 1999, lo que convierte a este tipo de subvenciones en recurribles de conformidad con el Acuerdo.

Ahora bien, debemos señalar que el Anexo 2 del Acuerdo de Agricultura de la OMC contempla diversos supuestos en torno a subvenciones verdes o permitidas bajo los siguientes supuestos:

1. Que la medida de ayuda no produzca efectos de distorsión en el comercio ni en la producción, o bien tenerlos sólo en grado mínimo;
2. Servicios generales;
3. Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria;
4. Ayuda alimentaria interna;
5. Pagos directos a los productores;
6. Ayuda a los ingresos desconectada a los niveles de producción;
7. Participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos;
8. Pagos en concepto de socorro en caso de desastres naturales;
9. Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de los productores;
10. Asistencia para el reajuste estructural, otorgada mediante programas de detracción de recursos;
11. Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión;
12. Pagos en el marco de programas ambientales; y
13. Pagos en el marco de asistencia regional.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ Anexo 2 del Acuerdo de Agricultura de la OMC, <http://www.wto.org>.

De la anterior descripción, podemos deducir que los subsidios verdes o permitidos pueden revestir un número muy amplio de formas, en donde los países desarrollados al aplicarlos de manera acumulativa entre sí aunados a las subvenciones ámbar, generan efectos de sobreproducción, sobreoferta y por ende desplome de precios, lo anterior en perjuicio de los países más pobres. Para los países en desarrollo se dan presunciones favorables en materia de recursos, asimismo, se prevén normas para los países en transformación de su sistema económico, es decir, para países que transitan de un sistema de economía planificada a un sistema de economía de mercado.

Si bien es cierto que los países en desarrollo y los países en transformación de su sistema económico cuentan con ese margen de acción, lo cierto es que por lo precario de los recursos financieros con que cuentan sus economías, esto resulta casi imposible. Por tal situación, en la pasada Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Cancún, Quintana Roo, México, los países miembros del Grupo de los 20 trataron de que se establecieran topes a las subvenciones verdes o no recurribles, ya que existe una gran facilidad por parte de los países ricos de disfrazar los apoyos prohibidos en subvenciones recurribles o aceptadas,⁴⁴⁸ lo que deja en desventaja a las potencias emergentes como la nuestra.

En virtud de lo anterior, el proyecto de texto ministerial de Cancún, proponía una revisión a las subvenciones calificadas de verdes o autorizadas, a efecto de que se logre la garantía de que éstas no ocasionan distorsiones a las leyes del mercado, situación que habría de ser acordada en el denominado “Programa de trabajo de Doha decisión adoptada por el Consejo General el 1 de agosto de 2004” dentro del Anexo A.

⁴⁴⁸ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Techo a la caja verde, postura del Grupo de los 20”, *El Financiero*, México, martes 9 de septiembre de 2003, sección de economía, p. 13.

3. *The Farm Bill* y los apoyos internos en el comercio internacional.

En este inciso habremos de realizar una descripción y análisis jurídico de la *Farm Bill 2002*, respecto a su origen, contenido y estructura, ámbito de aplicación, principales programas de apoyo, así como los efectos que ha ocasionado esta Ley en los principales sectores agrícolas de México.

A. Contenido y estructura de *The Farm Bill*.

A efecto de establecer volúmenes de producción agropecuaria mayores, cada seis años nace una nueva ley agrícola diseñada para reducir los precios a niveles de cero o en ocasiones por debajo de los costos de producción sobre todo de grandes productores. El propósito de los subsidios que paga el gobierno de los Estados Unidos a los agricultores grandes, es generar pagos compensarlos por un régimen de precios bajos, sin los cuales no podrían sobrevivir en condiciones normales.⁴⁴⁹

La *Farm Security and Rural Investment Act 2002*, mejor conocida como *Farm Bill 2002*, tuvo una etapa de discusión muy larga, sin embargo, después de 14 meses de pláticas, audiencias, conferencias y deliberaciones,⁴⁵⁰ fue aprobada por el Congreso Norteamericano el 8 de mayo de 2002 y promulgada por el Presidente de Estados Unidos George W. Bush, el 13 de mayo de ese mismo año,⁴⁵¹ la cual se prevé tenga seis años de vigencia.⁴⁵²

⁴⁴⁹ BARTRA, Armando, *Cosechas de ira "economía política de la contrareforma agraria"*, Op. cit., p. 112.

⁴⁵⁰ *Idem*.

⁴⁵¹ Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Victor, *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, 4 de septiembre 2002, México, D.F, p. 5.

⁴⁵² <http://www.infoagro.com/noticias/2002/06/20020615-8.asp>.

Ésta Ley considera un presupuesto de 183.5 mil millones de dólares para ejercerse en 10 años;⁴⁵³ este presupuesto representa un incremento de 67% en relación a su predecesora la *Fair Act* 1996,⁴⁵⁴ que pretendía alejar a los agricultores de los sistemas de subsidios y precios suplementarios, de acuerdo con los compromisos adquiridos en el marco de la OMC.⁴⁵⁵

La *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, a la que denominaremos *Farm Bill* 2002, atiende principalmente a ocho cultivos: algodón, trigo, maíz, soya, arroz, cebada, avena, y sorgo. Los programas previstos en esta Ley benefician, principalmente, a los estados de mayor producción de granos y cereales, que casualmente fueron los estados sujetos a la polémica electoral en las elecciones presidenciales de 2000. Cabe destacar que además de proveer un esquema de subsidios muy amplio, también se incluyen muchas otras iniciativas en etiquetado, en donde se establece que sólo se puedan etiquetar como producto "producido en EU"⁴⁵⁶ los alimentos cuyo proceso de elaboración completo haya tenido lugar en ese país;⁴⁵⁷ seguridad alimentaria; energía; incluyendo un amplio abanico de programas ambientales.⁴⁵⁸

⁴⁵³ Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Victor, *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, 4 de septiembre 2002, México, D.F, p. 15.

⁴⁵⁴ MOSCARDI CARRERA, Edgardo, *Impactos en México de la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, marzo de 2002, México, D.F.

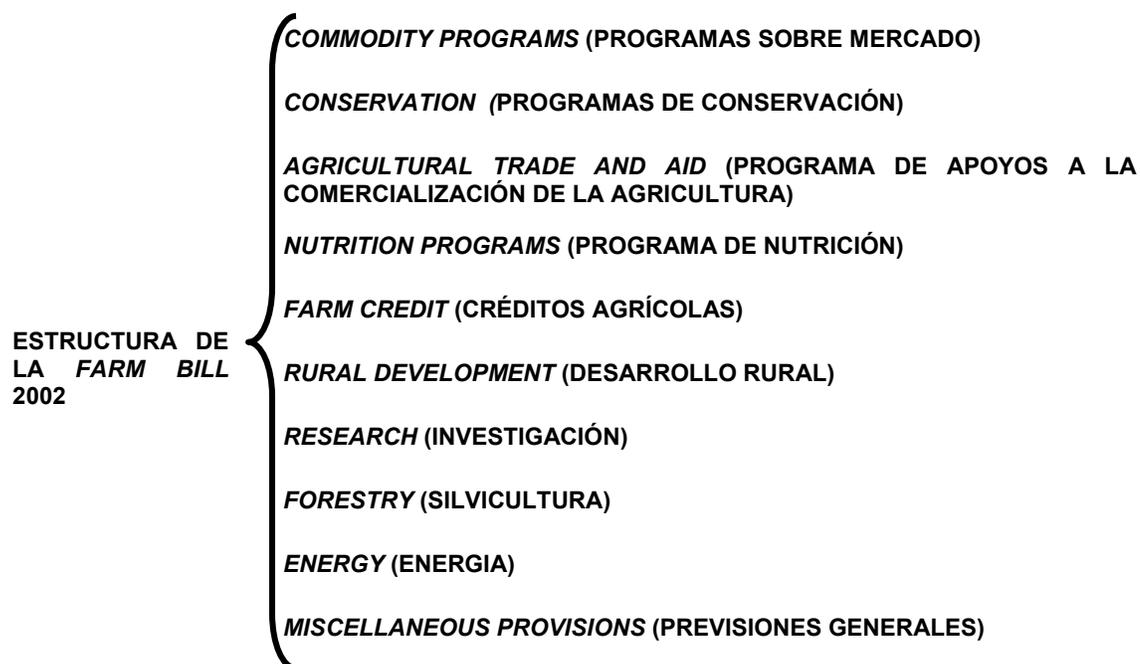
⁴⁵⁵ BARTRA, Armando, *Cosechas de ira "economía política de la contrareforma agraria"*, *Op.cit.*, p. 112.

⁴⁵⁶ Que constituiría el antecedente para la Ley de bioterrorismo que entró en vigor el 12 de diciembre de 2003 que obliga a registrar las instalaciones de exportadores de alimentos que habrán de importarse por parte de EUA ante la *Food and Drug Administration (FDA)* estableciendo igualmente, una notificación previa, la aplicación de ésta Ley implica mayores costos a los exportadores y prevé una coordinación del *FDA* con la *CIA* y el *FBI*, véase RUDIÑO, Lourdes Edith e Ivette Saldaña, "Oxígeno a exportadores mexicanos de alimentos", *Financiero*, México, martes 11 de noviembre de 2004, sección de economía, p. 12.

⁴⁵⁷ <http://www.infoagro.com/noticias/2002/06/20020615-8.asp>.

⁴⁵⁸ EVIA, Gerardo y Eduardo Gudynas, *La Farm Bill de Estados Unidos, más allá de los subsidios perversos*, CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), Uruguay, <http://www.agroindustrias.org/1-08-02farmbill.shtml>.

La *Farm Bill* 2002 contempla dos períodos de ejecución, el primero comprende 2002-2003 y el segundo, 2004-2007, y la cual se integra por medio de 10 títulos que describimos a continuación.



El título primero se refiere a los programas sobre mercado (*commodity programs*), en el cual se contemplan los pagos contracíclicos (*counter-cyclical payments*) y los programas de préstamos al mercado (*marketing assistance loans*),⁴⁵⁹ que serán analizados con más detalle en los incisos correspondientes.

En el título segundo relativo a los programas de conservación (*conservation*), se establecen ocho programas de conservación ambiental, entre los que podemos citar: el programa de seguridad y conservación (*conservation security program (csp)*); programa de conservación y reserva (*conservation reserve program (crp)*); programa de conservación de humedad (*wetlands*

⁴⁵⁹ Título I de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farbill/>.

reserve program (wrp)); programa de incentivos a la calidad ambiental (*environmental quality incentives program (eqip)*); programa de reserva de pastizales (*grassland reserve program (grp)*); otros programa de conservación (*other conservation programs*); programa de conservación de corredores. (*conservation corridor demonstration program*); y un programa de financiamiento y administración (*funding and administration*). Estos programas se complementan con tres programas más que se encuentran situados en el título décimo, relativo a las previsiones generales.⁴⁶⁰ Estos programas de conservación del título segundo de la Ley tienen, en su conjunto, un presupuesto anual de mil 700 millones de dólares al año,⁴⁶¹ de tal manera, se destinarán 17 mil 100 millones de dólares en los 10 años siguientes de haber entrado en vigor la *Farm Bill* 2002.⁴⁶²

Resulta de particular interés el título tercero denominado programa de apoyos a la comercialización de la agricultura (*agricultural trade and aid*), dado que en el apartado “A” relativo a programas de asistencia a la exportación de la agricultura (*agricultural export assistance programs*) se tiene por objetivo facilitar la exportación de los excedentes de alimentos de Estados Unidos, que en la práctica se destinan a países latinoamericanos. Asimismo, se prevé en el apartado “C” un mecanismo que permite una concordancia de los compromisos de EUA en el marco de la OMC con los ordenamientos de la *Farm Bill* por medio del apartado denominado las obligaciones de la *Farm Bill* y la OMC (*U.S. Farm Bill and U.S. World Trade Organization obligations*), dando con esto un margen de maniobra muy amplio al *USDA* en lo que se refiere al manejo de los subsidios previstos en la Ley.⁴⁶³

⁴⁶⁰ Título II de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farmbill/>.

⁴⁶¹ Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Victor, *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, 4 de septiembre 2002, México, D.F, p. 13.

⁴⁶² <http://www.infoagro.com/noticias/2002/06/20020615-8.asp>.

⁴⁶³ Título III de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farmbill/>.

Existe un elemento de contenido social en el título cuarto relativo a los programas de nutrición (*nutrition programs*), en donde se prevén programas de cupones de alimento (*food stamp program*) y programas relacionados con la nutrición infantil (*child nutrition and related programs*).⁴⁶⁴ Este programa de cupones tiene por objetivo que las personas de bajos recursos puedan comprar alimentos en las ferias de agricultores, así también reinstala viejos beneficios para el inmigrante adulto que ha vivido en EU por más de cinco años, sin importar el estado legal en que se encuentre.⁴⁶⁵

En lo referente a los créditos agrícolas, éstos se encuentran en el título quinto de la Ley, donde se prevén tres programas de crédito relativos a operación, casos de emergencia, y créditos agrícolas en general; estableciéndose en el apartado “D”, del título mencionando los lineamientos administrativos a que se tendrán que sujetar los usuarios de dichos programas.⁴⁶⁶

Desarrollo rural (*rural development*) constituye el título VI de la Ley, y en el cual existe una vinculación y referencia a otras leyes agrícolas encaminadas al desarrollo de infraestructura; se establecen también esquemas de coordinación y colaboración con autoridades locales y federales; asimismo se prevén esquemas de asistencia a áreas estratégicas en la inversión de productos agrícolas procesados.⁴⁶⁷ En lo que respecta a la inversión de productos agrícolas, se busca incentivar el desarrollo del producto agropecuario con valor agregado,⁴⁶⁸ por lo que se asignan 40 millones de dólares anuales, hasta el 2006, y así de ésta manera los agentes privados (grupos de productores y procesadores) puedan implementar planes de negocios, estudios

⁴⁶⁴ Título IV de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farmbill/>.

⁴⁶⁵ BARTRA, Armando, *Cosechas de ira* "economía política de la contrareforma agraria", *Op. cit.*, p. 114.

⁴⁶⁶ Título V de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farmbill/>.

⁴⁶⁷ Título VI de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farmbill/>.

⁴⁶⁸ [Http://www.agroindustrias.org/l_08_02farmbill.shtml](http://www.agroindustrias.org/l_08_02farmbill.shtml).

de mercado y estrategias para captar las oportunidades emergentes en nuevos mercados.⁴⁶⁹

El título séptimo se refiere a investigación (*research*),⁴⁷⁰ en este título se observa que se promueve la evaluación de riesgos de la biotecnología para minimizar perjuicios en animales, plantas y microorganismos genéticamente modificados.⁴⁷¹

La silvicultura (*forestry*) es el tema del título octavo, en el que vincula y enmienda diversas leyes forestales de conformidad con la *Farm Bill*.⁴⁷²

El tema relativo a energía (*energy*) se encuentra en el título noveno de la Ley.⁴⁷³ Aquí se pretende incentivar el uso de energía renovable tanto en biodiesel y etanol combustible, así como un programa de educación para su uso, asignándose un presupuesto de 405 millones de dólares al año a éste rubro.⁴⁷⁴

Finalmente, las provisiones generales (*miscellaneous provisions*) se encuentran contenidas en el título décimo, en que establece dos programas de apoyo, uno en cuanto a seguros y otro para desastres; y contempla además, tres rubros sobre programas ambientales relativos a reforestación, vida silvestre, y salud animal; asimismo, hace referencia al ganado, y a cosechas en general.⁴⁷⁵

⁴⁶⁹ EVIA, Gerardo y Eduardo Gudynas, *La Farm Bill de Estados Unidos, más allá de los subsidios perversos*, Op. cit.

⁴⁷⁰ Título VII de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farmbill/>.

⁴⁷¹ [Http://www.agroindustrias.org/l_08_02farmbill.shtml](http://www.agroindustrias.org/l_08_02farmbill.shtml).

⁴⁷² Título VIII de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farmbill/>.

⁴⁷³ Título IX de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farmbill/>.

⁴⁷⁴ [Http://www.agroindustrias.org/l_08_02farmbill.shtml](http://www.agroindustrias.org/l_08_02farmbill.shtml).

⁴⁷⁵ Título X de la *Farm Security and Rural Investment Act* 2002, <http://www.usda.gov/farmbill/>.

Por lo que hace a la manera de ejercer el presupuesto de la Ley, se desglosa de la siguiente manera:

Programas	Porcentaje
COMMODITY PROGRAMS	66 %
PROGRAMAS DE CONSERVACIÓN	19 %
PROGRAMAS DE NUTRICIÓN	10 %
OTROS PROGRAMAS	5 %
TOTAL	100 %
Elaborado con información de la presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Víctor, <i>Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)</i> , 4 de septiembre 2002, México, D.F., p. 7.	

Cabe hacer notar que los programas que contempla la *Farm Bill* tienen ciertos limitantes de elegibilidad, ya que los productores con un ingreso bruto anual de más de 2.5 millones de dólares al año, durante tres años seguidos, no serán beneficiarios, a menos que más del 75% de ese ingreso provenga de actividades agropecuarias.⁴⁷⁶ Por otra parte, existen límites a los apoyos otorgados, de tal suerte que tratándose de *loan deficiency payments* sólo se otorgan hasta 75 mil dólares; en cuanto a pagos directos el apoyo será hasta 40 mil dólares y 65 mil dólares para los llamados pagos contracíclicos.⁴⁷⁷

B. Análisis jurídico de los principales subsidios previstos en *The Farm Bill*.

El *Institute for Food and Development Policy* se ha pronunciado en el sentido de que la *Farm Bill*, propicia que 40% de los ingresos de los agricultores norteamericanos provengan de subsidios previstos en esta Ley.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ RETANA YARTO, Jorge, "La *Farm bill* y la agricultura mexicana", *Op. cit.*, p. 29.

⁴⁷⁷ Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Víctor, *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, *Op. cit.*, p. 15

⁴⁷⁸ ZUÑIGA M., Juan Antonio, "El campo ante el TLCAN", *Jornada virtual*, México, sección de política, 6 de enero de 2003, <http://www.jornada.unam.mx>.

Los recursos que contempla la *Farm Bill* están garantizados por un período mayor a los seis años de vigencia de la misma: Se observa que otra de las características de la Ley es la de prever una multianualidad de presupuesto, así como la universalidad en el acceso a los créditos que contempla instrumentos para el ordenamiento de los mercados.⁴⁷⁹

La mayoría de los subsidios federales para el cultivo benefician a terratenientes ricos, entre ellos a 14 de los representantes del Congreso Norteamericano que aprobaron la Ley. Los subsidios se destinarán a corporaciones como Wesbaco (un conglomerado de productos de papel), a Chevron, Compañía Aseguradora John Hancock; y a personas como Ted Turner, director ejecutivo de Time-Warner Entertainment, a Dan Donalson, corresponsal del canal ABC de la televisión norteamericana, y al multimillonario David Rockefeller del Banco Chase Manhattan, y no precisamente a los agricultores familiares.⁴⁸⁰

Los programas de apoyo de la *Farm Bill* se aplican de manera selectiva a la producción de: maíz, sorgo, cebada, avena, trigo, arroz, oleaginosas como la soya y el girasol, oleaginosas menores entre las que encontramos cártamo, canola y algodón; otros cultivos susceptibles de apoyo son los cacahuates, azúcar, lácteos, leguminosas, miel y lana; también existen apoyos de emergencia al sector pecuario y a la producción de manzanas.⁴⁸¹

En Estados Unidos las unidades productivas se clasifican principalmente en tres tipos:

⁴⁷⁹ RUDIÑO, Lourdes Edith, "La *Farm bill* retroceso en la apertura de mercados: IICA", *Financiero*, México, miércoles 21 de abril de 2004, sección de economía, p. 18.

⁴⁸⁰ BARTRA, Armando, *Cosechas de ira* "economía política de la contrarreforma agraria", *Op. cit.*, pp.115 y 116.

⁴⁸¹ Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Victor, *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, *Op. cit.*, p. 12

UNIDADES PRODUCTIVAS	CARACTERÍSTICAS DESCRIPTIVAS
COMERCIALES (8%)	Tienen a la actividad agropecuaria como forma de vida y llevan a cabo el desarrollo de su actividad bajo criterios de bajos costos y máximos beneficios.
INTERMEDIAS (30%)	Combinan la actividad agropecuaria con otras actividades.
RURALES (62%)	No tienen a la actividad agropecuaria como fuentes de ingresos.
Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Víctor, <i>Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)</i>, Op. cit., p. 2.	

Principalmente son tres los tipos de pagos de subsidios gubernamentales destinados a los agricultores productores de cosechas: pagos fijos directos, pagos contracíclicos, y préstamos para promociones de mercado (*Loan deficiency payments*).⁴⁸²

a. Pagos directos.

Son pagos fijos por agricultor para cada cultivo elegible, donde se añaden la soya y algunas oleaginosas. Este es un subsidio similar al de Procampo. Los pagos aumentan respecto a la *Fair Act 1996*. La ley establece un nivel de precios-objetivo para el periodo 2002-2003 y los incrementa para el periodo 2004-2007.⁴⁸³ Éstos pagos directos, también denominados como precio objetivo, constituyen lo que en México se denominó, en otro tiempo, como “precio de garantía” institución que fue desmantelada a finales del período presidencial de Carlos Salinas de Gortari y que ha sido retomada a partir de 2002 con el nombre de “precio objetivo” con una duración de cinco años y solo para ciertos productos; en el caso de México éste instrumento no se creó para

⁴⁸² BARTRA, Armando, *Cosechas de ira* “economía política de la contrareforma agraria”, Op. cit., p. 113.

⁴⁸³ Primer seminario internacional: *Las Políticas Agrícolas en América del Norte*. SUÁREZ CARRERA, Víctor, “Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (*Farm Bill 2002*) en el sector agropecuario mexicano en el marco del TLCAN”, 10 y 11 de septiembre 2002, México, D.F.

garantizar un ingreso mínimo al productor, sino para incentivar el cambio en la producción, de acuerdo con las llamadas “señales del mercado”, señales que son manipuladas cada 6 años con las políticas que prevé la ley agrícola norteamericana en turno, y que junto con las alteraciones que hacen la Unión Europea y Japón, por medio de sus políticas agrícolas, originan el problema que al haberse cambiado la producción a bienes más rentables, éstos pueden sufrir la caída de los precios internacionales por haber cambiado los intereses y objetivos de EU, la UE y Japón en la producción agrícola.

b. Créditos no recurribles (*Loan deficiency payments*).

El esquema de los *Loan Rates* constituye un mecanismo de financiamiento que le permite al productor tener liquidez al momento de almacenar su cosecha por un período de 9 meses, cuando el precio de mercado es menor que un precio fijado por el gobierno. Hay que destacar que este esquema solo funciona en los productos elegidos.⁴⁸⁴ Los programas del *Loan Rates* se integran por: *Loan deficiency payments (LDP)*; y por el *Marketing Loan Repayment Rate (MLRR)*.

Loan deficiency payments (LDP) prevé pagos directos adicionales para compensar la diferencia entre precios de mercado y la garantía pagada en el *loan rate*. Se vende en el mercado a precios por debajo del *loan rate* y se compensa la diferencia; y a la vez que el productor paga su préstamo.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Víctor, *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, Op. cit., p. 9.

⁴⁸⁵ Primer seminario internacional: *Las Políticas Agrícolas en América del Norte*. SUÁREZ CARRERA, Víctor, “Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (*Farm Bill 2002*) en el sector agropecuario mexicano en el marco del TLCAN”, 10 y 11 de septiembre 2002, México, D.F.

Marketing Loan Repayment Rate (MLRR), que implica una autorización para pagar el préstamo sobre cosecha con tasas de interés extremadamente bajas.⁴⁸⁶

c. Pagos contracíclicos.

Estos subsidios se pagan cuando el ingreso total de los agricultores (la suma de lo obtenido mediante el mercado, más los dos subsidios anteriores, no alcanza un nivel predeterminado). Los pagos contracíclicos implican que los agricultores estadounidenses serán compensados por las fluctuaciones del mercado, tienen como objetivo eliminar la necesidad de un mecanismo de rescate de emergencia cada vez que se caigan los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales. Estos constituyen una forma de subsidios retroactivos que entrarán en acción cuando los precios de mercado caen a un cierto nivel.⁴⁸⁷

Por medio de los pagos contracíclicos se garantiza un ingreso mínimo al productor, independientemente de las condiciones de las llamadas señales del mercado: oferta, demanda, inventarios, precios y se aplican a maíz, sorgo, cebada, avena, trigo, arroz, oleaginosas como la soya y el girasol, oleaginosas menores entre las que encontramos cártamo, canola y algodón; otros cultivos susceptibles de apoyo son los cacahuates, azúcar, lácteos, leguminosas, miel y lana; también existen apoyos de emergencia al sector pecuario y manzanas.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ *Idem.*

⁴⁸⁷ BARTRA, Armando, *Cosechas de ira "economía política de la contrarreforma agraria"*, *Op. cit.*, p. 112.

⁴⁸⁸ Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Victor, *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, *Op. cit.*, p. 12

C. Efectos de los apoyos autorizados en *The Farm Bill* en los sectores mexicanos.

Las consecuencias que ha experimentado el sector agrícola mexicano, al entrar en operación la *Farm Bill 2002*, se pueden apreciar en dos componentes, uno más afectado que el otro, como son el de granos básicos y oleaginosas, y por otro lado, el sector de frutas y hortalizas.

a. Granos básicos y oleaginosas.

Es precisamente en este rubro donde se concentran los programas de apoyo que contempla la Ley y en donde encontramos la producción de: maíz, sorgo, cebada, avena, trigo, arroz, oleaginosas como la soya y el girasol, oleaginosas menores entre las que encontramos cártamo y canola, Es en ésta área donde existe una gran volatilidad, de los precios en el mercado internacional y que repercute en la comercialización dentro del mercado interno con el consumo de importaciones de tales productos, provenientes básicamente de Estados Unidos, generando con esto la imposibilidad de comercialización de la producción nacional, y a la vez un déficit agroalimentario y productivo.

Se puede apreciar que en 2002 el frijol se caracterizó por su volatilidad en su precio, ya que las cotizaciones iniciaron en enero en 14 mil pesos la tonelada, y a mediados del año había caído a 7 mil pesos, justamente cuando entró en operación la *Farm Bill* y para los últimos meses de ese mismo año, se desplomaron hasta llegar a 4 mil pesos la tonelada.⁴⁸⁹

Por lo que hace al precio internacional del maíz, encontramos que a partir de la puesta en marcha de la *Farm Bill 2002* el precio se ha desplomado gravemente, ya que durante la vigencia de la *Fair Act 1996* el precio del grano

⁴⁸⁹ RUDIÑO, Lourdes Edith "Pactan productores de frijol con SAGARPA precio del grano", *El Financiero*, México, jueves 13 de marzo de 2003, sección de economía, p. 21.

se ubicaba en alrededor de 190 dólares la tonelada, sin embargo en 2004 el precio se ubica en alrededor de 115 dólares la tonelada y para el 2005 la Secretaría de Agricultura estima se ubique en 110 dólares la tonelada, y para el 2008, que será cuando el TLCAN finalice su etapa de transición, en 100 dólares la tonelada.⁴⁹⁰

El consumo de granos y oleaginosas de México se duplicó, principalmente en el consumo de productos tales como el maíz, trigo, arroz, frijol, soya, ajonjolí, cártamo, algodón, cebada y sorgo cuyo consumo está siendo cubierto en 40%, por importaciones, al tiempo que existe una alta volatilidad de precios sobre esos productos.⁴⁹¹ Se establece aquí que once millones de toneladas de granos básicos, es decir, el 40% del consumo nacional, provienen del exterior concretamente de EU.⁴⁹²

La producción de los 10 granos básicos (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón, soya, cebada y sorgo) no ha registrado incremento en los últimos 15 años existiendo un estancamiento sustancial en la producción de dichos productos. Observamos que la crisis es más evidente en lo que se refiere al maíz, frijol, trigo y arroz.⁴⁹³

Las actuales importaciones no solo están creciendo para complementar la producción decreciente, sino que en ciertos casos tienen un carácter especulativo y provocan la imposibilidad de vender la producción nacional debido al diferencial de precios. El resultado global, es que hoy

⁴⁹⁰ RUDIÑO, Lourdes Edith “A contrarreloj, solución de fallas en el comercio de maíz”, *El Financiero*, México, jueves 6 de agosto de 2004, sección de economía, p. 20.

⁴⁹¹ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Cubren importaciones 40% del abasto de grano y oleaginosas”, *El Financiero*, México, martes 4 de mayo de 2004, sección de economía, p. 27.

⁴⁹² CONTRERAS, Oved, “Importados 40% de los granos básicos: AMESAC”, *El Financiero*, México, lunes 27 de octubre de 2003, sección de economía, p. 39.

⁴⁹³ CALDERON SALAZAR, Jorge A., “10 años del TLCAN. Balance inicial”, *Economía informa*, número 327, junio de 2004, pp. 62, 63 y 64.

aproximadamente 30% del consumo alimentario del país es cubierto con alimentos provenientes de EU.⁴⁹⁴

Durante el periodo enero-agosto de 2003, México registró un déficit agroalimentario de entre 608 millones y 828 millones de dólares con Estados Unidos, lo que constituye un saldo inferior al de 2002, lo anterior se puede constatar con el siguiente cuadro comparativo:

PRODUCCIÓN NACIONAL DE CULTIVOS BÁSICOS (MILES DE TONELADAS)			
CULTIVO	2002	2003	VARIACIÓN DE PORCENTAJE
GRANOS	30,267	31,668	5
MAÍZ	19,299.9	20,258.4	5.0
FRIJOL	1,612.5	1,414.1	-12.3
TRIGO	3,274.6	2,940.3	-10.2
ARROZ	232.0	258.6	11.5
SORGO	5,849.0	6,797.1	16.2
OLEAGINOSAS	219.9	280.3	27.3
SOYA	85.3	126.0	47.7
AJONJOLI	21.8	30.5	39.5
CÁRTAMO	112.7	223.8	98.6
Fuente: INEGI			

Así, se puede deducir que los productos más perjudicados son el frijol y el trigo, donde existe una variación en el porcentaje de producción muy importante, registrándose solo un crecimiento considerable, durante el período 2002-2003 para el caso de las oleaginosas.

⁴⁹⁴ *Idem.*

b. Frutas y hortalizas.

Éstos sectores han resultado ser los menos afectados por el surgimiento de la *Farm Bill*, en primer lugar, porque son sectores que requieren para su producción un alto valor agregado en mano de obra, así como por las ventajas comparativas que se tienen en México en cuanto al clima y a la calidad de la tierra; sin embargo, tan solo el 10% de la tierra cultivable en México es susceptible de producir estos bienes; observamos también que los apoyos previstos en la *Farm Bill 2002* no van dirigidos a estos sectores, salvo el caso de las manzanas, cuya producción nacional ha descendido sobre todo a causa de desastres naturales. Durante éstos dos años de vigencia de la Ley se han registrado mayores ventas en frutas y hortalizas.⁴⁹⁵

Estados Unidos está captando una porción cada vez mayor del mercado mexicano al desplazar a otros países competidores, gracias a los beneficios en la reducción de aranceles y su política de fomento a las exportaciones por medio de programas de apoyo y de crédito que aumentan la participación de las importaciones mexicanas sobre todo en éstos productos.⁴⁹⁶

Aunque las importaciones estadounidenses de hortalizas mexicanas en términos absolutos, se caracterizan por un dinamismo que rebasa al de EUA, la participación relativa de México en las importaciones estadounidenses decrece día con día,⁴⁹⁷ propiciado por las disputas comerciales entre México y Estados Unidos, en casos como los del jitomate y la manzana, en donde su solución genera acuerdos sobre precios mínimos que moderan el efecto de la liberación.⁴⁹⁸ Ahora bien, también se debe señalar que México ha tenido éxito a partir de la entrada en vigor del TLCAN en este sector, concretamente en el

⁴⁹⁵ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Frutas y hortalizas contrapeso en la balanza agroalimentaria con EU", *El Financiero*, México, martes 14 de octubre de 2003, sección de economía, p. 14.

⁴⁹⁶ CALDERON SALAZAR, Jorge A., "10 años del TLCAN. Balance inicial", *Op. cit.*, pp. 62, 63 y 64.

⁴⁹⁷ *Idem.*

⁴⁹⁸ *Idem.*

caso del aguacate, en donde después de más de una década de prohibición se ha permitido su ingreso a algunos estados de la unión americana.⁴⁹⁹

Debemos señalar que en los sectores de frutas y hortalizas, México se podría considerar como ganador en el intercambio comercial México-Estados Unidos, se observa una participación muy importante de inversionistas norteamericanos como en el caso del aguacate y del espárrago; en el caso del aguacate, observamos que los exportadores son empresas con capital norteamericano, tales como Calavo, Misión, West Pack, Fresh Direction; y en el caso del espárrago, encontramos que en Sonora tenemos como monopolio exportador Alter Products.⁵⁰⁰

No obstante todo lo anterior, se había pensado que la debilidad mexicana en el sector agrícola sería compensada con la exportación de frutas y hortalizas, sin embargo, esto no ha ocurrido del mismo modo en que los representantes de México pensaban se iba a llevar a cabo, de tal suerte, que en productos tales como la papa, jitomate y calabacita los rendimientos y costos de producción son más competitivos en Estados Unidos que en México, además, el ingreso de productos hortícolas mexicanos al mercado estadounidense es casi en el invierno, cuando Estados Unidos no cuenta con producción suficiente,⁵⁰¹ igualmente en el sector de frutas (manzanas y duraznos) Estados Unidos cuenta con menores costos de producción.⁵⁰²

⁴⁹⁹ ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Op. cit., p.299.

⁵⁰⁰ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Escenario favorable para la exportación de agroproductos", *El Financiero*, México, lunes 28 de junio de 2004, sección de economía, p. 20.

⁵⁰¹ CALVA TÉLLES José Luís (Coordinador), *La agricultura mexicana frente al tratado trilateral de libre comercio*, Op. cit., p. 28.

⁵⁰² ACUÑA SOTO, Victor y Myrna Alonzo Calles, *La integración desigual de México al TLC*, Op. cit., p. 127.

4. Medidas adoptadas por parte de México para contrarrestar los efectos negativos en el sector agrícola nacional.

A. Acuerdo Nacional para el Campo.

El Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) surge en un ambiente de protestas y reclamos del sector agropecuario por considerar que ponía en peligro la gobernabilidad del país, teniendo como causa de dicho movimiento, la apertura inminente del sector agropecuario de conformidad con el TLCAN,⁵⁰³ y la imposibilidad de competir ante los esquemas de subsidios que reciben los productores estadounidenses. A efecto de acallar dichas protestas el 26 de enero de 2003 el Gobierno Federal impulsó la convocatoria para el Acuerdo Nacional para el Campo denominada “Diálogo por una Política de Estado para el Campo”, las sedes posibles para dar inicio a las citadas mesas eran: el Museo Nacional de Antropología, Centro Médico Siglo XXI y el Archivo General de la Nación, decidiéndose al final por ésta última.⁵⁰⁴

Se tenía previsto la existencia de ocho mesas de discusión, en donde cada mesa estaría integrada por diez miembros, conformados de la siguiente manera: dos representantes del Poder Ejecutivo Federal, dos de organizaciones campesinas, dos de productores privados, dos de los gobiernos de los estados, y dos del legislativo,⁵⁰⁵ dichas mesas de discusión habrían de debatir los siguientes temas:

⁵⁰³ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Acuerdo Nacional para el Campo, 15 de marzo”, *El Financiero*, México, jueves 6 de febrero de 2003, sección de economía, p. 11.

⁵⁰⁴ *Idem.*

⁵⁰⁵ *Idem.*

MESAS DE
DISCUSIÓN DEL ANC

EL PAPEL DEL CAMPO EN EL PROYECTO DE NACIÓN.
PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO RURAL.
DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL PARA EL CAMPO.
ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.
MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL.
EL CAMPO Y LA GOBERNABILIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO.
AGENDA LEGISLATIVA PARA EL CAMPO.
COMERCIO INTERNO, EXTERNO Y TLCAN.

Las mesas con mayor acaloramiento en las discusiones fueron la denominada “El campo y la gobernabilidad en el estado de derecho”, y la mesa denominada “comercio interno, externo y TLCAN”, que tenía como punto de debate el renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN y sacar al maíz y frijol de los lineamientos del Tratado, complicándose dichas discusiones por las declaraciones del Secretario de Economía⁵⁰⁶ y del vocero de la presidencia⁵⁰⁷ en el sentido de que el TLCAN no habría de renegociarse ni se sacaría del mismo el maíz ni el frijol.⁵⁰⁸

Se tenía previsto que el Acuerdo habría de firmarse el 15 de marzo, lo cual no se llevó a cabo a falta de consenso en temas relacionados con el TLCAN; no fue sino hasta el 28 de abril de 2003, cuatro meses después de haber iniciado las discusiones derivadas de la convocatoria del 26 de enero de 2003, en que se habría de firmar el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), teniendo como sede el Palacio Nacional, en donde intervinieron en su firma, por parte del gobierno el Presidente Vicente Fox Quesada, el Secretario de Gobernación Santiago Creel, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, José

⁵⁰⁶ VENEGAS, Juan Manuel, “Aún sin consenso en el acuerdo para el agro, el país no se paralizará: Canales”, *La jornada*, México, miércoles 5 de marzo de 2003, sección de política, p. 14.

⁵⁰⁷ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Retrosceso en el Acuerdo Nacional para el Campo”, *El Financiero*, viernes 23 de abril de 2003, sección de economía, p. 14.

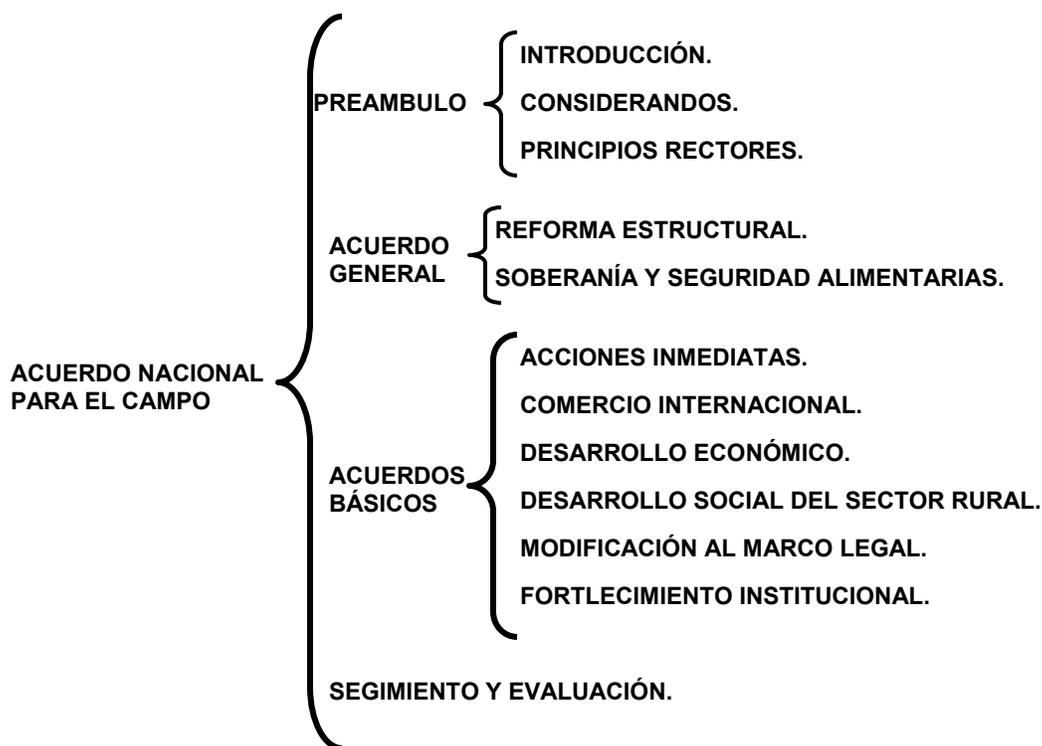
⁵⁰⁸ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Acuerdo Nacional para el Campo, 15 de marzo”, *El Financiero*, jueves 6 de febrero de 2003, sección de economía, p. 11.

Francisco Gil Díaz, la Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Víctor Lichtinger Waisman, el Secretario de Economía Fernando Canales Clariond, el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Javier B Usabiaga Arroyo, el Secretario de Salud Julio José Frenk Mora, El Secretario de la Reforma Agraria Florencio Salazar Adame; por parte del sector rural suscribieron el acuerdo las siguientes organizaciones de campesinos, el Consejo Agrario Permanente (CAP), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el Barzón, publicándose dicho acuerdo en el Diario Oficial de la Federación de esa misma fecha en una edición vespertina, que por lo singular del caso generó ciertas críticas y confusiones aun en el plano jurídico.

Es importante aclarar que muchos de los programas y acciones a que se comprometió el Gobierno Federal ya estaban operando y derivaban, en gran medida, de un documento formulado desde noviembre de 2002 entre la Secretaría de Economía y la de Agricultura, denominado “Acciones de política agroalimentaria y pesquera para el fortalecimiento sectorial”, por lo que la afirmación en el sentido de que el ANC deriva del consenso entre Gobierno, organizaciones campesinas y el Congreso, no es del todo correcto.

El ANC está integrado por 32 páginas, 282 párrafos numerados, y 3 anexos no numerados, el primero se refiere a los programas federales actuales que responden a la emergencia en el campo 2003; el segundo sobre los recursos ya existentes, tramo 1; y finalmente recursos del diálogo, tramo 2.

Por lo que hace a la estructura y contenido del ANC, podríamos decir que se esquematiza de la siguiente manera:



Se establece que el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) derivó de las diferentes mesas del “Diálogo por una Política de Estado para el Campo”, teniendo como objetivos rectores los siguientes:

1. La participación de la sociedad organizada y de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal);⁵⁰⁹
2. El establecimiento de compromisos para el inmediato, corto, mediano y largo plazo;
3. Diagnóstico realista y objetivo sobre las causas de la problemática del sector rural, así como sus posibles soluciones;
4. Fijar los derechos y obligaciones del sector público, así como de la sociedad en su conjunto;

⁵⁰⁹ Acuerdo Nacional para el Campo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, tomo DXCV, No. 21, en fecha 28 de abril de 2003, edición vespertina, p. 3.

5. Fortalecer el marco institucional, legislativo, normativo, programático y presupuestario;
6. Fortalecer mecanismos que permitan combinar los recursos públicos, privados y sociales;
7. Armonizar los tratados, las negociaciones derivadas de ellos y los acuerdos específicos, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución y los objetivos del desarrollo nacional; y
8. Tener en el federalismo la base para el diseño de las políticas públicas.⁵¹⁰

En los considerandos se hace ver que el campo se encuentra en crisis a causa de problemas de tipo económico, político, social y cultural, por lo que son urgentes acciones que busquen la defensa del productor nacional frente al fenómeno de la apertura comercial, creando programas de fomento y financiamiento en los tres niveles de gobierno, y teniendo siempre en consideración la democracia, el respeto a la cultura de cada región y sobre todo al estado de derecho.⁵¹¹

Por lo que respecta a los principios rectores del ANC, consideramos como de mayor importancia los siguientes:

1. Reconocer la importancia del campo en el proyecto de nación al nivel del Estado;
2. Tener acceso a las mismas oportunidades, tanto en el sector urbano como en el rural;⁵¹²
3. Libertad nacional para determinar la producción, abasto y acceso de alimentos;

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. 3.

⁵¹¹ *Ibidem*, p. 4.

⁵¹² *Idem*.

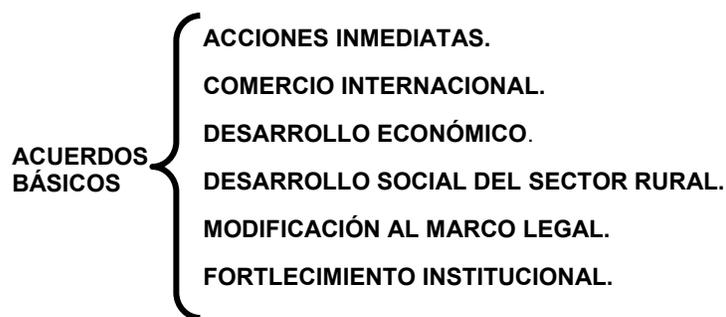
4. Reconocimiento de la multifuncionalidad y respeto a las formas de producción campesina e indígena;
5. Establecer recursos multianuales para la inversión en materia de infraestructura, apoyos, compensaciones y subsidios, para crear condiciones de competitividad;
6. Descentralización;
7. Políticas públicas diferenciadas sobre bases culturales, políticas y económicas;
8. Aprovechamiento del mercado interno y externo;
9. Fortalecimiento de las cadenas productivas agropecuarias, pesqueras y forestales;
10. Intervención del Estado en el ordenamiento de mercados;
11. Diversificación en el campo a través de actividades no agropecuarias; y
12. Defensa del patrimonio rural (tierra, agua, bosques, selvas, vegetación de zonas áridas; biodiversidad, recursos genéticos, cultura, conocimientos, entre otros).⁵¹³

En lo que concierne al Acuerdo General del ANC encontramos dos apartados, uno relativo a la reforma estructural y el otro a la soberanía y seguridad alimentarias.⁵¹⁴

El rubro de acuerdos básicos se integra de la siguiente manera:

⁵¹³ *Ibidem*, p. 7.

⁵¹⁴ *Ibidem*, pp. 7 y 8.



En acciones inmediatas se establece que por medio de los excedentes de recursos petroleros, que el Gobierno Federal otorgara a los estados y municipios, se podrán implementar programas de apoyo con mayores recursos; asimismo, se prevé una comisión de seguimiento del ANC, la cual revisará el marco operativo de los programas de apoyo al sector rural;⁵¹⁵ igualmente se considera fortalecer a los subsectores cañero, cafetalero, granos básicos, oleaginosas, forestal y pecuario; del mismo modo, el Ejecutivo Federal en consulta con las organizaciones campesinas y de productores se compromete a rediseñar, concertar, instrumentar y vigilar la política en materia de apoyos, subsidios y compensaciones a los productores nacionales para el 2003;⁵¹⁶ se contempla también la incorporación de nuevas hectáreas al padrón del PROCAMPO;⁵¹⁷ de igual forma se establecerán acciones por medio de ahorros de ejecución de otros programas;⁵¹⁸ el Ejecutivo Federal se compromete al acceso a financiamiento rural por medio de apoyo a la cartera vencida de la Financiera Rural, así como por medio de la banca de desarrollo (igual que en el PND); se establece el programa de energía para el campo, donde se contemplan los rubros de energía eléctrica, gas LP y diesel agropecuario, en lo que se refiere a energía eléctrica se prevé una tarifa nocturna que operará de

⁵¹⁵ *Ibidem*, párrafo 18, p. 8.

⁵¹⁶ *Ibidem*, párrafo 21, p. 9.

⁵¹⁷ *Ibidem*, párrafo 28, p. 9.

⁵¹⁸ *Ibidem*, párrafo 37, p.10.

las 10 de la noche a las 6 de la mañana con descuento del 50%;⁵¹⁹ asimismo, se habla de un programa de rescate y reestructuración de adeudos con la Comisión Federal de Electricidad (CFE);⁵²⁰ por lo que respecta al financiamiento se crearán esquemas en donde el gobierno apoyará a los productores con créditos para la adquisición de insumos y tecnología;⁵²¹ se tenía el compromiso por parte del Ejecutivo de presentar el proyecto de presupuesto para el ejercicio rural del 2004 en el mes de septiembre de 2003 situación que no se llevó a cabo y que fue reclamada por el Congreso al Secretario de Agricultura Javier Usabiaga.

En cuanto al programa de diesel agropecuario, se estableció una vigencia del mismo por cinco años, es decir hasta el 2007,⁵²² en donde se fijaron 72 precios diferenciados de diesel en el país a un precio 3% menor a lo que se paga en EUA; se otorga el apoyo con una tarjeta con fotografía del beneficiario que tiene inserta un chip de información respecto de los litros por año a que se tiene derecho, se menciona que dicho programa representa un sacrificio fiscal de 304 millones de pesos durante los últimos 9 meses de 2003⁵²³ ya que se exenta el pago del IVA y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Debemos mencionar que el programa sobre energía que se encuentra suscrito dentro del ANC, ya se tenía contemplado implementar desde antes de la puesta en marcha de las mesas de discusión, sin embargo, el gobierno federal, por medio de campañas propagandísticas hizo aparecer dicho programa como fruto del ANC.

⁵¹⁹ *Ibidem*, párrafo 38, p.10.

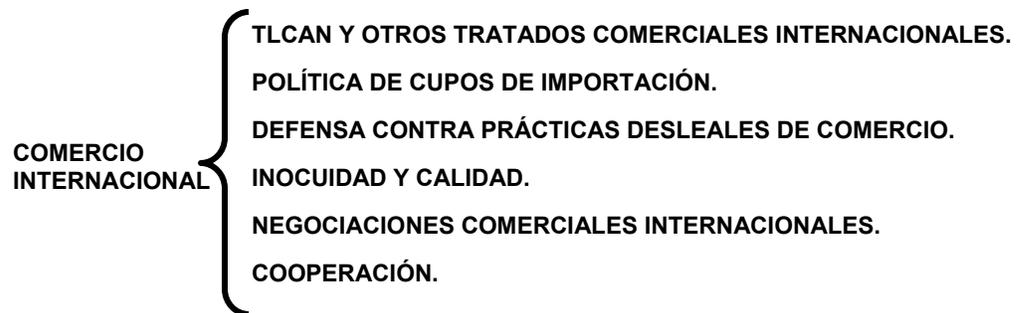
⁵²⁰ *Ibidem*, párrafo 39, p.10.

⁵²¹ *Ibidem*, párrafos 40, 42 y 43, p.10.

⁵²² Como se puede observar, este programa se había implementado antes de la firma del ANC y el Gobierno Federal hace aparentar dicho programa como fruto de las discusiones de las mesas de diálogo de enero de 2003.

⁵²³ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Asciende a 304 mdp el sacrificio fiscal para el subsidio al diesel. Selectiva concentración de recursos", *El Financiero*, México, miércoles 8 de octubre de 2003, sección de economía, p. 19.

Cabe destacar que en el rubro del comercio internacional los temas de mayor discusión lo constituyeron la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN y sacar del mismo el maíz y el frijol, este rubro se integra de los siguientes temas:



En lo que respecta al TLCAN y otros tratados comerciales internacionales, el Ejecutivo Federal se comprometió a una evaluación integral de los impactos del capítulo agropecuario en el TLCAN, donde intervendrían las organizaciones campesinas y de productores, el Congreso de la Unión, los gobiernos locales; las universidades y centros de investigación;⁵²⁴ también se comprometió a hacer efectivos los mecanismos de defensa contemplados en el TLCAN, leyes federales, así como de la OMC; asimismo, existió el compromiso a realizar consultas con Estados Unidos y Canadá, tanto para evaluar la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural 2002 (*Farm Bill*) de los EU, como para revisar lo establecido en el TLCAN para el maíz blanco y frijol y convenir con sus contrapartes el sustituir la apertura por un mecanismo permanente de administración de las importaciones o cualquier otro equivalente que resguarde los intereses de los productores nacionales y la soberanía y seguridad alimentarias;⁵²⁵ entre tanto se acordó suspender la asignación de cupos de maíz y frijol excepto en casos de desabasto.⁵²⁶

⁵²⁴ Acuerdo Nacional para el Campo, *Op. cit.*, párrafo 47, p. 10.

⁵²⁵ *Ibidem*, párrafo 50, p.11.

⁵²⁶ *Ibidem*, párrafo 51, p.11.

En lo que concierne a la evaluación de los impactos del TLCAN, se ha mencionado que se incumplió con dicho compromiso, en virtud de que dicha evaluación se llevó a cabo sin la participación de organizaciones campesinas ni del Congreso. También, se reclama el incumplimiento en las consultas con Estados Unidos y Canadá para suscribir acuerdos paralelos y así sacar al maíz y el frijol del Tratado. Tampoco se cumplió el compromiso de consultar a las organizaciones de campesinos en las negociaciones de tratados comerciales, ya que en las negociaciones para celebrar un acuerdo con Japón no se llevó consulta alguna con dichas organizaciones campesinas.⁵²⁷

Por lo que respecta a la política de cupos de importación, se estableció fijarlos solo en casos de déficit real y de una forma complementaria, respetando los compromisos de la OMC y de los tratados de libre comercio suscritos por México.⁵²⁸ Debemos señalar que en torno a éste compromiso se reformó el artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior publicada dicha reforma el jueves 13 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, quince días antes de haberse aprobado el ANC, en donde se establece que para la asignación de cupos la Secretaría de Economía habrá de tomar en consideración el abasto, la oferta nacional, así como la opinión de los integrantes de la cadena productiva, consideramos que dicha reforma contiene elementos incluyentes para el sector productivo nacional, pero creemos que no es válido hacer creer a los campesinos y a la sociedad en general, de que dicha reforma deriva del ANC.

En cuanto a la defensa de prácticas desleales de comercio, primeramente se habla de combatir el uso indebido de subsidios directos e indirectos a los productos provenientes del extranjero utilizando los instrumentos jurídicos vigentes⁵²⁹ y después se establece hacer uso de los

⁵²⁷ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Crítica UNORCA incumplimiento del acuerdo para el campo", *El Financiero*, México, lunes 5 de julio de 2004, sección de economía, p. 43.

⁵²⁸ Acuerdo Nacional para el Campo, *Op. cit.*, párrafos 54, 55 y 56, p.11.

⁵²⁹ *Ibidem*, párrafo 62, p.11.

mecanismos previstos en la Ley de Comercio Exterior (LCE), OMC y en los tratados de libre comercio suscritos por México, por medio de investigaciones antidumping y de salvaguarda.⁵³⁰ Lo anterior denota que no se sabe en realidad cual es el problema de prácticas desleales que sufren los productores mexicanos al recibir las importaciones provenientes de EUA, ya que si bien se hace referencia, de una manera muy general sobre el combate de subsidios, también se hace alusión a “*dumping*”, cuando en nuestra Ley de Comercio Exterior a lo que se alude es a “discriminación de precios”, asimismo observamos que no es ésta la práctica desleal de la que son víctimas los campesinos mexicanos.

Se consideró también la participación del sector agropecuario, al contemplar la creación de una oficina de investigación comercial con participación de organizaciones campesinas para los procesos de investigación respecto de prácticas desleales de comercio,⁵³¹ de igual forma, y a efecto de atacar el contrabando, se les concibe como observadores en las aduanas.⁵³²

En cuanto a inocuidad y calidad, se busca que por medio de la calidad de los productos mexicanos se fortalezca su consumo interno y externo, a través de medidas como el reconocimiento de “zonas libres de plagas”⁵³³ el uso de la denominación de origen,⁵³⁴ la aplicación de la marca oficial “México Calidad Selecta”,⁵³⁵ en lo que respecta a la normalización, se establece crear normas técnicas con homologación a parámetros internacionales,⁵³⁶ así como fortalecer la infraestructura para evaluar el ingreso de mercancías.⁵³⁷

⁵³⁰ *Ibidem*, párrafos 60, 62 y 63, p.11.

⁵³¹ *Ibidem*, párrafo 61, p.11.

⁵³² *Ibidem*, párrafo 65, p.12.

⁵³³ *Ibidem*, párrafo 64, p.12.

⁵³⁴ *Ibidem*, párrafo 68, p.12.

⁵³⁵ *Ibidem*, párrafo 71, p.12.

⁵³⁶ *Ibidem*, párrafo 69, p.12.

⁵³⁷ *Ibidem*, párrafo 75, p.12.

En negociaciones comerciales internacionales se prevén mecanismos de consulta con organizaciones campesinas y de productores en las negociaciones comerciales internacionales futuras, y proponer la supresión de los subsidios de conformidad con los lineamientos de la OMC y los tratados comerciales.

Por último, en cooperación se propone el impulsar dos acuerdos con Estados Unidos y Canadá, el primero relativo a un acuerdo de cooperación en materia de desarrollo rural, en el que se proponen diversas medidas económicas, tales como el establecimiento de fondos estructurales, reglas en el manejo de subsidios, esquemas de financiamiento, así como esquemas de solidaridad en caso de desastres;⁵³⁸ por lo que se refiere a la otra propuesta se contempla el celebrar un acuerdo migratorio con los países antes mencionados.⁵³⁹ Consideramos que dichos compromisos constituyen expresiones de retórica, ya que en la práctica resultan difíciles de lograr en los esquemas planteados.

En el rubro de desarrollo económico se prevé un soporte normativo programático, legislativo e institucional; en el ámbito legislativo se contempla la reglamentación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; por lo que hace a los programas y reformas que habrán de hacerse se establece llevarlos a cabo en el período 2004-2006 con metas dirigidas al 2020, para lo cual se contempla: fijar el esquema del ingreso objetivo durante un período de cinco años bajo mecanismos multianuales;⁵⁴⁰ también se implementarán costos competitivos en cuanto a insumos;⁵⁴¹ aumentar los recursos a Alianza para el Campo;⁵⁴² descentralización de los programas dirigidos al sector rural;⁵⁴³ reducir los costos

⁵³⁸ *Ibidem*, párrafos 79 y 80, p.13.

⁵³⁹ *Ibidem*, párrafo 81, p.13.

⁵⁴⁰ *Ibidem*, párrafo 91, p.14.

⁵⁴¹ *Ibidem*, párrafo 95, p.14.

⁵⁴² *Ibidem*, párrafo 100, p.14.

⁵⁴³ *Ibidem*, párrafo 103, p.14.

de intermediación;⁵⁴⁴ brindar asistencia técnica;⁵⁴⁵ investigación, transferencia de tecnología y educación;⁵⁴⁶ reconversión productiva;⁵⁴⁷ mecanismos de financiamiento;⁵⁴⁸ fortalecimiento de las funciones de la Financiera Rural;⁵⁴⁹ fomentar el manejo de seguros y garantías en el sector rural;⁵⁵⁰ la continuación de PROCAMPO;⁵⁵¹ establecer una infraestructura para que los productores rurales se beneficien de los procesos de comercialización agropecuaria;⁵⁵² la utilización de normas de calidad, denominación de origen y establecimiento de mecanismos rápidos de solución de controversias comerciales;⁵⁵³ establecimiento de la agricultura por contrato, en donde antes de la siembra se definan los instrumentos de fomento por parte del Gobierno;⁵⁵⁴ y por último, implementar campañas de combate a plagas y actualización de las normas fitosanitarias de acuerdo con estándares internacionales.⁵⁵⁵

Es importante señalar que la reglamentación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable no se ha dado hasta noviembre de 2004, sin que exista, hasta la fecha, alguna iniciativa para su discusión, se habla aquí que los programas deberán proyectarse con metas al año 2020, sin embargo, para los programas de apoyo al sector agrícola implementados en éste sexenio es solo el del ingreso objetivo cuya duración es hasta el 2008, tan solo dos años después de haber concluido el período de Vicente Fox, endosando con esto el problema a la próxima administración; en lo referente al programa de Alianza para el Campo o Alianza Contigo, éste programa recibió para el 2004 un aumento de 69% de su presupuesto, en términos reales respecto de 2003, al

⁵⁴⁴ *Ibidem*, párrafo 107, p.15.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, párrafo 110, p.15.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, párrafos 112 y 113, p.15.

⁵⁴⁷ *Ibidem*, párrafo 116, p.15.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, párrafos 130 y 133, p.16.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, párrafo 136, p.17.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, párrafos 144 y 145, p.18.

⁵⁵¹ *Ibidem*, párrafo 127, p.16.

⁵⁵² *Ibidem*, párrafo 149, p.18.

⁵⁵³ *Ibidem*, párrafo 150, p.18.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, párrafo 151, p.18.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, párrafo 152, p.18.

sumar 10 mil 560 millones de pesos. Éste programa agrupa una serie de programas enfocados a la capitalización del agro, se ubica en un segundo lugar después de PROCAMPO, sin embargo, durante el 2003 tuvo un sub ejercicio de entre 70 y 75%.⁵⁵⁶ Por lo que hace al establecimiento de mecanismos rápidos para la solución de controversias comerciales, debemos señalar que la reforma a la Ley de Comercio Exterior, del 13 de marzo de 2003, viene a armonizar los requisitos para la investigación de prácticas desleales, con los compromisos en los Acuerdos sobre Subvenciones y Antidumping, al establecer en el artículo 49 que tratándose de investigaciones que inician de oficio, la Secretaría de Economía solo podrá llevarlas a cabo cuando existan circunstancias especiales, tener pruebas suficientes, y determinar una relación causal entre el daño y la práctica desleal, también debemos señalar que se reformó el artículo 52 de la citada Ley a efecto de reducir los plazos para determinar el inicio de la investigación, estableciéndose un plazo de 17 días para requerir mayores pruebas de parte de quien solicitó el inicio de la investigación, lo que constituye una innovación en relación con el precepto anterior. asimismo, tenemos que los artículos 57 y 59 reducen los términos para emitir una resolución provisional y una definitiva tratándose de procedimientos de investigación sobre prácticas desleales de comercio exterior.

Es de mencionar que el precio objetivo para granos básicos y oleaginosas se ha utilizado como un instrumento para el cambio de productos cultivables a efecto de orientar la producción a esquemas de mayor ganancia, actualmente éste precio consiste en garantizarle al productor, en el caso del maíz, mil 650 pesos por tonelada y mil 800 pesos para el trigo.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Premian subejercicio en Alianza Contigo", *El Financiero*, México, viernes 30 de enero de 2004, sección de economía, p. 16.

⁵⁵⁷ KNOCHENHAUER, Guillermo, "El Acuerdo Nacional para el Campo", *El Financiero*, México, miércoles 7 de mayo de 2003, sección de economía, p. 18.

En desarrollo social se hace referencia al bienestar, personal y grupal, de los habitantes de las comunidades rurales en el que se garantizan aspectos como el educativo, cultural, de salud, vivienda, alimentación, derecho a diversos servicios, etcétera.

En lo que hace a la modificación del marco legal, se contemplan diversas reformas, tanto a la Constitución como a diversas leyes federales, entre las que podemos destacar las siguientes:

1. Reformas constitucionales para otorgar facultades a la Cámara de Diputados con el objeto de que deba ratificar la suscripción de tratados internacionales;⁵⁵⁸
2. Iniciativas de reforma constitucional y legal, en materia presupuestaria para permitir la multianualidad del presupuesto para el sector;⁵⁵⁹
3. Modificaciones a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;⁵⁶⁰
4. Modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales;⁵⁶¹
5. Iniciativas de Ley sobre Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados;⁵⁶²
6. Crear la Ley Federal de Planeación Agropecuaria y Soberanía y Seguridad Alimentarias;⁵⁶³
7. Revisar el marco jurídico sobre los derechos y cultura indígena;⁵⁶⁴
8. Actualización de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para sustentar el cambio estructural de las instituciones federales;⁵⁶⁵

⁵⁵⁸ Acuerdo Nacional para el Campo, *Op. cit.*, párrafo 232, p.24.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, párrafo 227, p.23.

⁵⁶⁰ *Ibidem*, párrafo 232, p.24.

⁵⁶¹ *Ibidem*, párrafo 225, p.23.

⁵⁶² *Ibidem*, párrafo 226, p.26.

⁵⁶³ *Ibidem*, párrafo 229, p.24.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, párrafo 231, p.24.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, párrafo 233, p.24.

9. Fortalecimiento a las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica, a través del proceso legislativo;⁵⁶⁶ y
10. Expedir un Código Federal de Procedimientos Agrarios, a fin de preservar el derecho social.⁵⁶⁷

Cabe destacar que el esquema de la multianualidad de recursos destinados al campo resulta imposible por la naturaleza misma del Presupuesto de Egresos de la Federación. Ahora bien, nos parece indigno que el Secretario de Agricultura se limite a decir que no es posible la multianualidad, porque la Constitución no lo permite,⁵⁶⁸ situación que no manifestó al momento de suscribir dicho compromiso.

Se debe señalar el poco interés por parte del sector público para llevar a cabo la formulación de la Ley de Planeación Rural, que traería aparejada, junto con la reglamentación a la Ley de Desarrollo Rural, el surgimiento del Plan Nacional de Desarrollo Rural, en donde se establecería la guía a la que se sujetarían los programas de la Administración Pública Federal en materia agrícola una vez que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación, y que sería un compromiso para ésta y siguientes administraciones.

El fortalecimiento institucional busca efficientar el uso de programas y de recursos en los tres niveles de gobierno, eliminando los trámites burocráticos hasta sus máximos operativos, previéndose la participación de las organizaciones rurales y productores agrícolas.⁵⁶⁹ Asimismo, se prevé dotar al Registro Agrario Nacional de recursos técnicos y administrativos,⁵⁷⁰ en el mismo

⁵⁶⁶ *Ibidem*, párrafo 236, p.24.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, párrafo 239, p.24.

⁵⁶⁸ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Resultados negativos en el campo", *El Financiero*, México, viernes 2 de julio de 2004, sección de economía, p. 43.

⁵⁶⁹ Acuerdo Nacional para el Campo, *Op. cit.*, párrafo 253, p. 25.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, párrafo 254, p. 26.

sentido se contempla ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria a efecto de que funcione como un ombudsman agrario.⁵⁷¹

Finalmente, se contempla una Comisión de Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo, cuya función será asegurar el cumplimiento de las acciones suscritas en el mismo, y de la evaluación sistemática y periódica de los avances futuros en el cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Campo.⁵⁷²

Es de destacar que de los logros alcanzados se encuentra el concepto del “ingreso objetivo”, que no es otra cosa que lo que en otro tiempo se conoció como “precio de garantía”, sin embargo, se han manifestado diferentes voces en el sentido de que los recursos de este esquema de precios serán insostenibles, dado que el esquema presupuestario no lo permitirá,⁵⁷³ Se ha criticado también que los beneficiarios de este esquema de precios han sido fundamentalmente los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Guanajuato, Michoacán y Baja California.⁵⁷⁴ También se ha criticado que solo es operante cuando el producto se comercialice bajo cauces estrictamente mercantiles, de tal suerte que si la producción se destinara al consumo interno, o bien no se contara con factura, no se podría gozar de dicho beneficio.

Por otro lado, existe la inquietud de que el mecanismo de evaluación y vigilancia no ha funcionado como se había acordado, ya que los recursos que habrían de asignarse de manera inmediata al campo, no han llegado, en el mismo sentido se ha criticado que los lineamientos en torno al TLCAN tampoco se han cumplido, ni en el plano legislativo ni operacional.⁵⁷⁵

⁵⁷¹ *Ibidem*, párrafos 241, 242, 243, 247 y 248, pp. 24 y 25.

⁵⁷² *Ibidem*, párrafos 279 y 280, p. 27.

⁵⁷³ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Acecha apertura total del TLCAN a agricultores mexicanos”, *El Financiero*, México, viernes 7 de mayo de 2004, sección de economía, p. 26.

⁵⁷⁴ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Selectiva concentración de recursos”, *El Financiero*, México, miércoles 28 de abril de 2004, sección de economía, p. 22.

⁵⁷⁵ RODRÍGUEZ GÓMEZ, Javier, “Polarizado el Acuerdo Nacional para el Campo”, *El Financiero*, México, martes 6 de mayo de 2003, sección de economía, p. 18.

A más de un año de haberse firmado el ANC, existen diferentes opiniones en torno al cumplimiento que se le ha dado al Acuerdo, por un lado el Gobierno, a través de la SAGARPA, ha manifestado que de los 282 numerales del Acuerdo hay una evaluación y seguimiento de 243, que 87 están siendo atendidos de conformidad a lo acordado y 155 están operando conforme a lo programado, reconociéndose que hay retraso en la reorganización de funciones en el Gobierno Federal,⁵⁷⁶ Asimismo, el Gobierno reconoce que hubo retraso en el estudio sobre evaluación de los efectos del TLCAN en el sector agropecuario; igualmente en lo que respecta a la participación del sector rural en las investigaciones de prácticas desleales y de contrabando.⁵⁷⁷ También se reconoce que no ha habido avances en lo referente a la circulación y en la compactación de tierras en beneficio de jóvenes campesinos a efecto de revitalizar al campo,⁵⁷⁸ pero que a partir de enero de 2004 se destinó un fondo de 300 millones de pesos a la SRA para dicho fin.⁵⁷⁹

El Secretario de Agricultura Javier Usabiaga ha manifestado que más que cumplimiento del ANC, se debe hablar de un seguimiento del Acuerdo; manifestó también que en el compromiso de atender las demandas de los productores de maíz y de frijol se ha intentado diversas políticas públicas, pero se ha fracasado.⁵⁸⁰

La visión del sector rural es más pesimista, ya que se afirma la falta de cumplimiento en el compromiso de simplificación administrativa en la operación

⁵⁷⁶ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Difieren gobierno y campesinos del ANC", *El Financiero*, México, miércoles 28 de abril de 2004, sección de economía, p. 22.

⁵⁷⁷ RUDIÑO, Lourdes, "Selectiva concentración de recursos", *Op. cit.*, p. 22.

⁵⁷⁸ *Idem*.

⁵⁷⁹ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Ejercerá la SRA fondo para dotar de tierras a jóvenes", *Op. cit.*, p. 13.

⁵⁸⁰ CHÁVEZ, Victor, "Asignatura pendiente, el Acuerdo para el Campo, admite Usabiaga", *El Financiero*, México, lunes 19 de julio de 2004, sección de economía, p. 40.

de programas de fomento, tampoco se ha legislado sobre las disposiciones jurídicas que habrían de dar mayor certidumbre al campo, sin que se hayan llevado a cabo, hasta septiembre de 2004, las iniciativas de la Ley Reglamentaria de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable ni de la Ley de Planeación Agrícola.⁵⁸¹ Podemos afirmar que los puntos medulares, en los que las organizaciones campesinas creyeron no se han cumplido hasta la fecha, constituyendo este Acuerdo Nacional para el Campo mas bien en un paliativo a las protestas, y no un marco jurídico que busque una solución definitiva.

B. Administrativas.

a. Combate al contrabando en materia agrícola.

Primeramente debemos entender cual es la naturaleza jurídica del contrabando, para posteriormente observar las manifestaciones, consecuencias y posibles soluciones de éste en México, podríamos adoptar la definición que sobre el particular le da Gonzalo Fernández de León, quien define al contrabando como el fraude cometido en detrimento del Estado, eludiendo las leyes fiscales que gravan la exportación, importación y tráfico de mercancías sujetas al impuesto aduanero.⁵⁸²

Debemos aclarar que el término contrabando fue suprimido de la ley aduanera, en virtud de que generaba controversias con el delito de contrabando previsto en el Código Fiscal de la Federación (CFF) por la prohibición de una doble sanción de una misma conducta, por lo que la ley aduanera en su artículo 176⁵⁸³ se limita a decir en qué casos estaremos en presencia de infracciones

⁵⁸¹ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Difieren gobierno y campesinos del ANC", *El Financiero*, México, miércoles 28 de abril de 2004, sección de economía, p. 22.

⁵⁸² CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, séptima edición, Porrúa, México, 1998, p. 455.

⁵⁸³ Véase el artículo 176 de la Ley Aduanera vigente.

relacionadas con la importación y exportación de mercancías; por su parte el CFF prevé en su artículo 102 el delito de contrabando.⁵⁸⁴

Debemos aclarar que en México el contrabando puede asumir dos manifestaciones esenciales: contrabando bronco y contrabando documentado.

El contrabando bronco implica introducir o extraer furtivamente mercancías por lugares no autorizados para ello, pudiendo ingresar a nuestro país ya sea desde Estados Unidos o Guatemala, este ilícito además de generar evasión de contribuciones vulnera las normas de empaquetado, sanidad y de inocuidad, y afecta el precio de los productos.

En cambio en el contrabando documentado la mercancía ingresa por la aduana pero con información o documentos apócrifos, que puede manifestarse por medio de: triangulación, que implica un engaño en torno al origen de una mercancía, para gozar de alguna preferencia comercial de manera ilegal; subfacturación, en donde se declara un valor menor de la mercancía para evadir el pago de contribuciones, cuotas compensatorias o algún otro gravamen; manipulación de la clasificación arancelaria de un producto, para hacerlo aparentar con menores gravámenes; retorno no efectuado de mercancías importadas bajo regímenes temporales; y por medio de la evasión de impuestos utilizando el amparo.⁵⁸⁵

Por lo que respecta al contrabando de productos agrícolas, éste ha ido en aumento en los últimos años, así lo manifestó José Alfonso Torres representante de la Administración General de Aduanas, quien considera que existe una evasión de contribuciones de por lo menos 479 millones de pesos por el contrabando de productos porcinos, manzana, malta, azúcar, bovinos,

⁵⁸⁴ Véase el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación.

⁵⁸⁵ VÁZQUEZ T. Hector, “¿Por qué el contrabando?”, *El Financiero*, México, lunes 10 de mayo de 2004, sección de opinión, p. 18.

lácteos, maíz, piña, mango, uva y productos avícolas. Con el contrabando se evaden aranceles, cuotas compensatorias, normas sanitarias, en donde estas últimas se vulneran presentando documentos sanitarios apócrifos, así como con certificados de huertos de manzana y certificados de origen y fitosanitarios falsos.⁵⁸⁶

Según informe de la Administración General de Aduanas a la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, las importaciones realizadas en 2003 de manzana, frijol, azúcar, maíz y productos porcinos, bovinos y avícolas evadieron el pago de salvaguardas, cuotas compensatorias e impuestos en proporciones superiores al 50% sobre los volúmenes de comercialización.⁵⁸⁷

IMPUESTOS EVADIDOS EN 2003 POR INTERPOSICIÓN DE AMPAROS (MILLONES DE PESOS)			
PRODUCTO	IMPUESTOS EVADIDOS	IMPUESTOS PAGADOS	PORCENTAJE DE EVASIÓN
MANZANA	263.7	58.6	81.82%
FRIJOL	91.9	50.13	49.87%
AZÚCAR	209.2	125.8	62.45%
MAÍZ	132.8	65.2	65.2%
Fuente: Administración General de Aduanas			

Existen filtros para la importación que se están eliminando por la Ley de Mejora Regulatoria, por medio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (CFMR), los trámites que se están eliminando son: hojas de registro zoosanitarios, y se busca eliminar el padrón sectorial de importadores,⁵⁸⁸ lo que facilita aún más la práctica del contrabando.

Otra de las formas en las que se manifiesta el contrabando documentado es por medio de amparos, en donde han ingresado de manera

⁵⁸⁶ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Limitada acción de aduanas para frenar el comercio desleal", *El Financiero*, México, jueves 6 de mayo de 2004, sección de economía, p. 22.

⁵⁸⁷ RUDIÑO, Lourdes Edith, "El TLCAN tomó por sorpresa a las aduanas: José Guzmán", *El Financiero*, México, lunes 26 de abril de 2004, sección de economía, p. 33.

⁵⁸⁸ *Idem*.

ilegal productos agrícolas.⁵⁸⁹ Recientemente se ha reducido el contrabando de frijol y azúcar amparado, sin embargo, el programa de importación temporal y exportación (PITEX) es un mecanismo que permite el contrabando documentado. Por si fuera poco existe duplicidad de normas sanitarias.⁵⁹⁰

Entre las propuestas que se han emitido para reducir y castigar el contrabando, ésta la de elevar la penalidad de dicha conducta, así lo ha manifestado Alberto Valle Gay, Jefe de la Unidad Especializada de Delitos Financieros y Fiscales de la PGR, para quien el delito de contrabando debería perseguirse de oficio y elevarse al rango de delincuencia organizada.⁵⁹¹

En México existen 19 aduanas en el norte del país, 2 en el sur, 17 marítimas y 10 internas sumando un total de tan solo 48 aduanas para el territorio mexicano, lo que resulta evidentemente insuficiente para controlar el ingreso y salida de mercancías de nuestro país.⁵⁹² Creemos que se debe eficientar su funcionamiento, dotándolas de mayor infraestructura y una mayor capacitación a sus funcionarios y trabajadores, fortaleciendo el esquema de observadores sectoriales que inhibirían el fenómeno de la corrupción.

El Secretario de Agricultura Javier Usabiaga ha confirmado la existencia de contrabando técnico respecto del frijol, sin embargo desestimó la importancia de dicho contrabando, ya que según él son solo 152 toneladas de frijol las que ingresan por esa vía,⁵⁹³ este contrabando de frijol viene de Perú.

En virtud de esta figura de contrabando se propone cambiar el artículo 5 y adicionar el 135 de la Ley de Amparo, para que el sector agrícola afectado

⁵⁸⁹ ORTÍZ, Martín Roman “Amparo, origen del contrabando técnico”, *El Financiero*, México, viernes 11 de junio de 2004, sección de economía, p. 28.

⁵⁹⁰ SALDAÑA, Ivette, “Contrabando de mercancías, “duro golpe” a la industria”, *El Financiero*, México, jueves 8 de julio de 2004, sección de economía, p. 18.

⁵⁹¹ ORTÍZ, Martín Román “Amparo, origen del contrabando técnico”, *Op. cit.*, p. 28.

⁵⁹² SALDAÑA, Ivette, “Contrabando de mercancías, “duro golpe” a la industria”, *Op. cit.*, p. 18.

⁵⁹³ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Minimiza Usabiaga el ingreso ilegal de frijol”, *El Financiero*, México, viernes 19 de marzo de 2004, sección de economía, p. 24.

participe en calidad de tercero perjudicado y exigir el pago de fianzas en efectivo.⁵⁹⁴

Se ha mencionado que si existiera mayor coordinación de la Administración General de Aduanas y la SHCP el contrabando se reduciría sensiblemente, los productores agrícolas esperan la creación de una unidad de inteligencia comercial para detectar el contrabando e iniciar investigaciones contra prácticas desleales de comercio internacional.⁵⁹⁵ En nuestra opinión ese esquema de una unidad de inteligencia comercial para detectar el contrabando podría funcionar con un mecanismo de cruce de datos entre la SHCP, la Secretaría de Economía y el Poder Judicial de la Federación, en la que la Secretaría de Hacienda vigilaría si los importadores son susceptibles de ser considerados empresas fantasmas, en caso de que un importador iniciara un procedimiento de amparo para exigir la entrada de productos agrícolas que presumiblemente constituyen contrabando, dar aviso a la Secretaría de Economía y a la de Hacienda, para que la primera actúe en caso de una práctica desleal de comercio, ya sea discriminación de precios o subvención, iniciare los procedimientos correspondientes, y en el caso de la Secretaría de Hacienda a efecto de iniciar un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) y fijar el crédito fiscal correspondiente.

Eric Zepeda, coordinador del grupo de apoyo de cooperación jurídica de la CONCAMIN, manifestó que la Ley Aduanera será modificada a efecto de que la Administración General de Aduanas tenga oficinas en aquellos países donde existan productos de mayor contrabando técnico (Hong Kong, Tailandia y China).⁵⁹⁶ Esta medida nos hace pensar que de aplicarse representaría costos

⁵⁹⁴ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Boom en importación ilegal de productos agropecuarios", *El Financiero*, México, martes 23 de marzo de 2004, sección de economía, p. 22.

⁵⁹⁵ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Freno a la importación ilegal en el agro: CNA", *El Financiero*, México, lunes 29 de marzo de 2004, sección de economía, p. 33.

⁵⁹⁶ BECERRIL, Isabel, "Rebasada la ley aduanera vigente", *El Financiero*, México, miércoles 28 de julio de 2004, sección de economía, p. 21.

fiscales muy elevados, ya que se tendrían demasiadas oficinas alrededor del mundo, en virtud de que el contrabando agrícola puede llegar de cualquier parte del mundo.

b. Coordinación de políticas públicas con Estados Unidos y Canadá.

El sector público mexicano se ha pronunciado por coordinar políticas públicas en materia agrícola con los Estados Unidos y Canadá, así lo ha manifestado Juan Antonio Fernández Ortiz, coordinador general de PROCAMPO, quien se pronunció a favor de un dialogo con Estados Unidos y Canadá para instrumentar políticas en común, así como para llevar una reconversión de cultivos en México y buscar que los programas y sus reglas de operación sean más ágiles.⁵⁹⁷ Creemos que ésta propuesta podría generar un beneficio muy importante en la actividad agrícola mexicana, sin embargo, los indicios de las políticas públicas de EUA en materia agrícola hacen deducir una política económica depredatoria para el sector mexicano, que hace inviable dicha postura.

c. Evaluación continua de los efectos de los acuerdos comerciales suscritos por México.

Por lo que respecta al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, observamos que Estados Unidos a diferencia de México tiene un sistema continuo de evaluación de los efectos de los acuerdos comerciales internacionales, por lo que se propone la creación de un equipo de evaluación continua sobre los efectos del TLCAN y de los otros tratados de libre comercio suscritos por México, en donde intervengan los tres poderes federales, el sector productivo afectado y el sector académico nacional.

⁵⁹⁷ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Burocratismo en distribución de apoyos al campo", *El Financiero*, México, lunes 16 de junio de 2003, sección de economía, p. 18.

d. Homologación de las normas de calidad con Estados Unidos.

Creemos que un manejo adecuado de los obstáculos técnicos al comercio exterior de México podría ser una alternativa efectiva contra las importaciones de productos agrícolas subsidiados provenientes de Estados Unidos, concretamente en lo que hace a normalización, ya que de lograrse que México tuviera los mismos parámetros sanitarios y de calidad que se prevén en Estados Unidos⁵⁹⁸ permitiría que nuestro país dejara de ser un mercado de grandes volúmenes de desechos agrícolas,⁵⁹⁹ situación que acontece actualmente en detrimento de la producción nacional.

C. Económicas.

a. Eliminar intermediarios en la cadena productiva y de comercialización.

Se ha mencionado que en la cadena productiva del sector agrícola interviene una gran cantidad de agentes económicos, que absorben la ganancia del productor, ya que en el caso del frijol se observa que solo el 34% del ingreso era para el campesino, 19% para la comercialización, 11% para los transformadores y el abarrotero se quedaba con 36% del precio del producto. Se crearon esquemas de subsidios a infraestructura lo que permitió aumentar a 53% los ingresos de los productores.⁶⁰⁰ Por lo que creemos sería viable dotar de una infraestructura básica al productor, así como una capacitación que lo habilite para conformar sociedades cooperativas rurales, que tengan por objetivo eslabones en la cadena productiva y de comercialización de productos agrícolas a efecto de que con éstas actividades exista un mayor margen de ganancia para los campesinos y a su vez menores precios para el consumidor final.

⁵⁹⁸ Véase, SALDAÑA, Ivette, “Contrabando de mercancías, “duro golpe” a la industria”, *El Financiero*, México, jueves 8 de julio de 2004, sección de economía, p. 18.

⁵⁹⁹ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Retórica, la renegociación de maíz y frijol: USDA”, *El Financiero*, México, lunes 12 de mayo de 2003, sección de economía, p. 18.

⁶⁰⁰ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Depurará el gobierno la cadena productiva agrícola”, *El Financiero*, México, lunes 24 de marzo de 2003, sección de economía, p. 26.

b. Incremento de los rendimientos de la producción agrícola.

Si bien es cierto en ocasiones los apoyos en ciertos productos resultan ser más altos en México que en Estados Unidos, lo cierto es que por los bajos volúmenes de producción que imperan en México se pulveriza el apoyo nacional, por lo que proponemos buscar el aumento de rendimientos y no solo apoyos a la comercialización,⁶⁰¹ a través de apoyos y programas permanentes para la infraestructura y capacitación productiva del sector.

c. Establecer programas de reconversión productiva.

Recientemente ha mencionado el Secretario de Agricultura Javier Usabiaga que los agricultores deben producir menos maíz y orientar su producción a otras áreas como las oleaginosas, tales como el cártamo, canola, girasol o los forrajes, para eso se estableció el esquema del ingreso objetivo, puesto en marcha en 2003 por un lapso de cinco años a efecto de producir menos maíz y mas cártamo, canola, algodón, arroz, soya, criticále, y trigo, lo que viene a constituir un programa de reconversión productiva.⁶⁰² No obstante lo anterior, pensamos que éste esquema por si solo, resulta insuficiente, en virtud de que la política agrícola de Estados Unidos resulta muy variable, por lo que creemos que dicho esquema de reconversión productiva debe llevarse a cabo bajo lineamientos de una política móvil que esté concatenada a los vaivenes de la política agrícola norteamericana.

⁶⁰¹ Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Victor, *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, 4 de septiembre 2002, México, D.F, p. 20

⁶⁰² RUDIÑO, Lourdes Edith, "Reduciendo la producción de maíz, propone Usabiaga", *El Financiero*, México, lunes de 7 de junio de 2004, sección de Economía, p. 36.

D. Financiamiento.

a. Ejercicio e incremento del presupuesto para el sector agrícola.

De los sesentas a los ochentas los apoyos en México eran en cuanto a precios de garantía, subsidios en los insumos agrícolas, expansión de crédito en condiciones favorables, y creación de centros de almacenamiento y distribución de granos; a principios de los ochentas se fueron eliminando estos esquemas de política agraria, sin que se implementaran políticas compensatorias que las sustituyeran,⁶⁰³ lo que originó una disminución gradual de la producción y comercialización de los productos agropecuarios que aceleró la crisis en la que se encuentra inmerso el sector. Se propone el establecimiento de un presupuesto integral en donde se busca que no existan recortes ni subejercicios, por medio de candados legales y de sanciones penales y administrativas a los responsables directos en la aplicación de recursos para el campo, lo anterior en virtud de que el ejecutivo compensa la caída de ingresos fiscales con recortes a los programas sociales.

Se observa también, que para el 2004, el presupuesto integral para el campo asciende a 119 mil 641.6 millones de pesos,⁶⁰⁴ lo que representa que el presupuesto para el sector ha ido mermándose de 1994 a la fecha, ya que en 2004 el presupuesto para la Secretaría de Agricultura fue 5 mil millones de pesos menor respecto del presupuesto que tenía en 1994, en términos de pesos encontramos que el presupuesto en 2004 para la Secretaría de Agricultura es de un presupuesto de 43 mil 873 millones de pesos, y en 1994 era de 49 mil 848 millones de pesos.

⁶⁰³ ESCALANTE SEMERENA, Roberto, "La estructura de los apoyos al sector agropecuario", *El Financiero*, México, viernes 7 de mayo de 2004, sección de opinión, p. 32.

⁶⁰⁴ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Programas del campo a salvo de futuros recortes", *El Financiero*, México, martes 6 de enero de 2004, sección de economía, p. 9.

b. Establecimiento de presupuestos multianuales.

En virtud de que los productores agrícolas nacionales tienen durante el año dos períodos para la producción primavera/verano y otoño/ invierno, el Ing. Víctor Celaya propone establecer presupuestos multianuales, en atención a los períodos productivos,⁶⁰⁵ dotando con ellos de certeza económica al sector, lo cual nos parece jurídicamente imposible, ya que debemos recordar que tanto lo relativo a la percepción de ingresos como al ejercicio del gasto público, solo tiene vigencia de un año calendario, lo anterior de conformidad con el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁰⁶ Ahora bien, debemos recordar que el Plan Nacional de Desarrollo es un proyecto de programas de varios años de vigencia, en donde para hacer efectivos dichos programas se requieren recursos económicos, por lo que creemos que el PND deberá ser tomado en cuenta, obviamente, por el Ejecutivo Federal y por la Cámara de Diputados para la formulación del Presupuesto de Egresos Federal de cada año, generando con esto un efecto similar al de la multianualidad.

c. Financiamiento público y banca de desarrollo.

Por financiamiento para el campo debemos entender la manera en la cual el sector agrícola se allega, administra y aplica o gasta recursos para su funcionamiento, lamentablemente el financiamiento agrícola se encuentra en una precaria situación de tal suerte que la producción agropecuaria recibe un financiamiento de tan solo el 10% del PIB sectorial, mientras que en países desarrollados el financiamiento es del 85% del PIB sectorial.⁶⁰⁷

⁶⁰⁵ Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), CELAYA DEL TORO, Víctor, *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, Op. cit., p. 20.

⁶⁰⁶ DELGADILLO GUTIRRÉZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo segundo curso*, segunda edición, Porrúa, México, 2001, p. 18.

⁶⁰⁷ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Se abre abanico crediticio para el campo y la agro industria", *El Financiero*, México, martes 13 de julio de 2004, sección de economía, p. 23.

Por lo que hace a la banca privada, la disposición que establecía la obligación para que destinase montos específicos para apoyar a sectores productivos, era un instrumento del antiguo sistema financiero mexicano denominado “encaje legal”, creemos que se podría reestablecer dicho mecanismo a efecto de exigir a los bancos comerciales que un porcentaje de sus ingresos se destinaran al financiamiento de actividades agropecuarias de alto riesgo.⁶⁰⁸

En lo que respecta a los mecanismos de financiamiento que controla el sector público, llámese Financiera Rural y banca de desarrollo se observa que existe una carencia de recursos generalizada para el cumplimiento de su función,⁶⁰⁹ y ⁶¹⁰ insensibilidad hacía el sector,⁶¹¹ indefinición en cuanto a su funcionamiento y futuro,⁶¹² así como una sobre regulación.⁶¹³

Es de mencionar que ha existido la intención de llevar a cabo una fusión en la banca de desarrollo,⁶¹⁴ situación que el 6 de agosto de 2004, el Ejecutivo anunció como una medida que permitirá mejorar la coordinación de la política financiera, así como abaratar el costo de fondeo de las operaciones.⁶¹⁵ Sin embargo creemos que por las características *sui generis* del sector agrícola, lo que requiere es de una institución bancaria especializada, en la que intervengan en su administración el sector público, productivo (organizaciones campesinas y productores de gran escala) así como el sector académico nacional, para que

⁶⁰⁸ HERRERA, Esther, “Pide la IP el regreso del “encaje legal”, *El Financiero*, México, miércoles 21 de abril de 2004, sección de finanzas, p. 9.

⁶⁰⁹ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Insuficientes los apoyos al campo: Gil Díaz”, *El Financiero*, México, jueves 24 de junio de 2004, sección de finanzas, p. 22.

⁶¹⁰ GAZCÓN, Felipe, “Urge redefinir tareas de la banca de desarrollo”, *El Financiero*, México, jueves 1 de julio de 2004, sección de finanzas, p. 16.

⁶¹¹ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Insuficientes los apoyos al campo: Gil Díaz”, *Op. cit.*, p. 22.

⁶¹² GAZCÓN, Felipe, “Rechazo a la propuesta de fusionar la Banca de desarrollo”, *El Financiero*, México, viernes 2 de julio de 2004, sección de finanzas, p. 16.

⁶¹³ *Idem*.

⁶¹⁴ GAZCÓN, Felipe, “Urge redefinir tareas de la banca de desarrollo”, *Op. cit.*, p. 16.

⁶¹⁵ GAZCÓN, Felipe, “Benéfico fusionar la banca de desarrollo en una sola institución”, *El Financiero*, México, martes 29 de junio 2004, sección de finanzas, p. 6.

se evitara que los recursos de esta institución fueran botín político y fuente de corrupción de la administración en turno, como ocurrió con Banrural.

Uno de los mecanismos por los que se podría obtener recursos financieros para el sector sería por medio de las remesas de mexicanos residentes en Estados Unidos a México, que durante el primer semestre de 2004 ascendieron a 7 mil 878 millones de dólares, estas cifras se llevaron a cabo por medio de 24.3 millones de transacciones con un valor de 324 dólares cada una, de tal suerte que las remesa provenientes de Estados Unidos son el equivalente a cuatro quintas partes de los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo crudo durante el mismo periodo.⁶¹⁶

Recientemente la comisión de población, frontera y asuntos migratorios de la Cámara de Diputados busca reducir los costos de transferencias, además de proveer mecanismos que permitan cobrar dichos envíos en pesos o en dólares.⁶¹⁷ Se menciona también, que el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) podría captar entre 3 y 5% del mercado de remesas.⁶¹⁸ Por lo que creemos que si se implantaran servicios financieros atractivos para el emisor y receptor de los mismos a bajo costo, donde se les diera difusión adecuada podría ser un mecanismo continuo y eficiente para el sector agrícola nacional.

5. Posibles defensas de México en contra de los apoyos internos previstos en *The Farm Bill*, en el plano internacional.

A. En lo que respecta al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por lo que respecta a los mecanismos de defensa de México en contra de los efectos de la *Farm Bill 2002* al amparo del Tratado de Libre Comercio de

⁶¹⁶ AP, "Crece 25.9% el flujo de remesas desde Estados Unidos", *El Financiero*, México, jueves 29 de julio de 2004, sección de finanzas, p. 7.

⁶¹⁷ LEYVA R, Jeannette, "Atiende el Congreso tema de remesas", *El Financiero*, México, lunes 26 de julio de 2004, sección de finanzas, p. 13.

⁶¹⁸ CACHO LÓPEZ, Yalin, "Bansefi elevó en 50% sus operaciones de remesas", *El Financiero*, México, martes 22 de junio de 2004, sección de finanzas, p. 7.

América del Norte, podríamos decir que son básicamente tres que son la moratoria, la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN y la denuncia del Tratado. Por lo que se refiere a la moratoria o suspensión y a la denuncia, dichos mecanismos tienen su sustento jurídico en la Convención de Viena que establece que la “violación grave” por una de las partes, faculta a la parte perjudicada, para alegar dicha violación en una triple opción, esto es: alegar la terminación lisa y llana del tratado, alegar la suspensión del tratado en forma total, y alegar la suspensión en forma parcial.⁶¹⁹

a. Suspensión parcial del TLCAN.

Por lo que respecta a la moratoria, tenemos a Jorge Witker y Rodolfo Cruz Miramontes, quienes afirman que una renegociación del TLCAN en su capítulo agropecuario sería inviable, ya que habría sectores como el hortofruticultor y el agroindustrial que se opondrían a dicha renegociación por haber resultado beneficiarios del Tratado.⁶²⁰

Cruz Miramontes manifestó que México requiere una moratoria en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte pero solo en aquellos productos afectados por la desgravación, indicó que México debería acogerse al artículo 58 de la Convención de Viena relativo a la suspensión de tratados,⁶²¹ las propuestas de una moratoria aunque jurídicamente podrían ser posibles, creemos que el esquema del más débil en que nos encontramos dentro de acuerdo trilateral hace inviable una moratoria en esas condiciones y todavía resulta más difícil que se diera solo en los productos que representaran problema para México, ya que a su vez los sectores que se vieran perjudicados por el Tratado pedirían lo mismo para sí.

⁶¹⁹ Alonso Gómez y Robledo Verduzco *Temas selectos de Derecho Internacional, Op. cit.*, pp. 147 y 148.

⁶²⁰ BECERRIL, Isabel, “Moratoria parcial al TLCAN, salida a la crisis del agro”, *El Financiero*, México, lunes 10 de marzo de 2003, sección de economía, p. 21.

⁶²¹ *Idem*.

b. Renegociación del capítulo VII del TLCAN.

Por lo que respecta al esquema de la renegociación del capítulo VII del TLCAN, relativo al sector agropecuario, encontramos que el artículo 2202 del TLCAN prevé que las partes podrán convenir llevar modificaciones o adiciones al texto del Tratado, lo que claramente abre la posibilidad de una renegociación, ahora bien, existen dos posturas en torno a éste tópico; por un lado encontramos que quienes están a favor de la renegociación son los pequeños agricultores de los tres países afectados por la liberalización comercial, y el Congreso mexicano; por otro lado tenemos que los grandes productores, el Congreso Norteamericano y el Ejecutivo Federal de México han manifestado su repudio a la posibilidad de renegociar el TLCAN.

En el caso de Canadá encontramos que dirigentes de Agricultores de Canadá manifestaron que se busca coordinar acciones con las organizaciones mexicanas para exigirle a los tres gobiernos de los países miembros del TLCAN a regular las operaciones de las trasnacionales e impedirles que impongan precios de los productos del sector agropecuario, previendo esquemas de precios mínimos, ya que los productores independientes ven que su actividad no les deja ganancia, dado que los insumos en la producción son muy altos y los precios son muy bajos en virtud de las manipulaciones del mercado agropecuario que hacen las empresas multinacionales.⁶²²

Por lo que respecta a Estados Unidos, agricultores de pequeña escala han apoyado la petición de renegociar el apartado agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, dichos agricultores pertenecen sobre todo a hortaliceros y ganaderos, quienes señalaron que los subsidios gubernamentales de Estados Unidos se encuentran en unos cuantos grandes

⁶²² RUDIÑO, Lourdes Edith y Felipe Gazcón, "Apoyaron campesinos de Canadá la renegociación del TLCAN", *El Financiero*, México, viernes 21 de febrero de 2003, sección de economía, p. 12.

productores y en multinacionales. Se menciona también, que la gran mayoría recibe precios inferiores a sus costos.⁶²³

En lo que hace a la postura del Congreso mexicano en torno a la renegociación, el 16 de mayo de 2004, en Guadalajara, Jalisco, representantes del Congreso mexicano propusieron a sus homólogos norteamericanos someter a un proceso de “revisión y readecuación” al TLCAN, lo anterior al concluir la XLIII reunión interparlamentaria México Estados Unidos ante el surgimiento del ALCA.⁶²⁴

Por otro lado, encontramos las posiciones de quienes se oponen a una renegociación del Tratado, entre los que encontramos primeramente a fuertes agrupaciones de productores de maíz, arroz, cerdo, ganado bovino, frutuosos, quienes enviaron de manera conjunta al presidente George W. Bush el 15 de mayo de 2003 una carta expresando su decepción y preocupación porque el TLCAN estaba siendo renegociado de manera unilateral por México, ya que de aceptar la postura de México, según ellos, la señal sería de que los acuerdos comerciales no tienen valor alguno.⁶²⁵

En el mismo sentido de renuencia hacia la renegociación del Tratado la encontramos en el mismo evento de Guadalajara, Jalisco, del 16 de mayo de 2004 cuando congresistas norteamericanos desecharon la propuesta del Congreso mexicano para someter a un proceso de “revisión y readecuación” al TLCAN.⁶²⁶

⁶²³ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Viable, la renegociación del TLCAN: granjeros de EU”, *El Financiero*, México, jueves 20 de febrero de 2004, sección de economía, p. 14.

⁶²⁴ ORTÍZ, Martín Román, “Rechazan en EU ajustes al TLCAN”, *El Financiero*, México, lunes 17 de mayo de 2004, sección de economía, p. 48.

⁶²⁵ RUDIÑO, Lourdes Edith, “Frente común en EU contra la actitud de México en el TLCAN”, *El Financiero*, México, lunes 26 de mayo de 2003, sección de economía, p. 17.

⁶²⁶ ORTÍZ, Martín Román, “Rechazan en EU ajustes al TLCAN”, *Op. cit.*, p. 48.

Por lo que hace al Ejecutivo Federal, dichas posturas se hacen ver desde el Presidente Vicente Fox pasando por Secretarios de Estado y altos servidores públicos, así encontramos que el presidente Vicente Fox haya manifestado que en caso de una renegociación existiría el peligro de que podemos perder lo más por lo menos.⁶²⁷ Asimismo observamos que Andrés Rosenzweig asesor del Secretario de Agricultura se opuso, desde antes del Acuerdo Nacional del Campo, a una renegociación del maíz en el capítulo agropecuario del TLCAN debido a las altas importaciones de granos forrajeros indispensable para la producción de cárnicos (aves, cerdo y res). Si se sacara el maíz y el frijol se tendría que poner todo en la mesa de negociaciones, por lo que propuso la creación de mecanismos más ágiles para combatir las practicas desleales y el establecimiento de normas de calidad y etiquetado similares a la de nuestros socios comerciales, así como instrumentos de fondeo para las organizaciones económicas.⁶²⁸

En nuestra opinión una renegociación en las condiciones de desventaja en la que nos encontramos traería mayores perjuicios que beneficios, ya que quizá lo único que podríamos obtener en el caso ideal de una renegociación sin tocar sectores como petróleo o energía, sería obtener tiempo, lo que originaría prolongar la agonía productiva de no existir mecanismos que eliminaran o por lo menos redujeran las desventajas que se tienen con nuestros principales socios comerciales.

c. Denuncia.

Por lo que respecta al derecho de cada país de denunciar el Tratado, encontramos que el artículo 2205 prevé la posibilidad de denunciar el Tratado,

⁶²⁷ CHÁVEZ, Víctor, "Injusto renegociar el TLCAN: Fox; es "buen negocio" para México, dice", *El Financiero*, México, lunes 26 de mayo de 2003, sección de economía, p. 10.

⁶²⁸ RUDIÑO, Lourdes Edith, "Rechaza el gobierno renegociar el maíz en TLCAN", *El Financiero*, México, miércoles 12 de marzo de 2003, sección de economía, p. 12.

previando como condición el citado precepto, que habrá de notificarse dicha intención seis meses antes de hacerlo, Creemos que aún y con las desventajas en que nos ha situado el Tratado, así como sus discutibles beneficios en otros rubros, sería una posibilidad que tendríamos que evaluar muy cuidadosamente antes de que se pudiera poner en la mesa de discusión.

Finalmente, hay quienes afirman que las negociaciones que se están llevando a cabo en torno al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) podrían constituir un mecanismo para corregir los errores que se tuvieron al negociar el TLCAN, así lo ha manifestado Luis Bravo Aguilera, quien fuera subsecretario de comercio exterior en el sexenio de Miguel de la Madrid.⁶²⁹ Debemos recordar que Canadá utilizó el TLCAN como una oportunidad *sui generis* para corregir los errores cometidos en el *Free Trade Agreement*, sin embargo, nuestro país no se encuentra en el mismo supuesto, ya que difícilmente Estados Unidos pondría en riesgo de una renegociación, lo obtenido en el TLCAN en materia de subvenciones y acceso a mercados del sector agrícola, para corregir los efectos negativos de nuestra producción nacional.

B. En lo que se refiere al sistema multilateral de comercio.

Por lo que respecta a los mecanismos de defensa que podría utilizar México en el marco jurídico del sistema multilateral de comercio para atenuar los efectos de *The Farm Bill 2002*, observamos dos vías consistentes en: la búsqueda de consenso para la reducción de subvenciones agrícolas, que se han abierto con las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha; y llevar al Gobierno Norteamericano a un procedimiento contencioso al amparo de los Acuerdos respectivos de la OMC.

⁶²⁹ SALDAÑA, Ivette, "ALCA oportunidad para corregir errores del TLCAN", *El Financiero*, México, martes 3 de febrero de 2004, sección de economía, p. 12.

a. Negociación.

Primeramente creemos que la oportunidad que ha abierto la Ronda de Doha (véase capítulo II, declaración de Doha página 89) brinda la oportunidad a México de tener un papel más participativo en las negociaciones comerciales en materia de bienes agrícolas, y que en diciembre de 2005 la Reunión Ministerial de la OMC a celebrarse en Hong Kong habrá de brindar la ocasión para que México recupere el papel de líder y defensor de los intereses de Latinoamérica que ha asumido Brasil, según se demostró en la reunión del Consejo General realizada en julio de 2004 (véase capítulo II, declaración de Doha, Reunión del Consejo General de la OMC, página 95).

b. Procedimiento ante la OMC.

Ahora bien, el hecho de llevar al gobierno de Estados Unidos a un procedimiento contencioso de conformidad con los Acuerdos relativos de la OMC, sería una alternativa cuyos resultados serían alentadores para México, en virtud del antecedente del procedimiento iniciado por el Gobierno de Brasil en contra del de Estados Unidos el 6 de febrero de 2003 y que fuera confirmado el 3 de marzo de 2005 por el órgano de apelación.⁶³⁰

Creemos que se podrían iniciar consultas con Estados Unidos para buscar la disminución de los efectos distorsionantes que está teniendo para México los programas de apoyo contemplados, principalmente por *The Farm Bill*, de no llegar a una solución satisfactoria para México, llevar el asunto ante la OMC a efecto de buscar la conformación de un grupo especial (panel) para que analice el caso concreto de conformidad con los compromisos suscritos por

⁶³⁰ El procedimiento señalado, no obstante que se encuentra en proceso de apelación de conformidad con los acuerdos de la OMC, constituye un antecedente en materia de eliminación de subvenciones agrícolas, donde el gobierno de Brasil ha logrado que en materia de algodón Estados Unidos sea conminado a eliminar sus subvenciones agrícolas.

ambos países en el marco de la OMC, en donde se podrían dar como argumentos los siguientes:

Primeramente, tenemos que el artículo 8 del Acuerdo sobre Agricultura establece el compromiso de que los Miembros de la OMC a no otorgar subvenciones a la exportación de bienes agrícolas que estén fuera de lo establecido en el Acuerdo. El artículo 13 apartado b) inciso i) del Acuerdo de Agricultura establece que en caso de que, derivado del establecimiento de ayudas, llámese subvenciones, se genere daño o amenaza de daño a un Miembro derivado de la importación, éste podrá fijar cuotas compensatorias; por su parte el inciso ii) del citado apartado, establece que se podrán fijar cuotas compensatorias si se establecen subvenciones por arriba de los niveles de comercialización negociados en 1992; en el mismo sentido encontramos el inciso iii) que hace referencia a la prohibición de otorgar subvenciones a productos específicos. Por su parte, el artículo 10 párrafo 1 del ASMC prevé que no se establecerán subvenciones a la exportación que tengan por objetivo evitar cumplir los compromisos en materia de subvenciones a la exportación. El artículo 3 párrafo 1 inciso b) del ASMC establece que se considerará subvención a la exportación a aquella que tenga por objetivo el empleo de los productos nacionales con preferencia a los importados. Finalmente, el artículo 15 del Acuerdo sobre Subvenciones establece los mecanismos para determinar la existencia de daño en base al aumento de las importaciones subvencionadas en detrimento del productor nacional.

The Farm Bill 2002, al prever subvenciones superiores a las que se contemplaban en las leyes del 90 y del 96, elude los compromisos de Estados Unidos respecto de la OMC en materia de subvenciones a la exportación, en virtud de prevé subvenciones por arriba de los niveles de comercialización negociados en 1992.

Tenemos que *The Farm Bill 2002* en los programas de *Loan Deficiency Payments, counter cyclical payments* y pagos directos previstos dentro del título I al garantizar un ingreso mínimo, los productores norteamericanos no siguen las señales del mercado, lo que genera una sobreproducción que tiene incidencia directa en el desplome de los precios internacionales, originando para el caso de México una pulverización a los precios en los productos que tutela la Ley, originando con esto una mayor importación de productos norteamericanos subvencionados al amparo de la Ley, produciendo con esto un efecto adverso al sector nacional por la vía del daño y de la amenaza de daño.

The Farm Bill al contemplar subvenciones a productores de ocho cultivos: algodón, trigo, maíz, soya, arroz, cebada, avena, y sorgo vulnera los compromisos de EUA ante la OMC respecto de no otorgar subvenciones específicas.

Asimismo, observamos que el consumidor norteamericano al preferir productos subvencionados, sobre los productos exteriores que no los reciben, se observa que *The Farm Bill* tiene por objetivo otorgar subvenciones a efecto de lograr el consumo de productos nacionales con preferencia a los importados, situación que se da no por la superioridad del producto, sino por la intervención de la Ley en cuanto a costos de producción y comercialización que van más allá del concepto de autosuficiencia alimentaria.

Por lo que se refiere a la fundamentación para llevar a cabo el inicio de consultas, podríamos acudir primeramente al artículo XXII y XXIII del *GATT 94*, al párrafo 1 de los artículos 4, 7, y 30 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, al artículo 19 del Acuerdo sobre Agricultura, al artículo 4 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias de la OMC. En lo que hace a la conformación de un grupo especial de conformidad con los

artículos 6 y 8 párrafo 7 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias de la OMC.

Ahora bien, debemos reconocer que los intereses de la Unión Europea y de Estados Unidos, pocas veces se ven afectados en virtud de las presiones que ejercen éstos países sobre los países en desarrollo y menos adelantados, lo que pone en peligro la efectividad del Sistema Multilateral de Comercio⁶³¹ y que se agrava en virtud de que las naciones tanto desarrolladas como en vías de desarrollo están optando por la conformación de zonas de libre comercio como mecanismos para diversificar su comercio, así lo demuestran los casos de México y Estados Unidos.

Las autoridades de México han pretendido llevar a cabo una apertura comercial al sector agrícola, más allá de nuestros compromisos jurídicos y facultades económicas, bajo el supuesto de que el resto del mundo juega bajo las reglas del libre mercado, sin prever que las operaciones productivas de otros países se encuentran tuteladas por mecanismos de subvención como lo prevé la *Farm Bill* norteamericana, asimismo encontramos que el sector agrícola de nuestro país ésta siendo aniquilado por una burocracia agobiante, una sobrerregulación a la producción y a la comercialización, así como una dispersión de programas de apoyo, agravadas dichas dificultades, en virtud de que los acuerdos comerciales de los que México forma parte y con los que se regulan gran parte del comercio exterior de México, no se aprovechan debidamente.

⁶³¹ KING, Neil Jr., "Poor nations need trade talks to succeed", *The Wall Street Journal*, Estados Unidos, lunes 2 de agosto de 2004, sección de economía, p. A-2.

CONCLUSIONES

Primera. A partir del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, (1988-1994) se abandonó la meta de autosuficiencia alimentaria de México, en lo que respecta a disponibilidad y producción de alimentos, quedando la regulación de esta actividad al libre mercado.

Segunda. Las reformas constitucionales y legislativas de 1992 referentes al sector agrícola mexicano tenían por objetivo fundamental el que las instituciones dirigidas al sector fueran sustituidas por mecanismos de corte liberal, que en la práctica resultaron ineficaces, entre otras razones por la falta de planeación, continuidad, disminución y subejercicio en los recursos asignados.

Tercera. La apertura comercial de México, en materia de bienes agrícolas que se dio primero con el *GATT* y después con el TLCAN, resultó desventajosa por las siguientes razones:

1. La economía nacional experimenta una apertura que va más allá de los compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales suscritos por México;
2. No se utilizaron adecuadamente los mecanismos con que se contaban en los compromisos internacionales de tipo comercial;
3. No se llevó ni se está llevando a cabo una política compensatoria que busque atemperar los efectos adversos de la apertura comercial;
4. En lo que respecta a la apertura al amparo del TLCAN:

- A.** México se equiparó, tanto en el plano jurídico como económico, a los Estados Unidos y Canadá, ya que México no contó con los beneficios que le otorgaba el *GATT* en su condición de país en desarrollo;
- B.** Se pensó que las ventajas que existían en el sector frutas y hortalizas sobre Estados Unidos, compensarían el déficit en la balanza comercial del sector en su conjunto, situación que evidentemente nunca ocurrió; y
- C.** Los mecanismos de salvaguarda previstos en el TLCAN, no constituyeron una medida efectiva de protección para el sector agrícola de México, ya que dichos instrumentos responden más bien a los intereses de Estados Unidos, en virtud de que los plazos para establecer las medidas de emergencia, a las que hace referencia el capítulo VIII del Tratado, eran únicamente durante el período de transición (10 años) el cual ha fenecido, quedando actualmente la posibilidad de aplicar estas medidas para el maíz y frijol, pero solo por un año, plazo que no permite ninguna solución, solo prologa la agonía de los productores.

Cuarta. El neoproteccionismo de Estados Unidos ha generado una manipulación fraudulenta a las reglas del libre comercio, a través de la imposición de obstáculos técnicos en el comercio agrícola internacional en perjuicio de la producción mexicana de frutas y hortalizas.

Quinta. El concepto de subvenciones se puede percibir por medio de dos elementos a saber:

1. Uno interno referente a todo tipo de apoyos que otorgue un Estado o sus órganos, destinados al fomento de la producción nacional; y
2. Externo, que comprenden los apoyos que se otorgan con el objetivo de que la producción se destine a la exportación.

Sexta. Las subvenciones en materia agrícola han tenido una reciente regulación jurídica, en virtud de que los preceptos del *GATT 47*, vigentes hasta 1994, fueron redactados de tal forma que no se aplicaran sus normas al comercio de mercancías agrícolas, por lo que fue a partir de 1994 con el surgimiento del Acuerdo sobre Agricultura, en que la regulación de dichas prácticas se llevó a cabo.

Séptima. Los intentos para reducir en el marco del comercio internacional, las subvenciones a los productos agrícolas, han ocasionado un obstáculo en el avance de las negociaciones comerciales internacionales en el marco de la OMC, y en dichos foros los países desarrollados han hecho a un lado a los países en vías de desarrollo, menos adelantados y con economías en transición, imponiendo condiciones en función de sus intereses.

Octava. La regulación de las subvenciones agrícolas ha sido objeto de innumerables discusiones a efecto de lograr su gradual reducción y en algunos casos eliminación, no obstante lo anterior, se ha dejado en suspenso la aplicación de dichas normas, así como los mecanismos para alcanzar dicho propósito, con el fin de prorrogar o dar vida a las negociaciones suscitadas en el marco de la OMC.

Novena. La regulación de subvenciones agrícolas tanto en el marco del sistema multilateral de comercio como en el sistema regional se ha

caracterizado por una ambigüedad en lo que respecta a permitir una flexibilidad operativa en beneficio de los países desarrollados.

Décima. El establecimiento de subvenciones agrícolas constituye una facultad, tanto de países desarrollados, como de países en desarrollo, lo mismo al amparo de la OMC como del TLCAN; sin embargo, ésa atribución de nada sirve para quienes no cuentan con la capacidad económica para hacerla efectiva.

Décimo primera. Por lo que respecta a la *Farm Bill 2002*, podemos deducir lo siguiente:

1. La *Farm Bill 2002* constituye un ordenamiento jurídico que deriva de leyes anteriores en materia de subvenciones agrícolas, que surgen cada 6 años;
2. Surge con un doble propósito, primero, como un mecanismo de conciliación y legitimación del presidente George W. Bush; y en segundo término como un instrumento de política económica en el que se asegura la autosuficiencia y la expansión de las exportaciones norteamericanas a los países latinoamericanos;
3. La *Farm Bill 2002* representa el retorno a la aplicación de una política de apoyos distorsionantes al comercio agrícola internacional por parte del gobierno norteamericano, en virtud de que reincorpora y aumenta los instrumentos de apoyo que tenía la *Farm Bill de 1990*;
4. El *USDA* recibe de la *Farm Bill 2002* una serie de facultades para administrar programas ambientales y de investigación, infraestructura, comercio internacional; que

en el caso de México se llevan a cabo a través de diversas secretarías y órganos del Estado, situación que por falta de coordinación de la Administración Pública Federal y la dispersión de autoridades y facultades pone a México en desventaja con relación a Estados Unidos; y

5. La *Farm Bill* constituye por si sola un ordenamiento que vulnera los compromisos adquiridos en el marco de la OMC en materia de subvenciones.

Décimo segunda. En lo que hace a los efectos de la *Farm Bill* en México, podemos concluir que:

1. La aparición de la *Farm Bill* no constituye, por si misma, la causa de la crisis que atraviesa el campo mexicano;
2. Las subvenciones que México ha adoptado como respuesta a la *Farm Bill*, además de resultar insuficientes e insostenibles desde el punto de vista presupuestal, tienden a concentrarse en los grandes productores nacionales y no en los sectores más débiles de la sociedad; y
3. México está reorientando su producción de acuerdo a las señales que le está dando la *Farm Bill*, sin embargo, estas señales pueden variar de manera radical con el surgimiento de la nueva ley agrícola que habrá de sustituirla.

Décimo tercera. El superávit que México tiene en materia de frutas y hortalizas en la relación comercial con Estados Unidos, es relativo en virtud de que se ha logrado gracias a las inversiones

norteamericanas que existen en el sector, de tal suerte que éstas compañías producen en México, para posteriormente venderse a ellas mismas en forma de importación, de manera similar a lo que acontece con la maquila.

Décimo cuarta. Es factible el contrarrestar los efectos negativos de la *Farm Bill*, sin la inversión de grandes recursos económicos, por medio de la adopción de medidas internas y externas llevadas a cabo por el gobierno de México en los siguientes ámbitos:

1. En el plano interno es posible inhibir las importaciones de productos agrícolas norteamericanos subsidiados, por medio de la imposición de normas técnicas en materia de calidad y sanidad; y
2. En el externo es posible la eliminación de las subvenciones agrícolas en el marco de la OMC, básicamente por medio de dos vías:
 - A. En lo que hace a la vía de la negociación, haciendo un frente común con países en desarrollo y menos adelantados a efecto de obligar a países que las conceden a reducirlas y gradualmente eliminarlas; y
 - B. Acudiendo en la vía contenciosa con el propósito de que se reclame a Estados Unidos el derecho de México para exigir la eliminación de las subvenciones agrícolas por los efectos distorsionantes que producen en la comercialización de los productos agrícolas mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA SOTO, Victor y Myrna Alonzo Calles, *La integración desigual de México al TLC*, Antonio Gamsca AC y RMALC, México, 2000.

BARTRA, Armando, *Cosechas de ira "economía política de la contrarreforma agraria"*, Itaca, México, 2003.

BELA BALASSA, J.D. *Teoría de la integración económica*, Unión tipográfica editorial hispano-americana, (Trad.) Jorge Laris Casilla, México, 1964.

CALVA TÉLLES, José Luís, *El modelo neoliberal mexicano "costos, vulnerabilidad, alternativas"*, tercera edición, Juan Pablos editor, México, 1999.

CALVA TÉLLES, José Luís, *La disputa por la tierra "La reforma del artículo 27 y la nueva ley agraria"*, Distribuciones Fontamara, México, 1993.

CALVA TÉLLES, José Luís (Coordinador), *La agricultura mexicana frente al tratado trilateral de libre comercio*, Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial (CIESTAM) y Juan Pablos editor, México, 1992.

CALVA TÉLLES, José Luís, *El modelo neoliberal mexicano "costos, vulnerabilidad, alternativas"*, tercera edición, Juan Pablos editor, México, 1999.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, séptima edición, Porrúa, México, 1998.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, décima segunda edición, Porrúa, México, 2004.

CARDERO, María Elena (Coordinador), *Que ganamos y que perdimos con el TLC*, Siglo XXI y UNAM, México, 1996.

CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y UNAM, México, 2003.

DELGADILLO GUTIRRÉZ, Luis Humberto, *Principios de derecho tributario*, novena reimpresión de la tercera edición, Limusa, México, 1998.

DELGADILLO GUTIRRÉZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo segundo curso*, segunda edición, Porrúa, México, 2001.

DÍAZ MIER, Miguel Angel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Síntesis, España, 1996.

GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, tercera edición, IJ y UNAM, México, 1999.

GONZÁLEZ, Cuauhtémoc (Coord.), *La agricultura 500 años después*, IIE y UNAM, México, 1995.

HOEKMAN, Bernard M. y Michael M. Kostecky, *The potential economy of the world trading system "The WTO and beyond", second edition*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2001.

JACKSON, John H., *The jurisprudence of the GATT & the WTO insights on treaty law and economic relations*, Cambridge University Press, U.K, 2000.

JACKSON, John H y William J. Dave, *Legal problems of international economic relations cases, materials and text, second edition*, American Casebook Serie, U.K, 1986.

LEYCEGUI, Beatriz, *et alius, Comercio a Golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, ITAM y Porrúa, México, 1997.

LÓPEZ AYLLON, Sergio (Coordinador), *El futuro del libre comercio en el continente americano: análisis y perspectivas*, UNAM, México, 1997.

LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Elementos para la investigación*, tercera edición, UNAM, México, 1998.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Legislación de Comercio Exterior*, Mc Graw Hill, México, 1999.

MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT? " Las consecuencias prácticas del ingreso de México al Acuerdo General*, primera edición corregida, aumentada y actualizada, Grijalbo, México, 1988.

MOLLOY, John F, Martha Morineau, *et al*, *El derecho de Estados Unidos en torno al comercio y la inversión, volumen I*, National Law Center for Inter American Free Trade y UNAM, México, 1999.

MONTAÑA MORA, Miquel, *La OMC y el reforzamiento del sistema GATT*, "Una nueva era en la solución de diferencias comerciales", Mc Graw Hill, España, 1997.

NGUYEN, Quoc Dinh, *et alius*, *Droit international public*, sexta edición, Francia, 1999.

OLARREAGA, Marcelo, y Ricardo Rocha (compiladores), *La nueva agenda del comercio en la OMC*, Centro editorial Universidad del Rosario, Universidad Colegio Mayor de nuestra Señora del Rosario e Instituto del Banco Mundial, Colombia, 2000.

ORTIZ AHLF, Loretta, *et alius*, *Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos paralelos*, colección ensayos jurídicos, segunda edición, Themis, México, 1998.

ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, segunda edición, Oxford, México, 2000.

PEÑA TORRES, Eulalia y Emilio, Romero Polanco, (Coordinadores), *La modernización del campo y la globalización económica*, IIE y UNAM, México, 1995.

QUINTANA ADRIANO, Elvira Arcelia *El comercio exterior de México* “Marco jurídico, estructura y política”, segunda edición, Porrúa y UNAM, México, 2003.

RAGNAVAN, Chakravarthi, *Un GATT sin cascabel “La Ronda Uruguay una sigilosa reconquista del tercer mundo”*, Altamira, Raquel Nuñez y Beatriz Sosa Martínez (Trads.), Uruguay, 1990.

REYES HEROLES, Jesús, *La carta de la Habana*, (Clásicos de la economía mexicana), Facultad de Economía y UNAM, México, 1948.

REY ROMAY, Benito (Coordinador), *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿Alternativa o Destino?*, cuarta edición, Siglo XXI, México, 1995.

ROLDÁN XOPA, José, *Constitución y mercado*, Porrúa e ITAM, México, 2004.

ROMERO POLANCO, Emilio, *et al.*, (Coord.), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, IIE y UNAM, México, 1994.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, Plaza janes, Estados Unidos, 2000.

SCOTT, Jeffrey J (Editor), *Completing the Uruguay Round,: A results- oriented approach to the GATT trade negotiations*, Institute for international economics, USA, 1990.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, décima octava edición, Porrúa, México, 1997.

SMITH, James Frank (Coordinador), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, tomo II, IJ y UNAM, México, 1990.

SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

SOTOMAYOR GARCIA, Jesús G., *El nuevo derecho agrario en México*, segunda edición, Porrúa, México, 2001.

TORRES TORRES, Felipe (Coordinador), *El sector agropecuario mexicano después del colapso económico*, UNAM, IIE y Plaza y Valdés Editores, México, 1998.

TUSSIE, Diana, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial, un desafío al GATT*, Eduardo L. Suárez (Trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Universidad Iberoamericana, *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio*, UIA, México, 1992.

Varia iuris: Temas selectos de derecho internacional público en homenaje a Víctor Carlos García Moreno, Porrúa y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2001.

VILLAREAL CORRALES, Lucinda, *Las reformas legislativas para el libre comercio*, tercera edición, Porrúa, México, 2001.

WITKER Jorge y Laura Hernández, *Régimen jurídico del comercio exterior*, UNAM, México, 1999.

WITKER, Jorge, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, Tomo I, UNAM, México, 1993.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Cidac y Miguel Angel Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 2004.

Constitución de los Estados Unidos de América en SMITH, James Frank (coordinador), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, tomo II, IJ y UNAM, México, 1990.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio 1994 (GATT 94), <http://www.wto.org>.

Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, <http://www.wto.org>.

Acuerdo de Agricultura de la OMC, <http://www.wto.org>.

Acuerdo Antidumping de la OMC, <http://www.wto.org>.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, <http://www.wto.org>.

Acuerdo sobre Salvaguardas de la OMC, <http://www.wto.org>.

Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias de la OMC, <http://www.wto.org>.

Texto oficial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tomo I, segunda edición, Porrúa, México, 1998.

Ley Agraria, sexagésima tercera edición, Porrúa, México, 2003.

Ley de Comercio Exterior, Código de Comercio y Leyes complementarias, sexagésima tercera edición, Porrúa, México, 1995.

Ley de Comercio Exterior, comentada por VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Miguel Angel, colección de leyes comentadas, tercera edición, Themis, México, 2000.

Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación, primera sección, del jueves 13 de marzo de 2003.

Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, *Diario Oficial del Federación*, México, Tomo DCXII, No. 2, primera sección, jueves 2 de septiembre de 2004.

Código de Comercio, (legislación de comercio), Sista, México, 2004.

Código Fiscal de la Federación, trigésima séptima edición, Ediciones fiscales ISEF, México, 2004.

Ley Aduanera, Compilación de legislación aduanera, SAT, México, 2003.

Ley Orgánica de Financiera Rural, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el Jueves 26 de diciembre de 2002.

Farm Security and Rural Investment Act 2002, <http://www.usda.gov/farbill/>.

HEMEROGRAFÍA

AFP, Reuters, “Acuerdo en la OMC para destrabar la negociación”, *El Financiero*, México, viernes 30 de julio de 2004, sección de economía, p. 12.

AFP, Reuters, “Última llamada para destrabar las negociaciones en la OMC”, *El Financiero*, México, martes 27 de julio de 2004, sección de economía, p. 26.

AP, “Crece 25.9% el flujo de remesas desde Estados Unidos”, *El Financiero*, México, jueves 29 de julio de 2004, sección de finanzas, p. 7.

ARRIAGA GARZA, Heriberto, “Bases constitucionales del derecho agrario apuntamiento final”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, Año VI, septiembre-diciembre, No. 19, 1998.

BARRON PÉREZ, María Antonieta, “Las exportaciones mexicanas y el TLCAN”, *Revista Economía Informa*, México, número 314, febrero de 2003, p. 22.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Jorge Carpizo, Edgar Corzo Sosa y Sergio López Ayllón, “Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)” *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho constitucional*, IJ y UNAM, México, No. 3, julio-diciembre del 2000.

BECERRIL, Isabel, “Moratoria parcial al TLCAN, salida a la crisis del agro”, *El Financiero*, México, lunes 10 de marzo de 2003, sección de economía, p. 21.

BECERRIL, Isabel *et al*, “Subsidios agrícolas, principal punto de tensión en la OMC”, *El Financiero*, México, miércoles 21 de mayo de 2003, sección de economía, p. 12.

BECERRIL, Isabel, “Sin eco, cabildeo por alianzas antisubsidios al agro en la OMC”, *El Financiero*, México, miércoles 21 de mayo de 2003, sección de economía, p. 16.

BECERRIL, Isabel, "Rebasada la ley aduanera vigente", *El Financiero*, México, miércoles 28 de julio de 2004, sección de economía, p. 21.

BRITO MELGAREJO, Ignacio y Rodrigo Brito Melgarejo, "El control de la constitucionalidad de leyes en los Estados Unidos de América", *Cauces*, México, Año III, No. 11, julio-septiembre de 2004.

CACHO LÓPEZ, Yalin, "Bansefi elevó en 50% sus operaciones de remesas", *El Financiero*, México, martes 22 de junio de 2004, sección de finanzas, p. 7.

CALDERON SALAZAR, Jorge A., "10 años del TLCAN. Balance inicial", *Economía informa*, México, número 327, junio de 2004.

CARPISO, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *La justicia revista mensual*, México, No. 1, enero de 1981.

CONTRERAS, Oved, "Importados 40% de los granos básicos: AMESAC", *El Financiero*, México, lunes 27 de octubre de 2003, sección de economía, p. 39.

COSSIO D., José Ramón, "Ordenación y jerarquización constitucionales en México", *Revista administrativo-constitucional*, México, volumen 2, ITAM, octubre 2001.

CHAMBOVEY, Didier, "How the Expiry of the Peace Clause (Article 13 of the WTO Agreement on Agriculture) Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework", *Journal of World Trade*, Suiza, Volume 36, No. 2, Klumer Law International, April 2002.

CHÁVEZ, Víctor, "Injusto renegociar el TLCAN: Fox; es "buen negocio" para México, dice", *El Financiero*, México, lunes 26 de mayo de 2003, sección de economía, p. 10.

CHÁVEZ, Victor, "Asignatura pendiente, el Acuerdo para el Campo, admite Usabiaga", *El Financiero*, lunes 19 de julio de 2004, sección de economía, p. 40.

DEL VALLE, María del Carmen. "El cambio tecnológico en el campo mexicano en tiempo de crisis, progreso, rezago dos caras de la moneda", *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, México, Volumen 27, No. 105, abril-junio de 1996.

DÍAZ y DÍAZ, Martín, "Las reformas al artículo 27 constitucional la etapa del ejido voluntario", *La modernización del derecho constitucional mexicano, reformas constitucionales 1990-1993*, UNAM, México, 1994

ENCISO, Angélica, *et alius*, “El campo ante el TLCAN”, *jornada virtual* <http://www.jornada.unam.mx>, México, 23 de enero de 2003, sección de política.

ESCALANTE SEMERENA, Roberto, “La estructura de los apoyos al sector agropecuario”, *El Financiero*, México, viernes 7 de mayo de 2004, sección de opinión, p. 32.

FISCHER, Frantz y Pascal Lamy, “La OMC y la agricultura”, *El Financiero*, México, 31 de marzo de 2003, sección de economía, p. 30.

FLOREAL GONZÁLEZ, Flavio, “Régimen de *dumping* y subsidios en la OMC”, *Revista LEY*, Argentina, Año LXV No 69, Lunes 9 de abril de 2001, pp. 1 y 2.

GALICIA ESCOTTO, Antonio, “El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá”, *Revista Análisis Económico*, México, No. 17, vol. IX, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo agosto 1991.

GAZCÓN, Felipe, “Benéfico fusionar la banca de desarrollo en una sola institución”, *El Financiero*, México, martes 29 de junio 2004, sección de finanzas, p. 6.

GAZCÓN, Felipe, “Urge redefinir tareas de la banca de desarrollo”, *El Financiero*, México, jueves 1 de julio de 2004, sección de finanzas, p. 16.

GAZCÓN, Felipe, “Rechazo a la propuesta de fusionar la Banca de desarrollo”, *El Financiero*, México, viernes 2 de julio de 2004, sección de finanzas, p. 16.

GONZÁLEZ PÉREZ, Lourdes, “TLCAN incapaz de integrar a México con EU y Canadá”, *El Financiero*, México, martes 18 de diciembre de 2003, sección de economía, p. 12.

GONZÁLEZ PÉREZ, Lourdes, “TLCAN Plus; vía para el crecimiento”, *El Financiero*, México, martes 17 de febrero de 2004, sección de economía, p. 15.

HALPERIN, Marcelo, “Las medidas de salvaguardia en el GATT y en esquemas de integración económica entre países industrializados” *Revista integración latinoamericana*, Argentina, año 12, número 128, octubre de 1987, p. 43.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Agustín, “Algunas consideraciones respecto de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria en vigor”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, Año VI, mayo-agosto, No. 18, 1998.

HERRERA, Esther, “Pide la IP el regreso del “encaje legal”, *El Financiero*, México, miércoles 21 de abril de 2004, sección de finanzas, p. 9.

KING, Neil Jr., "Poor nations need trade talks to succeed", *The Wall Street Journal*, Estados Unidos, lunes 2 de agosto de 2004, sección de economía, p. A-2.

KNOCHENHAUER, Guillermo, "El Acuerdo Nacional para el Campo", *El Financiero*, México, miércoles 7 de mayo de 2003, sección de economía, p. 18.

LEYVA R, Jeanette, "Atiende el Congreso tema de remesas", *El Financiero*, México, lunes 26 de julio de 2004, sección de finanzas, p. 13.

LÓPEZ AYLLON, Sergio, "The impact of international trade agreement in the legal system of the american continent", *Houston Journal of International Law, USA, volume 19, Number 3, Spring 1997*.

MILLER, Scott, "Farm accord spurs WTO trade talks", *The Wall Street Journal*, Estados Unidos, lunes 2 de agosto de 2004, sección de economía, p. A-3.

NÚÑES, Kira, "México, ejemplo de fracaso de la apertura comercial: UNCTAD", *la jornada virtual*, <http://www.jornada.unam.mx>, México, sección de economía, 2 de junio de 2004.

ORTÍZ, Martín Roman, "Rechazan en EU ajustes al TLCAN", *El Financiero*, México, lunes 17 de mayo de 2004, sección de economía, p. 48.

ORTÍZ, Martín Roman "Amparo, origen del contrabando técnico", *El Financiero*, México, viernes 11 de junio de 2004, sección de economía, p. 28.

PATIÑO MANFFER, Ruperto, "Análisis comparativo de los principios que rigen en la Zona de Libre Comercio de América del Norte frente a los principios de contenido económico de la constitución mexicana", *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 2, No. 3, mayo-agosto de 1992, p. 81 y 82.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "El artículo 133 constitucional: una relectura", *JURÍDICA "anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 25, año II, 1995.

PÉREZNIETO CASTRO, Leonel, "Supremacía de la Constitución y de los tratados internacionales en México", *Revista el Foro "Órgano de la barra mexicana, Colegio de Abogados AC*, México, duodécima época, tomo XIV, Numero 1, primer semestre 2001.

RAMÍREZ LÓPEZ, Heladio, "Políticas Públicas para el Desarrollo Rural", *Revista del Mercado de Valores (Nacional Financiera)*, México, año LIX, marzo 1999.

RETANA YARTO, Jorge, "La *Farm Bill* y la agricultura mexicana", *Revista Economía Informa*, México, número 314, febrero de 2003.

Reuters, "Se pronuncia el G20 por un acuerdo menos ambicioso", *El Financiero*, México, miércoles 28 de julio de 2004, sección de economía, p. 20.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Javier, "Polarizado el Acuerdo Nacional para el Campo", *El Financiero*, México, martes 6 de mayo de 2003, sección de economía, p. 18.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Javier, "Técnicamente el TLCAN resultó positivo: Serra Puche", *El Financiero*, México, lunes 16 de octubre de 2003, sección de economía, p. 11.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Javier, "Sacarle más ventajas al TLCAN, reto de México", *El Financiero*, México, lunes 20 de octubre de 2003, sección de economía, p. 29.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Acuerdo Nacional para el Campo, 15 de marzo", *El Financiero*, México, jueves 6 de febrero de 2003, sección de economía, p. 11.

RUDIÑO, Lourdes Edith y Felipe Gazcón, "Apoyaron campesinos de Canadá la renegociación del TLCAN", *El Financiero*, México, viernes 21 de febrero de 2003, sección de economía, p. 12.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Rechaza el gobierno renegociar el maíz en TLCAN", *El Financiero*, México, miércoles 12 de marzo de 2003, sección de economía, p. 12.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Vital sacar el maíz del capítulo agrícola del TLCAN", *El Financiero*, México, jueves 13 de marzo de 2003, sección de economía, p. 18.

RUDIÑO, Lourdes Edith "Pactan productores de frijol con SAGARPA precio del grano", *El Financiero*, México, jueves 13 de marzo de 2003, sección de economía, p. 21.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Depurará el gobierno la cadena productiva agrícola", *El Financiero*, México, lunes 24 de marzo de 2003, sección de economía, p. 26.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Retroceso en el Acuerdo Nacional para el Campo", *El Financiero*, México, viernes 23 de abril de 2003, sección de economía, p. 14.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Impugnan intermediarios de crédito a Financiera Rural", *El Financiero*, México, lunes 24 de marzo de 2003, sección de economía, p. 27.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Retórica, la renegociación de maíz y frijol: USDA”, *El Financiero*, México, lunes 12 de mayo de 2003, sección de economía, p. 18.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Frente común en EU contra la actitud de México en el TLCAN”, *El Financiero*, México, lunes 26 de mayo de 2003, sección de economía, p. 17.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Burocratismo en distribución de apoyos al campo”, *El Financiero*, México, lunes 16 de junio de 2003, sección de economía, p. 18.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Inicio el plan de apoyo a deudores del campo”, *El Financiero*, México, lunes 16 de junio de 2003, sección de finanzas, p. 11.

RUDIÑO, Lourdes Edith “Techo a la caja verde, postura del Grupo de los 20”, *El Financiero*, México, 9 de septiembre de 2003, sección de economía, p. 13.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Asciende a 304 mdp el sacrificio fiscal para el subsidio al diesel. Selectiva concentración de recursos”, *El Financiero*, México, miércoles 8 de octubre de 2003, sección de economía, p. 19.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Frutas y hortalizas contrapeso en la balanza agroalimentaria con EU”, *El Financiero*, México, martes 14 de octubre de 2003, sección de economía, p. 14.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Subejercicio de 80% en los programas de apoyo al campo”, *El Financiero*, México, lunes 5 de enero de 2004, sección de economía, p. 27.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Programas del campo a salvo de futuros recortes”, *El Financiero*, México, martes 6 de enero de 2004, sección de economía, p. 9.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Ejercerá la SRA fondo para dotar de tierras a jóvenes”, *El Financiero*, México, viernes 9 de enero de 2004, sección de economía, p. 13.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Ejercerá la SRA fondo para dotar de tierras a jóvenes”, *El Financiero*, México, viernes 9 de enero de 2004, sección de economía, p. 13.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “En marcha ajuste a la Ley Agraria”, *El Financiero*, México, martes 20 de enero de 2004, sección de economía, p. 11.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Intermediarios de crédito, apuesta de Financiera Rural”, *El Financiero*, México, lunes 26 de enero de 2004, sección de economía, p. 39.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Cuestiona el CNA dispersión de programas en agricultura”, *El Financiero*, México, miércoles 28 de enero de 2004, sección de economía, página 16.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Premian subejercicio en Alianza Contigo”, *El Financiero*, México, viernes 30 de enero de 2004, sección de economía, p. 16.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Viable, la renegociación del TLCAN: granjeros de EU”, *El Financiero*, México, jueves 20 de febrero de 2004, sección de economía, p. 14.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Minimiza Usabiaga el ingreso ilegal de frijol”, *El Financiero*, México, viernes 19 de marzo de 2004, sección de economía, p. 24.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Boom en importación ilegal de productos agropecuarios”, *El Financiero*, México, martes 23 de marzo de 2004, sección de economía, p. 22.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Freno a la importación ilegal en el agro: CNA”, *El Financiero*, México, lunes 29 de marzo de 2004, sección de economía, p. 33.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “La *Farm Bill* retroceso en la apertura de mercados: IICA”, *El Financiero*, México, miércoles 21 de abril de 2004, sección de economía, p. 18.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “El TLCAN tomó por sorpresa a las aduanas: José Guzmán”, *El Financiero*, México, lunes 26 de abril de 2004, sección de economía, p. 33.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Difieren gobierno y campesinos del ANC”, *El Financiero*, México, miércoles 28 de abril de 2004, sección de economía, p. 22.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Selectiva concentración de recursos”, *El Financiero*, México, miércoles 28 de abril de 2004, sección de economía, p. 22.

RUDIÑO, Lourdes Edith, “Difieren gobierno y campesinos del ANC”, *El Financiero*, México, miércoles 28 de abril de 2004, sección de economía, p. 22.

RUDIÑO, Lourdes Edith “Cubren importaciones 40% del abasto de grano y oleaginosas”, *El Financiero*, México, martes 4 de mayo de 2004, sección de economía, p. 27.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Limitada acción de aduanas para frenar el comercio desleal", *El Financiero*, México, jueves 6 de mayo de 2004, sección de economía, p. 22.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Acecha apertura total del TLCAN a agricultores mexicanos", *El Financiero*, México, viernes 7 de mayo de 2004, sección de economía, p. 26.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Reduciendo la producción de maíz, propone Usabiaga", *El Financiero*, México, lunes 7 de junio de 2004, sección de economía, p. 36.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Insuficientes los apoyos al campo: Gil Díaz", *El Financiero*, México, jueves 24 de junio de 2004, sección de finanzas, p. 22.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Escenario favorable para la exportación de agroproductos", *El Financiero*, México, lunes 28 de junio de 2004, sección de economía, p. 20.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Resultados negativos en el campo", *El Financiero*, México, viernes 2 de julio de 2004, sección de economía, p. 43.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Critica UNORCA incumplimiento del acuerdo para el campo", *El Financiero*, México, lunes 5 de julio de 2004, sección de economía, p. 43.

RUDIÑO, Lourdes Edith, "Se abre abanico crediticio para el campo y la agroindustria", *El Financiero*, México, martes 13 de julio de 2004, sección de economía, p. 23.

RUDIÑO, Lourdes Edith "A contrarreloj, solución de fallas en el comercio de maíz", *El Financiero*, México, jueves 16 de agosto de 2004, sección de economía, p. 20.

RUDIÑO, Lourdes Edith e Ivette Saldaña, "Oxigeno a exportadores mexicanos de alimentos", *Financiero*, México, martes 11 de noviembre de 2004, sección de economía, p. 12.

SALDAÑA, Ivette, "Listo el texto base de las negociaciones de la OMC", *El Financiero*, México, 4 de septiembre de 2003, sección de economía, p. 12.

SALDAÑA, Ivette, "ALCA oportunidad para corregir errores del TLCAN", *El Financiero*, México, martes 3 de febrero de 2004, sección de economía, p. 12.

SALDAÑA, Ivette, "Contrabando de mercancías, "duro golpe" a la industria", *El Financiero*, México, jueves 8 de julio de 2004, sección de economía, p. 18.

SALDAÑA, Ivette "Semana crucial para las negociaciones en la OMC", *El Financiero*, México, lunes 26 de julio de 2004, sección de economía, p. 22.

SALDAÑA, Ivette "La apertura comercial conlleva "tragos amargos": Pérez Motta", *El Financiero*, México, martes 27 de julio de 2004, sección de economía, p. 27.

SALDAÑA, Ivette, "El de Ginebra, un acuerdo *light*", *El Financiero*, México, martes 3 de agosto de 2004, sección de economía, p. 10.

SALGADO, Alicia, "Financiera rural iniciará operaciones con un patrimonio de 16 mil 850 mdp", *El Financiero*, México, martes 1 de julio de 2003, sección de finanzas, p. 11.

SEMO, Enrique, "TLCAN: promesas y realidades", *Semanario proceso*, México, número 1420, enero de 2004, pp. 58 y 59.

TRÁPAGA DELFIN, Yolanda, "Los subsidios agrícolas: un capítulo desperdiciado", *Revista Economía Informa*, México, número 314, febrero de 2003.

TRÁPAGA DELFIN, Yolanda, "Cancún triunfo del bilateralismo y pérdida de legitimación de la OMC", *Revista Economía Informa*, México, número 319, septiembre de 2003.

VÁZQUEZ T. Hector, "¿Por qué el contrabando?", *El Financiero*, México, lunes 10 de mayo de 2004, sección de opinión, p. 18.

VENEGAS, Juan Manuel, "Aún sin consenso en el acuerdo para el agro, el país no se paralizará: Canales", *La jornada*, México, miércoles 5 de marzo de 2003, sección de política, p. 14.

ZORRILLA ÓRNELES, Leopoldo, "El sector rural mexicano a fines del siglo XX", *Revista Comercio Exterior*, México, Volumen 53, No. 1, enero 2003.

ZUÑIGA M., Juan Antonio, "El campo ante el TLCAN", *Jornada virtual*, México, sección de política, 6 de enero de 2003, <http://www.jornada.unam.mx>.

OTRAS FUENTES

Acuerdo Nacional para el Campo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, tomo DXCV, No. 21, en fecha 28 de abril de 2003, edición vespertina.

Apuntes del curso, *Funcionamiento de la zona de libre comercio de América del Norte*, impartidos por el Dr. Ruperto Patiño Manffer, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, febrero-junio de 2000.

Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Universidad Autónoma de Chapingo, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano y CIESTAM, México, 2000.

CELAYA DEL TORO, Víctor, Presentación para el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), *Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, 4 de septiembre 2002, México, D.F.

CNI noticias, 3 de febrero de 2004.

Declaración de Doha, tomada del sitio web de la página de la OMC, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm.

Documento denominado “Acciones de política agroalimentaria y pesquera para el fortalecimiento sectorial”, formulado por la Secretaría de Economía en coordinación con SAGARPA de noviembre de 2002, México.

Documento denominado “A la mitad del camino”, emitido por el Gobierno de la República, México, s.f.i.

EVIA, Gerardo y Eduardo Gudynas, *La Farm Bill de Estados Unidos, más allá de los subsidios perversos*, CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), Uruguay, <http://www.agroindustrias.org/1-08-02farmbill.shtml>.

Entender la OMC: información básica, Los años del GATT: de la Habana a Marrakech, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm.

MOSCARDI CARRERA, Edgardo, *Impactos en México de la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill 2002)*, marzo de 2002, México, D.F.

Organización Mundial del Comercio, *El regionalismo y el sistema mundial de comercio*, Suiza, 1995.

Página oficial de la OMC, <http://www.wto.org>.

Página oficial del programa Alianza para el Campo
<http://www.infoaserca.gob.mx>.

Página oficial del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, <http://www.usda.gov/>.

Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, segunda sección, en fecha 30 de mayo de 2001.

Presupuesto de Egresos 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación, primera sección, lunes 20 de diciembre de 2004, edición vespertina.

Primer seminario internacional: *Las Políticas Agrícolas en América del Norte*. SUÁREZ CARRERA, Víctor, "Impactos de la Ley Agrícola de los Estados Unidos (*Farm Bill 2002*) en el sector agropecuario mexicano en el marco del TLCAN", 10 y 11 de septiembre 2002, México, D.F.

Programa de trabajo de Doha decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004, Anexo A, Http://www.agroindustrias.org/l_08_02farmbill.shtml.

<Http://www.hortalizas.com/noticias/>.

<Http://www.infoagro.com/noticias/2002/06/20020615-8.asp>.

<Http://www.nationalaglawcenter.org/assets/farmbills7glosary.html#199>.

<Http://www.uco.es/grupos/edr/aeaa/congreso/politica/Adelosrios.doc>.

http://ww.wto.org/spanish/tratop_s/ddadraft_31jul04_s.doc.

VARGAS MENCHACA, José Manuel, *Manual para la elaboración de tesis profesionales*, Gráfica, Creatividad y Diseño, México, 1993.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

ANDERSEN, Arthur, *Diccionario de economía y negocios*, Tomo II, Espasa, España, 1999.

DE PINA Y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, décima cuarta edición, Porrúa, México, 1986.

DOEZIS, Miguel, *Diccionario de sinónimos y antónimos*, tercera edición, Libsa, España, 1990.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM y Porrúa, México, 2000.

LAROUSE, *Diccionario pocket, español-inglés, English-Spanish*, décimo séptima reimpresión, Larouse, México, 1995.

LAROUSE, *Diccionario de la lengua española, "esencial"*, décimo tercera reimpresión, Larouse, México, 1994.

THE NEW INTERNATIONAL WEBSTER'S POCKET DICTIONARY OF THE ENGLISH LANGUAGE, Trident Press International, USA, 1997.